

**Dipartimento di Scienze Economiche ed Estimative
Università di Perugia**

LA RIFORMA FISCHLER¹

di Angelo Frascarelli

Settembre 2003

¹ Testo integrato, tratto da atti di convegni ed articoli, scritti da Angelo Frascarelli.

Dopo tre riunioni del Consiglio dei ministri agricoli in tre settimane, sette giorni discussioni, quattro proposte di compromesso, il 26 giugno 2003 a Lussemburgo è stato raggiunto un accordo sulla riforma della Pac. Il percorso era iniziato circa un anno prima (il 10 luglio 2002), con una Comunicazione della Commissione europea (tab. 1); il punto di partenza era la revisione a medio termine di Agenda 2000, ma ormai è stato abbandonato il vocabolo “*revisione a medio termine*”, perché l’accordo del 26 giugno 2003 costituisce una **vera riforma della Pac** (che potremmo definire riforma Fischler), molto più innovativa di quella di Agenda 2000, paragonabile per importanza alla riforma Mac Sharry del 1992.

La riforma cambierà completamente il modo in cui l'Unione Europea sostiene il proprio settore agricolo. Dai prossimi anni gli agricoltori dovranno confrontarsi con nuove regole della Pac (la terza riforma della PAC in 11 anni), con cambiamenti che andranno ad impattare in maniera sostanziale sulle scelte aziendali e con una prospettiva di lungo periodo, visto che la riforma è disegnata per il periodo 2004-2013.

Approvato il disaccoppiamento

L’accordo di Lussemburgo del 26 giugno conferma nella quasi totalità le linee delle proposte della Commissione del gennaio 2003: disaccoppiamento degli aiuti, modulazione, condizionalità ecologica, rafforzamento del secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale), riforma di alcune Ocm, in particolare quella del settore lattiero caseario (tab. 2).

Nonostante le opposizioni che molti politici, Organizzazioni Agricole ed operatori avevano manifestato al progetto della Commissione, la riforma della Pac è stata approvata nelle linee-guida tracciate dal Commissario Fischler. L’elemento di maggiore rilievo è la conferma del disaccoppiamento, che rappresenta la vera innovazione della riforma.

L’attività negoziale è stata comunque molto intensa e il Consiglio agricolo si è dovuto riunire ben tre volte nel mese di giugno 2003; sono state necessarie due sospensioni della discussione per preparare nuovi compromessi e fino all’ultimo non era scontato l’approdo della riforma. Per un momento si è temuto che la riforma potesse saltare, per l’opposizione della maggioranza dei Paesi: in questo caso la “palla” sarebbe passata alla Presidenza italiana. Poi, nella notte tra il 25 e il 26 giugno 2003, l’annuncio del compromesso da parte della Presidenza greca.

Come già detto le linee fondamentali della proposta Fischler sono rimaste immutate, ma il compromesso ha introdotto alcune importanti novità, frutto del negoziato e delle richieste dei vari Paesi:

- la possibilità di mantenere accoppiati alcuni pagamenti diretti (seminativi, carne bovina) per gli Stati membri per cui è grande il rischio dell'abbandono delle terre: questo punto è stato fortemente voluto dalla Francia, dalla Spagna e anche dall'Italia, per il grano duro;
- l'introduzione del disaccoppiamento dal 2005, anziché dal 2004;
- la revisione della modulazione e l'azzeramento della degressività (sostituita da una nuova disciplina di bilancio);
- una condizionalità ecologica (*cross compliance*) molto addolcita;
- l'annullamento della riduzione dei prezzi dei cereali.

Ma andiamo con ordine, cercando di capire nel dettaglio i contenuti della riforma Fischler.

Tab. 1 – Il percorso della riforma della Pac

10 luglio 2002	Comunicazione della Commissione per la Revisione a Medio Termine (MTR) della politica agricola comune, in cui sono state anticipate le linee-guida per la riforma della PAC.
24-25 ottobre 2002	Vertice europeo di Bruxelles dei Capi di Stato e di Governo (preceduto dal famoso accordo franco-tedesco, tra Chirac e Schroeder), in cui è stato raggiunto un accordo sull'allargamento e sul quadro finanziario sulla spesa agricola: l'accordo prevede che il bilancio della Pac non cambierà fino al 2006, mentre dal 2007 al 2013 la spesa agricola non potrà superare il livello del 2006 (45 miliardi di euro), anche se l'Europa si allarga ai nuovi Paesi;
10-12 dicembre 2002	Vertice europeo di Copenaghen, che ha sancito l'ingresso di 10 nuovi Paesi nell'Unione Europea dal 1° maggio 2004 e ha completato il quadro finanziario delle spese agricole con l'accordo con i nuovi Paesi aderenti; i pagamenti diretti agli agricoltori dei PECO saranno introdotti gradualmente: nel 2004 saranno pari al 25% di quelli attualmente erogati agli agricoltori dell'Ue e solo nel 2013 si raggiungerà una eguaglianza di trattamento.
22 gennaio 2003	Presentazione da parte della Commissione europea delle proposte di regolamento della revisione a medio termine.
5 giugno 2003	Votazione in seno al Parlamento Europeo.
11-12 giugno 2003	Consiglio dei ministri agricoli a Lussemburgo: sospesa la discussione per mancanza di un accordo.
17-19 giugno 2003	Consiglio dei ministri agricoli a Lussemburgo: sospesa la discussione per mancanza di un accordo.
26 giugno 2003	Consiglio dei ministri agricoli a Lussemburgo: approvazione del compromesso della Presidenza greca sulla riforma della Pac.

Le parole chiave della riforma

I punti essenziali della riforma risiedono in sei parole chiave (tab. 2):

- disaccoppiamento;
- condizionalità ecologica (cross-compliance);
- modulazione;
- rafforzamento del secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale);
- disciplina finanziaria;
- riforme di alcune OCM: latte, cereali, riso, frutta a guscio, foraggi essiccati, fecola di patate.

Il disaccoppiamento

Il disaccoppiamento, ovvero l'istituzione di un pagamento unico per azienda indipendente dalla produzione, rappresenta il cuore della nuova Pac.

Per comprendere adeguatamente questa nuova modalità di erogazione dei pagamenti diretti, è utile riassumere il suo funzionamento in quattro fasi principali (tab. 3):

- 1) la prima fase prevede il **calcolo dell'importo di riferimento** che equivale alla media annuale degli importi complessivamente percepiti da un agricoltore, in base al numero di ettari e al numero di capi di bestiame, per ogni anno civile nel periodo di riferimento 2000, 2001 e 2002;
- 2) la seconda fase consisterà nella **fissazione dei diritti**: l'importo di riferimento sarà suddiviso in **diritti all'aiuto per ettaro**;
- 3) la terza fase riguarderà l'**utilizzo dei diritti**: ogni diritto all'aiuto potrà essere utilizzato annualmente per la domanda di pagamento unico, ma potrà essere esercitato solo se abbinato ad un ettaro di superficie ammissibile (eleggibile);
- 4) la quarta fase vedrà l'applicazione della **modulazione**.

Le prime due fasi saranno gestite direttamente dall'AGEA, che dovrà inviare a ciascun beneficiario un modulo con:

- l'importo di riferimento;
- il numero degli ettari a cui corrisponde l'importo di riferimento;
- il valore del diritto per ettaro.

La terza fase sarà di competenza dell'agricoltore che annualmente dovrà presentare una domanda di pagamento, abbinando ai diritti in possesso un equivalente numero di ettari coltivati; con questo principio si sancisce che l'agricoltore dovrà continuare a coltivare la terra, almeno per il numero di ettari ammissibili, altrimenti dovrà vendere o affittare i diritti.

La quarta fase sarà di competenza dell'AGEA che provvederà a tagliare gli importi secondo la percentuale di modulazione, nonché ad effettuare i pagamenti che verranno erogati, in un'unica soluzione, tra il 1° dicembre dell'anno in cui si presenta la domanda e il 30 aprile dell'anno successivo.

Il negoziato ha comunque introdotto alcune **eccezioni al disaccoppiamento**, allo scopo di mantenere accoppiati alcuni premi (tab. 4):

- gli Stati membri che ritengono necessario ridurre al minimo il rischio di abbandono dei terreni agricoli, potranno mantenere fino al 25% degli attuali pagamenti per ettaro nel settore dei seminativi, legati alla produzione. Come alternativa, il 40% dei premi supplementari per il frumento duro può essere mantenuto legato alla produzione;
- per quanto riguarda il settore delle carni bovine, gli Stati membri possono decidere di mantenere fino al 100% dell'attuale premio per le vacche nutrici e il 40% del premio alla macellazione, oppure mantenere fino al 100% del premio alla macellazione oppure il 75% del premio speciale per i bovini maschi;
- per il settore ovi-caprino, il disaccoppiamento riguarderà un massimo del 50% dei premi per pecore e capre, incluso il premio supplementare per le zone svantaggiate;

I pagamenti per i prodotti lattiero-caseari saranno inclusi nel pagamento unico per azienda a partire dal 2008, una volta attuata integralmente la riforma del settore. Gli Stati membri possono introdurre il sistema prima di tale data.

Gli Stati membri possono erogare ulteriori contributi ai propri agricoltori fino a un massimo del 10% dei pagamenti unici per azienda per incoraggiare colture specifiche che rivestono importanza per l'ambiente, la produzione di qualità e la commercializzazione.

Il nuovo sistema **entrerà in vigore nel 2005**. Se uno Stato membro, a causa delle condizioni peculiari della sua agricoltura, ha bisogno di un periodo transitorio, può chiedere di applicare il pagamento unico per azienda a partire dal 2007.

Gli effetti del “parziale riaccoppiamento”

Le opzioni per mantenere alcuni premi accoppiati sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri e comunque sono estremamente limitate.

Per i **seminativi** esiste una alternativa: 25% dei pagamenti per ettaro ai seminativi o il 40% dei premi supplementari per il frumento duro. Sicuramente l'Italia sceglierà la seconda ipotesi, visto che ne ha fatto un punto di battaglia

politica in sede di negoziato; è quindi certo il disaccoppiamento totale per i seminativi.

Per il **grano duro**, la possibilità di mantenere accoppiato il 40% dei premi supplementari nelle zone del Centro Sud, consentirà di mantenere un premio di 154 euro/ha (tab. 5 e 6). Questo premio accoppiato dovrebbe consentire di mantenere competitiva la produzione rispetto ad altre colture o rispetto alle ipotesi di abbandono.

Anche per le **carni bovine** esiste una alternativa e la scelta potrebbe essere più incerta. Mantenere accoppiato il 100% dell'attuale premio per le vacche nutrici e il 40% del premio alla macellazione, significa stimolare la zootecnia estensiva, soprattutto nel Centro-Sud Italia e comunque la zootecnia di montagna e delle zone collinari. Invece mantenere accoppiato il 100% del premio alla macellazione o il 75% del premio speciale per i bovini maschi significa incentivare la zootecnia intensiva, soprattutto nel Nord Italia. E' una scelta di priorità che va meditata in funzione degli interessi strategici e commerciali del nostro Paese.

Condizionalità ecologica

L'erogazione del pagamento unico per azienda e di altri pagamenti diretti sarà subordinata alla **condizionalità ecologica**, vale a dire all'osservanza di un certo numero di norme vincolanti in materia ambientale, di sicurezza alimentare e fitosanitaria e di benessere e salute degli animali. La condizionalità ecologica contribuirà al mantenimento del paesaggio rurale. In caso di inadempimento ai requisiti di condizionalità ecologica, i pagamenti diretti verranno ridotti proporzionalmente al rischio o al danno occasionato.

I vincoli della condizionalità ecologica sono stati notevolmente alleggeriti rispetto alle proposte di gennaio 2003, nel compromesso si parla di un certo numero di norme vincolanti (18 direttive) e non più delle 38 direttive comunitarie elencate nelle proposte precedenti.

Tab. 2 – I punti salienti della riforma della Pac, APPROVATA IL 26 GIUGNO 2003

PUNTI	DESCRIZIONE	NOVITA' RISPETTO ALLE PROPOSTE DI GENNAIO 2003
Disaccoppiamento	<ul style="list-style-type: none"> - un pagamento unico per azienda agli agricoltori dell'UE, indipendente dalla produzione; - alcuni elementi degli aiuti accoppiati possono essere mantenuti, in misura limitata, per evitare l'abbandono della produzione (tab. 4); - Gli agricoltori, in linea di principio, riceveranno il pagamento unico per azienda sulla base delle somme percepite nel periodo di riferimento 2000-2002. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gli Stati membri possano mantenere accoppiato il 25% degli attuali pagamenti all'ettaro nel settore dei seminativi; in alternativa, possono mantenere legato alla produzione il 40% del premio supplementare previsto per il grano duro. ➤ Per quanto riguarda il settore bovino, gli Stati membri possono decidere di mantenere accoppiati alcuni aiuti (tab. 4). ➤ Nel settore ovi-caprino il disaccoppiamento sarà applicato al 50% dei premi, compreso l'aiuto supplementare nelle zone svantaggiate. ➤ Il disaccoppiamento entrerà in vigore nel 2005.
Condizionalità ecologica (cross-compliance)	<ul style="list-style-type: none"> - il pagamento sarà condizionato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione degli animali, come pure all'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La condizionalità è stata notevolmente alleggerita.
Modulazione	<ul style="list-style-type: none"> - riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende allo scopo di finanziare la nuova politica di sviluppo rurale; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La modulazione si applica alle aziende con più di 5000 euro/anno di pagamenti diretti, nelle seguenti percentuali: <ul style="list-style-type: none"> - 3% nel 2005, - 4% nel 2006, - 5% dal 2007 in poi. ➤ Ogni Stato riceverà indietro almeno l'80% dei fondi raccolti con la modulazione.
Rafforzamento del secondo pilastro della PAC (sviluppo rurale)	<ul style="list-style-type: none"> - potenziamento della politica di sviluppo rurale, nuove misure a favore dell'ambiente, della qualità e del benessere animale, nonché per aiutare gli agricoltori ad adeguarsi alle norme di produzione UE a partire dal 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ I finanziamenti per lo sviluppo rurale saranno più consistenti. ➤ Saranno introdotte nuove misure (qualità, sicurezza alimentare, alti standard per il benessere animale). ➤ Queste misure verranno introdotte nel 2005.
Disciplina finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> - un meccanismo di disciplina finanziaria inteso ad impedire che venga superato il bilancio agricolo fissato fino al 2013; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Scompare la degressività degli aiuti. ➤ Per rispettare il plafond per le spese agricole (sezione 1a del bilancio), fissate nel Vertice di Bruxelles dell'ottobre 2002, verrà stabilito un adeguamento del sostegno diretto quando le previsioni indicheranno un superamento degli stanziamenti della sezione 1a del bilancio.
Revisione di alcune OCM	<ul style="list-style-type: none"> - riduzione dei prezzi nel settore lattiero-caseario; - gli incrementi mensili nel settore dei cereali saranno dimezzati, ma sarà mantenuto l'attuale prezzo d'intervento; - riforme nei comparti riso, frumento duro, frutta a guscio, patate da fecola e foraggi essiccati. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Latte: <ul style="list-style-type: none"> - abolizione del prezzo indicativo; - riduzione del prezzi istituzionali più contenuta (prezzo di intervento del burro - 25%, anziché -35%; prezzo d'intervento del latte scremato in polvere: -15%, anziché -17%); - disaccoppiamento introdotto quando la riforma sarà interamente entrata a regime (2008); - nessun incremento di quota per il 2007 e 2008; ➤ Cereali: viene mantenuto il livello attuale del prezzo di intervento per i cereali.

Tab. 3 - Il nuovo regime di pagamento unico per azienda

PUNTI SALIENTI	DESCRIZIONE
<i>Criteri di erogazione dei pagamenti diretti</i>	Ogni azienda beneficerà di un regime unico di pagamento, basato sui precedenti storici. Gli agricoltori sono liberi di coltivare qualunque prodotto sulla loro terra.
<i>Data di entrata in vigore</i>	1° gennaio 2005.
<i>Beneficiari del regime unico di pagamento</i>	Gli agricoltori che hanno ricevuto un pagamento diretto della PAC nel periodo di riferimento 2000, 2001 e 2002.
<i>Tipologia di pagamenti diretti che confluiscono nel nuovo regime unico di pagamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> - seminativi, compreso l'aiuto supplementare al grano duro (gli Stati membri possano mantenere accoppiati alcuni aiuti – vedi tab. 4); - patate da fecola (40% dell'attuale pagamento diretto a favore dei produttori di patate da fecola); - legumi da granella (ceci, lenticchie, cicerchie, vecce, ecc.); - riso; - sementi; - foraggi essiccati; - carni bovine: premio speciale bovini maschi, premio vacca nutrice, pagamenti per l'estensivizzazione, premi alla macellazione, premi supplementari (gli Stati membri possano mantenere accoppiati alcuni aiuti – vedi tab. 4); - ovini e caprini: premio per pecora e per capra, premi supplementari (50% di tutti i premi); - latte: pagamenti diretti per i prodotti lattiero-caseari (dal 2008).
<i>Periodo di riferimento</i>	Gli anni civili 2000, 2001 e 2002.
<i>Importo del pagamento unico per azienda</i>	La media annuale degli importi complessivamente percepiti da un agricoltore nel periodo di riferimento 2000, 2001 e 2002 (importo di riferimento). Gli importi storici saranno adattati alla situazione risultante dall'attuazione integrale di Agenda 2000: ciò significa che si terrà conto degli importi a regime per cereali, semi oleosi, carni bovine, ecc., nonché della riduzione dell'aiuto supplementare al grano duro e dei nuovi pagamenti per il settore del latte.
<i>Costituzione dei diritti</i>	L'importo di riferimento sarà suddiviso in quote (diritto per ettaro). Ogni agricoltore è titolare di un diritto per ettaro dividendo l'importo di riferimento per il numero medio degli ettari che ha generato i pagamenti diretti nel corso del periodo di riferimento (compresa la superficie foraggera).
<i>Uso dei diritti</i>	L'agricoltore titolare di un diritto all'aiuto può richiedere annualmente il pagamento dell'importo, ma deve essere abbinato ad un "ettaro ammissibile".
<i>Ettari ammissibili per l'uso dei diritti</i>	Qualunque superficie agricola investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le colture permanenti le colture forestali e gli usi non agricoli.
<i>Trasferimento dei diritti</i>	I diritti possono essere trasferiti, con o senza trasferimento di terra, tra agricoltori di uno stesso Stato membro.

Tab. 4 – Il disaccoppiamento: i settori interessati e le opzioni di mantenere aiuti accoppiati

SETTORI	AIUTI CHE VERRANNO DISACCOPIATI	OPZIONI PER MANTENERE ACCOPPIATI ALCUNI AIUTI	A PARTIRE DA:
SEMINATIVI	Tutti i pagamenti ai seminativi	<p>Gli Stati membri per cui è grande il rischio dell'abbandono delle terre, possano mantenere accoppiato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il 25% degli attuali pagamenti all'ettaro nel settore dei seminativi; - in alternativa, possono mantenere legato alla produzione il 40% del premio supplementare previsto per il grano duro. 	1 gennaio 2005
CARNI BOVINE	Tutti i pagamenti al settore delle carni bovine	<p>Gli Stati membri possono decidere tra due opzioni possibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mantenere accoppiato al 100% il premio per vacca nutrice ed al 40% (con un disaccoppiamento limitato al 60%) il premio alla macellazione. - mantenere accoppiato al 100% il premio alla macellazione; - mantenere accoppiato al 75% il premio speciale per i bovini maschi. 	1 gennaio 2005
CARNI OVI-CAPRINE	50% dei premi, compreso l'aiuto supplementare nelle zone svantaggiate.	50% dei premi, compreso l'aiuto supplementare nelle zone svantaggiate.	1 gennaio 2005
LATTIERO-CASEARIO	Dal 2008, tutti i nuovi pagamenti diretti al settore lattiero-caseario saranno disaccoppiati. I singoli Stati membri possono anticipare l'introduzione del disaccoppiamento.	Fino al 2008, i nuovi pagamenti diretti al settore lattiero-caseario saranno accoppiati.	1 gennaio 2008

Tab. 5 – Calcolo dell’importo di riferimento per l’aiuto supplementare o specifico al grano duro

<p>Aiuto supplementare (Centro-Sud Italia), attualmente di 344,5 euro/ha</p>	<p>Se un agricoltore ha ricevuto l’aiuto supplementare per il grano duro, il numero degli ettari, in ciascun anno di riferimento, è moltiplicato per i seguenti importi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 304,25 euro/ha nel 2004; - 290,90 euro/ha nel 2005; - 285,00 euro/ha nel 2006 e anni successivi. <p>Premio alla qualità: 40 euro/ha.</p>
<p>Aiuto specifico (Centro Nord Italia), attualmente di 138,9 euro/ha</p>	<p>Se un agricoltore ha ricevuto l’aiuto specifico per il grano duro, il numero degli ettari, in ciascun anno di riferimento, è moltiplicato per i seguenti importi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 93 euro/ha nel 2004; - 46 euro/ha nel 2005; <p>Nessun importo spetta per il 2006 e gli anni successivi.</p>

PREMI ACCOPPIATI	2005	2006
Premio supplementare accoppiato (40%)	116,36	114,00
Premio alla qualità	40,00	40,00
Totale premi accoppiati	156,36	154,00

Modulazione

I pagamenti diretti alle aziende di maggiori dimensioni (modulazione) saranno ridotti ad un tasso del 5% (a regime), secondo le seguenti modalità illustrate in tab. 7.

Lo scopo della modulazione è quella di reperire risorse supplementari da destinare allo sviluppo rurale; a regime la modulazione consentirà un trasferimento di 1,2 miliardi di € dal primo al secondo pilastro della Pac.

Tab. 7 - Modulazione

Esercizio finanziario	2005	2006	2007	2008-2013
Aziende con pagamenti diretti fino a 5 000 € all'anno	0%	0%	0%	0%
Oltre 5 000 €	3%	4%	5%	5%

Incremento delle risorse del 2° pilastro

I fondi generati dalla modulazione, saranno distribuiti nel seguente modo:

- il 20% resterà nello Stato membro in cui sono raccolti i finanziamenti;
- l'80% saranno ripartiti tra gli Stati membri sulla base:
 - del criterio della superficie agricola;
 - dell'occupazione nel settore agricolo;
 - del PIL pro capite espresso in potere di acquisto.

Le risorse a disposizione dello sviluppo rurale verranno quindi aumentate e la portata del sostegno allo sviluppo rurale da parte della UE verrà ampliata mediante l'introduzione di nuove misure. Tali cambiamenti entreranno in vigore nel 2005. Spetterà agli Stati membri e alle regioni decidere se inserire queste misure nei loro programmi di sviluppo rurale.

Esse sono finalizzate a rispondere con maggiore efficacia alle preoccupazioni riguardanti la qualità e la sicurezza alimentare, aiutare gli agricoltori a conformarsi a norme rigorose fondate sulla legislazione dell'UE e promuovere standard elevati in materia di benessere degli animali. Si tratta di obiettivi essenziali per promuovere un'agricoltura sostenibile e rispondere alle aspettative generali della società europea; tali obiettivi sono al centro della riforma globale della PAC e forniranno agli agricoltori nuove opportunità per incrementare il proprio reddito (servizi agroambientali, promozione e commercializzazione di prodotti di qualità).

Disciplina finanziaria

Scompare la degressività prevista nelle proposte legislative di gennaio. Vengono tuttavia introdotte norme per il rispetto dei vincoli finanziari decisi dal vertice di Bruxelles nell'ottobre 2002. Dal 2007, se le previsioni indicheranno un possibile superamento del margine di sicurezza di 300 milioni di euro nella sottovoce 1a (primo pilastro della Pac), il Consiglio, su proposta della Commissione, fisserà un adeguamento del sostegno diretto.

Si presume che nell'anno finanziario 2007 verrà probabilmente attivato il "meccanismo per la disciplina finanziaria" rendendo necessaria una proposta della Commissione relativa al tasso al quale gli aiuti diretti della PAC dovrebbero essere ridotti dal Marzo 2006. Tale proposta si baserà sulle stime provvisorie della Commissione relative all'impatto della riforma della PAC sul budget comunitario.

Mentre l'impatto netto della riforma, sulla base delle proposte della Commissione del gennaio 2003, consisterà probabilmente in un risparmio di 1,16 miliardi di Euro per il periodo fra il 2004 e il 2013, le esigenze di bilancio per il periodo dal 2004 al 2008 saranno di fatto più elevate di quelle previste nelle proposte originali, al punto che il tetto massimo del bilancio nel 2007 supererà di 417 milioni di Euro quello precedentemente previsto.

Considerato inoltre che la Commissione sta cercando di creare un deposito di 300 milioni di Euro per fronteggiare le spese impreviste, si giustificherebbe in questo modo la necessità di applicare la degressività a partire al primo anno consentito.

Inoltre si prevede che le ulteriori riforme previste per i prossimi 12 mesi - per zucchero, tabacco, olio di oliva, cotone, frutta e vegetali e vino - non saranno foriere di un ulteriore risparmio. Di fatto, la prospettiva di una riforma da parte della Commissione delle norme applicate allo zucchero comporterà probabilmente spese maggiori rispetto al regime attuale.

Considerato il fatto che sulla base delle proposte originali della PAC il risparmio sarebbe stato di 1,27 miliardi di Euro rispetto allo *status quo*, relativamente al periodo 2004-2013, i risparmi più rilevanti saranno da imputare all'abbassamento delle restituzioni all'esportazione e dei prezzi di intervento nei settori del riso, segale ed eventualmente burro.

In termini più specifici, la decisione finale di non accrescere gli aiuti diretti per i seminativi da 63 a 66 Euro/t implicherà un risparmio di 800-900 milioni di Euro all'anno rispetto alla proposta originaria della Commissione, anche se questo sarà in parte controbilanciato da un taglio del 50% nell'incremento mensile (+ 132 milioni di Euro) e dal mantenimento del regime per i foraggi essiccati (+ 160 milioni di Euro negli ultimi anni).

Nella tabella 8 sono riportate le diverse implicazioni di bilancio (rispetto ai plafond massimi stabiliti per le spese agricole) derivanti dall'applicazione delle proposte originarie di riforma della PAC rispetto a quelle che derivano dall'accordo raggiunto a Lussemburgo.

Tab. 8 - Implicazioni di bilancio della riforma della Pac, approvata il 26 giugno 2003

<i>Milioni di Euro</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Massimali di bilancio	42.769	44.598	45.502	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
Proposte originarie	41.681	43.642	44.395	45.156	46.123	47.568	48.159	48.805	49.451	50.099
<i>Margine</i>	<i>1.088</i>	<i>956</i>	<i>1.107</i>	<i>603</i>	<i>94</i>	<i>-889</i>	<i>-1.013</i>	<i>-1.188</i>	<i>-1.358</i>	<i>-1.525</i>
Riforma PAC	41.744	43.891	44.847	46.176	46.330	46.970	47.566	48.182	48.798	49.414
<i>Margine</i>	<i>1.025</i>	<i>707</i>	<i>655</i>	<i>-417</i>	<i>-113</i>	<i>-291</i>	<i>-420</i>	<i>-565</i>	<i>-705</i>	<i>-840</i>
Impatto netto	-63	-249	-452	-1.020	-207	598	593	623	653	685

Riforme di alcune Ocm

Cereali. L'attuale prezzo di intervento per i cereali è mantenuto, a differenza delle proposte di gennaio che prevedevano una loro riduzione del 5%.

Colture proteiche. Viene confermato il pagamento specifico per superficie pari a 55,57 €/ha, che sarà versato entro i limiti di una nuova superficie massima garantita, pari a 1,4 milioni di ettari.

Frumento duro. Gli Stati membri possono decidere di mantenerne accoppiato il 40% del supplemento per il frumento duro. Esso sarà ridotto, ma in misura molto contenuta rispetto alle proposte legislative di gennaio 2003. Viene confermato il premio alla qualità per un ammontare di 40 €/ha.

L'accordo di Lussemburgo azzerava quasi integralmente la forte penalizzazione per l'Italia relativamente al grano duro. Questo era uno degli obiettivi del negoziato italiano ed è stato raggiunto.

L'**aiuto supplementare al grano duro** nelle zone tradizionali passa da 344,5 euro/ha a 285 euro/ha. A questo importo si aggiunge, come **misura di promozione della qualità del grano duro**, un **premio specifico di 40 euro/ha**,

subordinato all'utilizzazione di sementi certificate di varietà riconosciute come varietà di alta qualità per la fabbricazione di semole e paste alimentari. Il premio alla qualità è concesso solo nelle zone di produzione tradizionali (il Centro Sud, per l'Italia).

La perdita secca per i produttori di grano duro è di soli 19,5 euro/ha (anziché i 94,5 euro/ha previsti nelle proposte legislative del gennaio 2003). Le modifiche sono introdotte nell'arco di un periodo di tre anni.

Il risultato non era così scontato, se si tiene conto che l'aiuto supplementare al grano duro era stato oggetto di una espressa critica da parte della Corte dei Conti europea, la quale aveva evidenziato una eccessiva sovracompensazione ai produttori di grano duro e, contestualmente, anche una serie di problemi di qualità.

La decurtazione dell'aiuto supplementare al grano duro comporta, comunque, una perdita di 32,6 milioni di euro in termini finanziari per il nostro Paese (contro i 91 milioni di euro delle proposte di gennaio 2003).

Patate da fecola. L'attuale normativa prevede un pagamento diretto a favore dei produttori di patate da fecola. Nel quadro dell'Agenda 2000 l'importo di tale pagamento era stato fissato a 110,54 € per tonnellata di fecola. Il 40% di questo pagamento confluirà nell'aiuto unico per azienda, sulla base dei quantitativi tradizionalmente consegnati all'industria, mentre la restante parte verrà mantenuta quale pagamento specifico alla coltura di patate da fecola. Il prezzo minimo sarà mantenuto, come pure le restituzioni alla produzione per l'amido.

Foraggi essiccati. Il sostegno nel settore dei foraggi essiccati sarà ridistribuito tra agricoltori e industria di trasformazione. L'aiuto diretto per i produttori confluirà nell'aiuto unico per azienda, in base ai quantitativi tradizionalmente consegnati all'industria. Saranno applicati massimali nazionali, per tener conto delle attuali quantità nazionali garantite. Gli aiuti alla trasformazione saranno fissati a 33 €/t nel 2004/05.

Riso. Al fine di stabilizzare gli equilibri di mercato in considerazione dell'impatto dell'iniziativa "Tutto tranne le armi", il Consiglio ha deciso una riduzione unica del prezzo d'intervento del riso del 50%, portandolo a 150 €/t, in linea con i prezzi del mercato mondiale. L'intervento sarà limitato a 50 000 t all'anno. Per stabilizzare i redditi dei produttori, l'attuale aiuto diretto sarà portato da 52 a 177 €/t, aliquota che equivale alla compensazione globale concessa per i cereali nel corso del tempo, dalle riforme del 1992 a quelle dell'Agenda 2000. Di questo importo, 102 €/t confluiranno nel pagamento unico per azienda e saranno corrisposti in base ai diritti storici entro il limite dell'attuale superficie massima garantita (SMG). I rimanenti 75 €/t, moltiplicati per la resa fissata dalla riforma del 1995, verranno corrisposti come aiuto

specifico alla coltura. La superficie massima garantita verrà stabilita al valore più basso tra la media 1999-2001 e il livello dell'attuale SMG.

Frutta a guscio. Il regime attuale sarà sostituito da un pagamento annuo forfettario di 120,75 €/ha concesso per una superficie massima garantita di 800.000 ettari, suddivisa in superfici nazionali garantite per mandorle, nocciole, noci, pistacchi e carrube. Gli Stati membri hanno la facoltà di utilizzare i quantitativi garantiti in maniera flessibile e di completare tale aiuto con un importo massimo di 120,75 €/ha all'anno.

Riforma dei settori dell'olio d'oliva, del tabacco e del cotone

Nell'autunno del 2003, la Commissione presenterà una comunicazione sulla riforma dei settori dell'olio d'oliva, del tabacco e del cotone, che sarà seguita da proposte legislative. Le proposte della Commissione definiranno le prospettive di lungo termine per i settori in questione in linea con il quadro finanziario. Le riforme proposte per tali settori saranno basate sugli obiettivi e sulla metodologia del presente pacchetto di riforma.

Latte

La riforma del settore lattiero-caseario prevista dalle proposte legislative del gennaio 2003 è stata confermata quasi integralmente nei suoi punti essenziali:

- riduzione dei prezzi istituzionali,
- introduzione dei pagamenti diretti e loro disaccoppiamento,
- proroga delle quote al 31.03.2015.

Tuttavia sono state apportate alcune variazioni rispetto alle proposte della Commissione:

- abolizione del prezzo indicativo;
- riduzione dei prezzi istituzionali più contenuta (prezzo di intervento del burro -25%, anziché -35%; prezzo d'intervento del latte scremato in polvere: -15%, anziché -17%);
- disaccoppiamento introdotto quando la riforma sarà interamente entrata a regime (2008);
- nessun incremento di quota per il 2007 e 2008;
- aumento di quote latte per la Grecia: +120.000 tonnellate.

L'approvazione della riforma del latte è un elemento di grande portata politica e finanziaria. L'impatto finanziario per l'Ue è elevatissimo, superiore a quello dello sviluppo rurale. L'impatto per le aziende è altrettanto rilevante: è la prima volta che vengono ridotti i prezzi istituzionali del latte dal 1968.

Qualche considerazione

La riforma è passata quasi all'unanimità (con l'eccezione del voto contrario del Portogallo). L'accordo sulla riforma della Pac ha trovato quasi tutti gli attori (politici, Organizzazioni agricole) sostanzialmente soddisfatti. Eppure le proposte della Commissione del gennaio 2003 avevano innescato una marea di reazioni, per lo più negative.

Ma allora, chi ha vinto? In termini politici ha vinto Fischler, che ha proposto e fatto approvare una riforma fortemente innovativa. Anche il ministro Alemanno, alla fine, ha raggiunto gli obiettivi per l'Italia. Non poteva certo ottenere un aumento di quote latte, dopo le recenti concessioni di Bruxelles.

In termini sostanziali, non ha vinto nessuno. Una riforma era necessaria, per tanti motivi:

- per orientare la Pac verso gli interessi dei consumatori e dei contribuenti;
- per sviluppare una agricoltura più confacente al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare e protezione degli animali;
- per incentivare gli agricoltori a produrre per il mercato;
- per rafforzare la posizione negoziale dell'UE nelle trattative commerciali in corso nell'ambito dell'OMC;
- per evitare che le attuali distorsioni della Pac potessero creare situazioni ingestibili nei nuovi 10 Paesi aderenti.

Una riforma era necessaria, ma il progetto di riforma di Fischler poteva essere anche diverso. Perché è andato avanti nonostante una forte opposizione? Il principale motivo risiede nel fatto che tutte le critiche mirano alla sola conservazione dell'attuale PAC, senza una seria proposta alternativa. Alla lunga il corporativismo isolazionista non regge: il mondo agricolo avrebbe dovuto esser più aperto alla necessità di un cambiamento.

Per le imprese agricole, i cambiamenti apportati dalla riforma comportano la necessità di una rivisitazione delle strategie aziendali. Da quest'ultimo punto di vista si può semplificare l'approccio affermando che le strategie evidenziano una duplice direzione:

- l'impresa agricola dovrà essere sempre più **competitiva** ovvero capace di rapportarsi con il mercato: è la conseguenza della riduzione della protezione delle Ocm e della logica del disaccoppiamento;
- parallelamente l'impresa agricola dovrà fare sempre più attenzione ai nuovi obiettivi di politica agricola, che tendono a premiare i comportamenti (condizionalità ecologica, qualità, ambiente, benessere degli animali, ecc.) nella logica della **multifunzionalità** dell'agricoltura.

Un dato comunque da non sottovalutare: il budget di spesa per la Pac viene confermato fino al 2013. Non esiste oggi una politica economica, analoga a

quella agricola, che può contare su una prospettiva di così lungo periodo. Non bisogna però dimenticare che cambiano gli obiettivi e le modalità di spesa della Pac. E gli agricoltori dovranno affrettarsi ad inglobare questo cambiamento.

Box

Il commento di Fischler: “decisione storica”

Nel commentare l'accordo sulla riforma della Pac, il commissario europeo all'agricoltura Franz Fischler ha dichiarato: *"Si tratta di una decisione storica, che segna l'inizio di una nuova era. La nostra politica agricola cambierà profondamente. Oggi l'Europa si è dotata di una politica agricola nuova, moderna ed efficiente. Il grosso dei pagamenti diretti non sarà più legato alla produzione. Si tratta di una politica che contribuirà a stabilizzare i redditi degli agricoltori e permetterà loro di produrre ciò che chiede il consumatore. Dal canto loro, consumatori e contribuenti beneficeranno di una maggiore trasparenza e di un miglior rapporto qualità/prezzo. Questa riforma manda anche un segnale forte al resto del mondo. La nostra nuova politica è favorevole al commercio. Abbiamo deciso di voltare le spalle al vecchio sistema di sovvenzioni che distorceva gli scambi internazionali e danneggiava i paesi in via di sviluppo. La decisione odierna contribuirà a rafforzare la posizione negoziale dell'UE nell'ambito dell'Agenda di sviluppo di Doha. L'UE ha fatto la sua parte, ora spetta agli altri adoperarsi per la riuscita dei negoziati commerciali dell'OMC. Ma che sia chiaro: alla riunione ministeriale di Cancún, l'UE è disposta a servirsi del proprio accresciuto potere contrattuale solo se può ottenere qualcosa in cambio. Non accetteremo un disarmo unilaterale. La palla è nel campo di altri paesi, come gli Stati Uniti, la cui politica agricola continua ad essere estremamente distorsiva degli scambi internazionali e lo è diventata ancora di più."*