



LA POLITICA AGRICOLA COMUNE
VADEMECUM

febbraio 2006

RAPPORTOMETES

1



LA POLITICA AGRICOLA COMUNE
VADEMECUM

febbraio 2006

A cura di:
ANTONIO PICCHI
CLAUDIO RAVAGLIA

	PREMESSA	5			
	INTRODUZIONE	7			
cap. 1 »	L'AGRICOLTURA DELL'EUROPA-15 E DELL'EUROPA-25	9	cap. 7 »	LE CONNOTAZIONI SOCIALI DELLA PAC	52
1.1	EXCURSUS STORICO DELL'AGRICOLTURA COMUNITARIA	9	7.1	L'ATTENZIONE VERSO I GIOVANI E LE DONNE	52
1.2	I NUMERI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA	11	7.2	IL PREPENSIONAMENTO	53
1.3	LA GEOGRAFIA DELLE PRINCIPALI PRODUZIONI AGRICOLE EUROPEE	13	7.3	LA FORMAZIONE E LA SPECIALIZZAZIONE DEI LAVORATORI DI FILIERA	54
cap. 2 »	COS'È LA PAC: PRINCIPI, OBIETTIVI E STRUMENTI DI INTERVENTO	15	cap. 8 »	L'ALLARGAMENTO A EST E I RAPPORTI CON IL MEDITERRANEO	56
2.1	LA PAC NEL CONTESTO ECONOMICO EUROPEO E MONDIALE	15	8.1	I PROGRAMMI DI PREADESIONE RIVOLTI AI PECO	56
2.2	I PRINCIPI DELLA PAC	15	8.2	I NUOVI PAESI NELLA NUOVA PAC	57
2.3	GLI OBIETTIVI DELLA PAC	16	8.3	FLUSSI DI MANODOPERA VERSO OVEST E VERSO NORD	58
2.4	LA STABILIZZAZIONE DEI MERCATI	17	8.4	RIFLESSI SULLA COMPETITIVITÀ DEI PRODOTTI ITALIANI	60
2.5	GLI INTERVENTI SULL'OFFERTA DEI PRODOTTI AGRICOLI	18	8.5	GLI ACCORDI CON I PAESI DEL MEDITERRANEO E L'ABBASSAMENTO DELLE BARRIERE TARIFFARIE	61
2.6	GLI INTERVENTI SULLA BASE PRODUTTIVA: IL SET ASIDE	19	cap. 9 »	L'INFLUENZA DEI NEGOZIATI INTERNAZIONALI	63
2.7	I PRIMI INTERVENTI SULLE STRUTTURE AZIENDALI	20	9.1	LA COMUNITÀ EUROPEA NEI NEGOZIATI	63
2.8	LO SVILUPPO DELLA POLITICA STRUTTURALE	21	9.2	L'URUGUAY ROUND	63
cap. 3 »	GLI EVENTI DI RILIEVO NELLA STORIA DELLA PAC	23	9.3	MILLENNIUM E DOHA ROUND	64
cap. 4 »	L'INTERVENTO A SOSTEGNO DEI MERCATI	26	cap. 10 »	LE ALTRE POLITICHE COMUNITARIE	65
4.1	GENERALIZZAZIONE DEL MECCANISMO DELL'OCM	26	10.1	AMBIENTE	65
4.2	L'OCM DEI CEREALI	27	10.2	CONCORRENZA E AIUTI DI STATO	66
4.3	L'OCM DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI	28	10.3	PESCA E ACQUACOLTURA	67
4.4	L'OCM DELL'ORTOFRUTTA	31	10.4	POLITICA FORESTALE	68
4.5	L'OCM DELL'OLIO DI OLIVA	33	10.5	POLITICA REGIONALE	68
4.6	L'OCM DEL TABACCO	35	10.6	LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI EUROPEI	69
cap. 5 »	LA POLITICA DELLE STRUTTURE E LO SVILUPPO RURALE	37	10.7	IL SOSTEGNO ALLA RICERCA E ALLO SVILUPPO TECNOLOGICO	70
5.1	LE NORME COMUNITARIE PER LO SVILUPPO DELLE STRUTTURE AGRICOLE	38	cap. 11 »	LA RIFORMA INTERMEDIA DEL COMMISSARIO FISCHLER	71
5.2	I FONDI STRUTTURALI	41	11.1	IL PAGAMENTO UNICO DISACCOPIATO	71
5.3	LE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO (AMBIENTE E FORESTE)	42	11.2	IL PILASTRO DELLO SVILUPPO RURALE	71
5.4	LO SVILUPPO RURALE: COME NASCE E COME SI GESTISCE	44	cap. 12 »	L'APPLICAZIONE DELLA PAC IN ITALIA	73
cap. 6 »	L'INCIDENZA DELLA PAC SULLA FILIERA AGROINDUSTRIALE	47	cap. 13 »	LA RIFORMA DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE PER 2007-2013	75
6.1	PRODUZIONE PRIMARIA	47			
6.2	LAVORAZIONE	47			
6.3	COMMERCIALIZZAZIONE	48			
6.4	IL SOSTEGNO DEGLI ACCORDI INTERPROFESSIONALI	49			
				FONTI	80

In ricordo di Antonio Picchi

“La politica agricola comune” inaugura la sezione di attività che la Fondazione Metes dedica alla informazione sui temi di maggior interesse per il settore agricolo e agroindustriale. L’obiettivo è fornire strumenti agili, di facile lettura e consultazione che siano di guida e supporto per coloro i quali conoscono gli argomenti trattati e, nello stesso tempo, consentano ai “non addetti ai lavori” di affrontare anche argomenti di estrema complessità senza dover superare l’ostacolo di innumerevoli rimandi e oscure normative.

Sotto questo riguardo “La politica agricola comune” ha costituito una notevole prova, brillantemente risolta grazie alla sapienza degli autori a cui va il sincero riconoscimento della Fondazione.

In particolare, ad Antonio Picchi va il ricordo affettuoso e grato di tutti noi, che non potremo più ricorrere al suo gentile, sempre disponibile, premuroso e sicuro consiglio.

Franco Chiriaco

Le pagine che seguono rappresentano il tentativo di fornire, in poco spazio, uno strumento di conoscenza e aggiornamento sui principali elementi che delineano la Politica agricola comune (Pac).

Si è cercato di mantenere un testo scorrevole, il meno possibile “rallentato” dai riferimenti normativi, arricchito dalle esperienze vissute in tanti anni di contributi per la definizione e l'applicazione della politica europea nel nostro paese.

Dopo un capitolo di sintesi dei dati dell'agricoltura europea (cap. 1), si entra nel merito delle definizioni della Pac dei suoi obiettivi e strumenti di intervento (cap. 2).

Si descrivono i principali eventi che hanno contraddistinto quasi cinquant'anni di questa politica a livello europeo (cap. 3) e i meccanismi che consentono il funzionamento dei due pilastri della Pac: l'intervento dei mercati (cap. 4) e l'intervento strutturale (cap. 5).

Ciò per aiutare a comprendere in che modo la nostra agricoltura, sotto il profilo sia dell'economia del sistema agroalimentare (cap. 6) italiano che dei riflessi sul mondo del lavoro e sulla società rurale (cap. 7), sia stata influenzata dalle decisioni di Bruxelles.

I temi dell'allargamento e dei rapporti con i paesi del Mediterraneo (cap. 8), così come i negoziati internazionali per la liberalizzazione del commercio (cap. 9) rappresentano elementi fondamentali che incidono sulle attuali - e future - connotazioni dell'intervento politico comunitario in agricoltura, plasmato peraltro anche dallo sviluppo delle altre politiche europee (cap. 10).

Si tracciano infine i punti che caratterizzano l'ultima riforma della Pac (cap. 11), peraltro ripresa anche in alcuni dei capitoli precedenti, e un riassunto di come la politica comunitaria sia stata applicata nel nostro paese (cap. 12), nello sforzo continuo di adeguarla alla realtà economico-istituzionale dell'agricoltura italiana.

Gli autori

1.1 EXCURSUS STORICO DELL'AGRICOLTURA COMUNITARIA

Nel 1957 viene firmato a Roma il **Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Cee)** che si fonda sui pilastri del mercato comune e del riavvicinamento delle politiche economiche. I paesi aderenti alla Cee sono: Belgio, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Negli anni '50, l'agricoltura dei sei paesi fondatori aveva ancora una posizione di rilievo nelle economie nazionali per l'incidenza degli addetti agricoli sul totale (25%), il contributo alla formazione del prodotto interno lordo (11%) e il peso degli scambi commerciali (il 19% delle esportazioni e il 13% delle esportazioni era costituito da prodotti agricoli e alimentari).

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA COMUNITARIA NEL TRIENNIO 1956-1958

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
R.F.T.	17,9	8,4
Francia	23,7	10,0
Italia	34,1	21,2
Olanda	12,4	10,9
Belgio	10,3	7,2
Lussemburgo	18,0	9,0

Danimarca, Irlanda e Regno Unito entrano nella Cee nel 1973. L'agricoltura del Regno Unito, come evidenziato nella tabella seguente, si discosta notevolmente da quella degli altri paesi comunitari per la sua dipendenza dai commerci internazionali nell'ambito del Commonwealth.

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI ADERENTI NEL 1973

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
Regno Unito	3,0	3,0
Irlanda	25,0	18,0
Danimarca	9,5	9,0

Negli anni '80 entrano nella Cee tre paesi dell'area mediterranea. Si tratta di Grecia (1981), Portogallo e Spagna (1986). L'agricoltura del Sud dell'Europa degli anni '80 è ancora caratterizzata da un'alta percentuale di occupati in agricoltura e da un peso di rilievo del settore nell'economia nazionale.

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI NEGLI ANNI '80

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
Grecia	33,0	17,0
Portogallo	28,0	14,6
Spagna	32,2	10,9

Nel 1995 aderiscono all'Unione europea Austria, Finlandia e Svezia che consolidano ulteriormente le caratteristiche continentali dell'agricoltura comunitaria. La percentuale di occupati e il contributo al Pil è allineato sui valori medi dei paesi del Nord Europa

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI ADERENTI NEL 1995

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
Austria	6,7	3,2
Finlandia	7,0	3,0
Svezia	1,9	2,5

Nel 2004 si è assistito al più grande ampliamento dell'Unione europea, con l'adesione di dieci paesi dell'Europa centro-orientale: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria. L'agricoltura di questi paesi, in larga parte di tipo continentale, sebbene di peso complessivamente modesto nel quadro dell'economia nazionale, è connotata da un elevato grado di arretratezza tecnologica, desumibile anche dall'ancora elevato numero di occupati nel settore.

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI ADERENTI NEL 2004

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
Repubblica ceca	4.9	1.2
Estonia	6.5	2.9
Cipro	5.4	-
Lettonia	15.3	2.9
Lituania	18.6	2.1
Ungheria	6.1	3.1
Malta	2.1	1.9
Polonia	19.6	2.5
Slovenia	9.7	2.1
Repubblica slovacca	6.6	2.1
Media-10	13,4	-

I suddetti dati sono confrontati con quelli più recenti (2002) dell'Europa a 15, che denotano, rispetto alle cifre riportate al momento dell'adesione, il progressivo rimaneggiamento del settore agricolo in termini sia di occupati che di contributo al prodotto interno lordo.

I PRINCIPALI NUMERI DELL'AGRICOLTURA UE-15 NEL 2002

Stato membro	% occupati in agricoltura	% agricoltura sul Pil
Belgio	1.8	1.0
Danimarca	3.2	1.8
Germania	2.5	0.8
Grecia	15.8	6.5
Spagna	5.9	3.4
Francia	4.1	2.1
Irlanda	6.9	2.0
Italia	4.9	2.3
Lussemburgo	2.0	0.6
Paesi Bassi	2.9	2.0
Austria	5.7	1.2
Portogallo	12.5	2.5
Finlandia	5.5	1.2
Svezia	2.5	0.6
Regno Unito	1.4	0.7
Media-15	4,0	1,6

1.2 I NUMERI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA

Negli ultimi cinquant'anni, l'agricoltura italiana ha ridotto notevolmente la sua importanza economica e sociale. L'occupazione agricola è passata da oltre il 43% dei primi anni '50 all'attuale 5% mentre la produzione, nello stesso lasso di tempo, è più che raddoppiata.

Le statistiche di base dell'agricoltura italiana sono confrontate con quelle dell'Unione europea a 15, dei nuovi paesi entrati nell'Unione europea nel 2004, degli Stati Uniti e del Giappone, nel tentativo di evidenziare il peso della nostra agricoltura nel contesto europeo e di alcuni tra i principali paesi ad agricoltura avanzata nel mondo. I dati sono relativi al 2002. Con una Plv pari al 15,2% e una Sau dell'11,7%, l'agricoltura italiana si conferma una tra le realtà produttive più importanti nel contesto agricolo dei 15 paesi dell'Unione europea, dietro solo alle agricolture francese e tedesca. In termini di valore aggiunto (Plv meno i costi per l'acquisto di beni intermedi), l'importanza dell'agricoltura italiana sale notevolmente con il 19,6% del totale comunitario. Pur non riuscendo ad effettuare un confronto completo nel quadro della nuova Unione a 25 paesi per la mancanza di alcuni dati, le cifre della tabella evi-

denziano come il peso dell'agricoltura italiana non si diluisca eccessivamente in seguito all'adesione di alcune realtà - in particolare Polonia e Ungheria - di forte tradizione agricola. La Sau italiana si riduce al 9,2% di quella europea se si accorpano i dati relativi ai nuovi paesi entrati nel 2004 mentre il numero di occupati nell'agricoltura italiana scende dal 16,3 al 10,2%. La percentuale di occupati nell'agricoltura italiana è superiore alla media comunitaria a 15 paesi di 0.9 punti percentuali mentre l'economia ancora arretrata dei dieci paesi nuovi entrati si manifesta proprio nell'alto impiego di occupati nel settore primario.

Il numero delle aziende operanti in Italia rappresenta, nel 2002, ancora circa un terzo del totale delle aziende dei quindici paesi Ue, dato confermato da un'ampiezza aziendale media italiana che non raggiunge un terzo di quella media europea. Questi pochi dati strutturali comunitari evidenziano l'enorme divario con l'agricoltura statunitense, con aziende di estensione media di 176,5 ettari.

La bilancia commerciale import-export italiana si connota per una più elevata presenza di prodotti agricoli e alimentari sia importati che esportati rispetto sia ai dati medi dell'Europa a 15 che a quelli dei nuovi paesi aderenti. In Italia, come nel resto dell'Europa, prevale l'importazione di prodotti agroalimentari rispetto ai valori esportati. L'unica realtà con segno positivo è quella statunitense.

I NUMERI DELL'AGRICOLTURA ITALIANA A CONFRONTO CON L'EUROPA, GLI STATI UNITI

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n	o
Italia	15341	2154	6.1	1072	4.9	43639	14511	29128	2.3	7.7	5.3	-5843	16.9
Ue-15	130809	6771	18.7	6537	4.0	286372	138247	148125	1.6	5.7	3.9	-16998	16.2
Np-10	36167	-	-	3880	13.4	-	-	-	-	4.5	4.4	-1677	28.3
Usa	380795	2158	176.5	3478	2.4	-	-	-	-	2.8	7.3	13465	-
Jap	4762	2249	2.1	2680	4.0	-	-	-	-	8.1	0.2	-28338	-

a: superficie agricola utilizzata (Sau, migliaia di ettari)

b: numero di aziende (migliaia)

c: Sau aziendale (ha)

d: occupati in agricoltura (migliaia)

e: % di occupati in agricoltura

f: produzione lorda vendibile (Plv, milioni di euro)

g: consumo di input (milioni di euro)

h: valore aggiunto lordo (milioni di euro)

i: % agricoltura nel Pil

l: prodotti agricoli e alimentari importati (% su totale import)

m: prodotti agricoli e alimentari esportati (% su totale export)

n: bilancia commerciale agroalimentare (milioni di euro)

o: % consumo agroalimentare rispetto al totale dei consumi

1.3 LA GEOGRAFIA DELLE PRINCIPALI PRODUZIONI AGRICOLE EUROPEE

Nei sei paesi fondatori della Cee il valore della produzione animale sopravanzava di molto quello di origine vegetale con una preponderanza degli allevamenti bovini. Gli anni '50 e '60 hanno visto l'esplosione delle rese produttive sia vegetali che animali, grazie all'utilizzo intensivo dei mezzi di produzione forniti soprattutto dall'industria chimica, meccanica e mangimistica. L'incremento delle produzioni agricole ha peraltro risposto a un generalizzato aumento del consumo di prodotti alimentari dovuti sia all'incremento demografico che all'aumento dei redditi pro capite. I principali produttori agricoli europei hanno mantenuto nel corso degli anni le loro specificità produttive con una preponderanza di prodotti di origine zootecnica nelle agricolture continentali e una maggiore presenza di produzioni vegetali nelle agricolture mediterranee, soprattutto a conferma della maggiore vocazione ortofrutticola e vitivinicola.

ALIQUOTE PERCENTUALI DELLE PRINCIPALI PRODUZIONI AGRICOLE NEI 15 STATI MEMBRI DELL'UE

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	LU	NL	A	P	FIN	S	UK
Frumento	1.3	3.6	19.9	3.2	8.0	33.0	0.7	11.4	0.1	0.9	1.4	0.7	0.6	1.7	13.5
Segala	0.8	5.5	70.0	0.9	8.2	3.2	-	0.2	0.1	0.6	4.0	1.4	2.3	2.3	0.6
Avena	0.7	3.6	13.7	1.4	14.5	9.5	1.4	7.6	0.1	0.1	2.1	1.1	19.6	15.8	8.9
Orzo	0.6	9.4	22.4	0.7	15.9	22.1	2.2	4.1	0.1	0.6	1.9	0.1	3.8	3.4	12.8
Mais	0.1	-	9.5	7.0	12.7	34.4	-	29.4	0.0	0.5	3.7	2.7	-	0.0	-
Riso	-	-	-	6.7	27.7	4.7	-	55.1	-	-	0.0	5.7	-	-	-
B.zucchero	5.2	2.8	22.8	2.7	8.5	25.1	1.4	9.0	-	6.2	2.7	0.8	1.2	2.6	9.1
Tabacco	0.4	-	3.1	45.0	11.0	8.5	-	30.4	-	-	0.1	1.6	-	-	-
Olio oliva	-	-	-	21.2	44.7	-	-	33.1	-	-	0.0	1.0	-	-	-
S. oleosi	0.2	1.7	26.6	0.3	10.7	38.9	-	7.3	0.1	0.0	2.0	0.3	0.9	1.2	10.3
Frutta f.	1.9	0.2	4.6	10.3	31.0	15.5	0.1	26.2	0.0	2.0	1.4	4.1	0.2	0.2	2.3
Ortaggi f.	3.4	0.5	5.6	8.5	20.9	14.1	0.9	23.1	0.0	9.0	0.8	5.1	0.8	0.6	6.7
Vino	-	-	6.6	0.3	6.9	52.0	-	27.5	0.2	-	3.1	3.3	-	-	-
Sementi	-	7.9	16.6	0.0	-	30.8	-	7.5	0.0	30.6	0.1	-	0.8	0.7	5.0
Fibre tess.	-	-	-	-	-	83.1	-	0.0	-	1.8	0.2	13.6	0.1	-	1.1
Luppolo	-	-	82.8	-	-	4.0	-	-	-	-	1.0	-	-	-	12.1
Latte	2.3	3.9	22.1	2.5	5.8	19.9	3.6	11.2	0.2	9.2	2.3	1.9	2.8	2.7	9.7
C.bovine	3.8	1.4	11.9	1.0	8.2	28.5	6.6	12.9	0.2	4.2	2.7	1.5	1.5	1.8	14.0
C.suine	5.4	10.1	21.2	1.2	17.2	12.3	1.3	10.4	0.1	8.2	2.6	2.2	1.4	1.7	4.8
C.ovicapr.	0.1	0.1	3.5	13.5	29.5	13.2	4.7	4.6	0.0	3.3	0.4	2.8	0.0	0.3	24.1
Uova	2.5	1.6	17.6	3.5	16.1	13.8	0.6	16.2	0.0	6.8	2.5	1.7	0.7	1.9	14.4
Pollame	2.3	1.7	8.9	1.4	9.1	28.5	1.4	16.0	0.0	5.8	1.1	3.9	1.1	1.0	17.8
Totale	2.4	2.9	14.2	4.4	14.2	22.8	2.1	15.9	0.1	5.0	2.0	2.4	1.3	1.5	8.8

I dati 2002 dell'Europa a 15 paesi membri rilevano che, per quanto riguarda i prodotti soggetti a organizzazione comune di mercato, ossia i principali prodotti agricoli sottoposti a normativa comunitaria, il principale produttore europeo, in termini di quantitativi prodotti, è la Francia seguita, a distanza, da Italia e Germania. Le aliquote percentuali degli Stati membri nella produzione agricola finale dell'agricoltura sono riportate nella seguente tabella (le statistiche disponibili non consentono di estendere il confronto con i nuovi paesi dell'Europa centro-orientale).

L'Italia si colloca al primo posto nella produzione di riso e di ortaggi freschi. È secondo produttore di mais, vino e carni bovine dopo la Francia, di olio di oliva e frutta fresca dopo la Spagna, di uova dopo la Germania e di tabacco al seguito della Grecia.

Nelle altre grandi produzioni europee, l'Italia è al terzo posto nella produzione di latte e di pollame e al quarto posto nella produzione di frumento, barbabietola da zucchero e carni suine.

Per spiegare la politica agraria comune e qualsiasi politica agraria nazionale occorre in primo luogo accettare che l'agricoltura sia aiutata dallo Stato, nel caso della Pac, dall'Unione europea. Le ragioni sono tante e molti economisti, non solo economisti agrari, le hanno descritte: settore debole, in balia degli eventi meteorici, deve esserci la certezza per la popolazione che il rifornimento almeno dei beni alimentari essenziali sia assicurato, ecc.

Sta di fatto che nessun Stato dimentica la propria agricoltura. Certi paesi dell'est europeo entrati di recente nell'Unione hanno ancora il partito agrario. Fino a poco tempo fa, cioè nell'Europa dei paesi fondatori, l'elettorato dell'agricoltura condizionava la scelta della formula di governo, i partiti. Oggi, dopo la riduzione degli addetti agricoli non è più così: altri interpreti danno nuove motivazioni, nuove missioni all'agricoltura (cura dell'ambiente e delle risorse naturali) e quindi il suo fronte di difesa si è allargato a buona parte della cittadinanza; l'agricoltura sta a cuore dei consumatori (sicurezza alimentare), ha forze collaterali agli agricoltori che stanno emergendo, quali i nuovi rurali, cioè chi ha scelto di abitare e vivere in campagna trasferendosi dai centri urbani.

La Pac ha quindi seguito o si può anche dire preceduto le trasformazioni agricole e il modificarsi dell'opinione pubblica a riguardo dell'agricoltura che in questo ultimo mezzo secolo sono state di rilievo storico. Quindi è stato difficile il suo cammino. Il risultato si può ben riconoscerlo oggi: l'Europa ha una sua agricoltura forte, molto diversificata per produzioni e per forme di gestione, che via via è stata ed è ancora (nei nuovi paesi entrati nell'Unione) matrice di sviluppo complessivo. Il modello verso il quale si dirige è quello di un'agricoltura diffusamente ecocompatibile, con produzioni di qualità e sicure. Se non ci fosse stata la Pac, tutto questo sarebbe potuto avvenire? Non è possibile dare una precisa risposta a questa domanda ma si è generalmente d'accordo nel dire che la Pac è stata il terreno principale sul quale si è formata ed è cresciuta l'Europa unita.

2.1 LA PAC NEL CONTESTO ECONOMICO EUROPEO E MONDIALE

Il primo passo, dal quale è iniziato il processo di unificazione dell'economia, dell'agricoltura, è stato quello di abbattere gradualmente le **barriere doganali interne**, comprese quelle dei prodotti agricoli. Ricordiamo che all'epoca (anni 50) non producevamo alimenti sufficienti per la nostra popolazione e quindi dovevamo importarli, l'Italia fra questi. Gli scambi intracomunitari erano una parziale soluzione. Ma il tema dell'approvvigionamento alimentare era comune, chi più chi meno, anche agli altri cinque paesi e tutti i governi assieme pensarono a misure comuni per fronteggiare la situazione: aiuti alla produzione per accrescerla (si era non autosufficienti in quasi tutti i prodotti agricoli di prima necessità), restrizioni alle importazioni (non necessariamente con dazi più alti ma con barriere non tariffarie), facilitazioni alla esportazione verso i paesi terzi dei pochi prodotti in supero.

La regolamentazione comunitaria dell'import-export intra ed extra comunitario è stato per diversi anni una delle principali preoccupazioni della Commissione europea e degli stati membri fino alla decisione di realizzare il Grande Mercato ovvero il completamento del mercato unico che è consistito principalmente nel rimuovere tutti gli ostacoli (stesse regole amministrative, certificazioni, misure standard, condizioni di concorrenza, parità fra le monete) alla libera circolazione delle merci entro un tempo determinato (avviata nel 1993). L'aspetto commerciale, di mercato del processo di unificazione europea, che a molti cittadini europei è parso l'aspetto dominante rispetto alla politica sociale ed alla stessa unificazione politica, a questo punto sarebbe stato definitivamente completato con l'unificazione della moneta. Tuttavia questa Europa con queste regole e con i successivi allargamenti si impose sempre più come forza economica a livello di **commercio mondiale** e da qui le tensioni in seno al Gatt (General agreement on tariffs and trade, ossia l'Accordo generale sulle tariffe e il commercio) poi al Wto (World trade organisation, ossia l'Organizzazione mondiale del commercio), delle quali si farà cenno successivamente.

2.2 I PRINCIPI DELLA PAC

Ma torniamo ai principi della Pac: dopo quello della **unicità del mercato**, viene quello della **preferenza comunitaria**, cioè ogni stato membro ha dovuto riconoscere ai prodotti degli altri stati membri le stesse condizioni cui sono sottoposti quelli nazionali mantenendo per essi, come per quelli nazionali, la medesima protezione rispetto a quelli di provenienza extra comunitaria.

Infine, il principio della **solidarietà finanziaria**, cioè l'impegno di ogni stato membro a sostenere le spese del costo della Pac ancorché siano a vantaggio degli altri stati o poco o nulla per l'uno o l'altro degli stessi. Questo principio è stato sempre rispettato con grandi difficoltà. Vi faceva da contraltare il principio non scritto del giusto ritorno, cioè la verifica, da parte di ogni delegazione nazionale al termine di una trattativa fra i paesi membri, tesa a capire in che misura pareggiavano o spareggiavano le previsioni di entrate comuni-

tarie rispetto al contributo nazionale al bilancio comunitario.

In base a questa “contabilità” è stato sollevato dal Regno Unito, ai tempi del premier Thatcher, il problema del suo costante saldo negativo e pertanto, onde evitare una ulteriore crisi della Pac e del processo di unificazione, venne stabilita una restituzione dall’inizio degli anni 80. Come si può constatare: ricerca di regole e principi da osservare, ma anche flessibilità e adattabilità pur di mantenere il timone verso l’Europa.

2.3 GLI OBIETTIVI DELLA PAC

Il Trattato di Roma stesso è il caposaldo della Pac. Vi si afferma che “la realizzazione e lo sviluppo del mercato comune dei prodotti agricoli devono essere accompagnati dalla messa in opera di una politica agraria comune” (art. 38, par. 4). Nei trattati successivi l’obiettivo della Pac è sempre mantenuto e via via integrato.

Nel 1985 a seguito dell’approvazione dell’Atto Unico viene varato il principio della **coesione economica e sociale** (per ridurre gli squilibri interni) a seguito del quale nella Pac comincia a delinearsi la politica di sviluppo rurale che non trascura i territori marginali, la montagna, le zone depresse, tutto il territorio rurale nonché promuove azioni di salvaguardia dell’ambiente e delle risorse naturali delle quali le agricolture sono soggetto e strumento di tali azioni. Inizia a farsi strada non più e soltanto l’agricoltura-produzione e l’agricoltura-mercato, ma l’agricoltura-ambiente. L’ampliamento di missione del settore agricolo e il ventaglio più ampio di interventi della Pac sempre più integrata con le altre politiche comunitarie verranno descritte al paragrafo 3.

Il Trattato di Roma definisce in che cosa potrà consistere la Pac. Rimandando al testo dell’art. 39, se ne fa di seguito un riassunto: incrementare la produttività sviluppando il progresso tecnico e il miglior impiego dei fattori produttivi, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alle popolazioni agricole; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli al consumo.

Si afferma inoltre che il carattere particolare dell’agricoltura deriva dalla struttura sociale di chi vi si dedica e dalle differenze strutturali e naturali esistenti fra le regioni agrarie, che i cambiamenti da operare dovranno avvenire per gradi in modo da consentire gli opportuni adattamenti; che l’agricoltura deve essere considerata intimamente connessa all’insieme dell’economia. Negli articoli successivi già si prefigurano i possibili strumenti di intervento.

Non è questa la sede per fare una verifica degli obiettivi della Pac come sono stati definiti nel Trattato di Roma, anche perché molteplici verifiche sono state effettuate, nel corso di oltre 40 anni, sia dalla Commissione europea che da studiosi di varia estrazione. La Pac è sempre stata sotto osservazione ed è per questo che ha subito spesso cambiamenti (riforme) sui più importanti dei quali ci si soffermerà in seguito.

Ma gli obiettivi sono stati rispettati? Possiamo tentare una risposta. Come si è detto il primo obiettivo, cioè la conservazione e lo sviluppo del settore agricolo è conseguito all’interno

di una modernizzazione complessiva dell’economia europea; non solo, si tratta di un’agricoltura interessante che si avvia ad essere estesamente orientata (non solo per isole) verso le produzioni di qualità e l’ecocompatibilità. Resta un problema che è quello generale della riduzione della manodopera agricola, nonostante l’incremento apportato dall’ingresso dei nuovi paesi, di assicurare dinamicità all’occupazione agricola nel senso di prevederne sì una riduzione, in uscita dal settore e dall’ambiente rurale ma contemporaneamente e sia pure parzialmente compensata dagli ingressi di giovani nel settore e da flussi di popolazione ex urbana che si insedia in ambiente rurale. A ciò tenderebbe la politica di sviluppo rurale per la quale si qualificerebbe la nuova Pac a partire dalla riforma di medio termine o riforma Fischler (commissario all’agricoltura della Commissione Prodi) del 2003.

Il tenore di vita equo delle popolazioni agricole via via residue rispetto al costante andamento dell’esodo è stato assicurato dall’incremento della produttività e dalla politica di difesa dei prezzi, anche se con ricorrenti crisi per prodotto (anche di super produzione) e per aree. Oggi con il disaccoppiamento (premio comunitario all’azienda agricola, indipendente da quanto produce attualmente) l’agricoltore vede monetizzato, attraverso il premio unico aziendale, questo faticoso e talvolta convulso cammino delle varie organizzazioni comuni di mercato, anche se in molti casi il vantaggio verrà goduto prevalentemente dagli eredi (fino al 2013).

Con la riforma di medio termine, l’imprenditore agricolo ha riacquisito la piena responsabilità delle scelte produttive e per esse si deve confrontare direttamente con il mercato: l’equità del suo tenore di vita dipenderà solo in parte dalla Pac.

2.4 LA STABILIZZAZIONE DEI MERCATI

L’obiettivo della stabilizzazione dei mercati previsto dalla Pac è teso a ostacolare l’ondeggiamento dei prezzi al produttore, causa di crisi ricorrenti nei vari comparti del settore agricolo (per eccesso dei prodotti immessi sul mercato compresi quelli di importazione, per effetto di calamità, più spesso per azioni speculative dell’intermediazione, ecc.).

La stabilizzazione dei mercati è stata in effetti l’obiettivo principe per conseguire la parità negli scambi fra gli stati che via via si sono aggregati alla Comunità europea, poi all’Unione europea e quindi fra essi la libera circolazione delle merci, nel nostro caso dei prodotti agricoli.

Quali i mezzi per conseguire questa “parificazione”? Innanzi tutto il prezzo unico, a cominciare dal grano per poi considerare anche la maggior parte dei principali prodotti agricoli europei. Dal 1957 annualmente i Ministri dell’agricoltura fissavano un prezzo indicativo verso il quale si sarebbero orientati i prezzi di mercato del nuovo raccolto. Il prezzo indicativo, definito anche prezzo-obiettivo, quale prezzo che i produttori avrebbero dovuto ricevere, era accompagnato dalla fissazione del prezzo di intervento (quindi inferiore al prezzo indicativo) cioè il prezzo che assicurava al produttore la minima remunerazione e il rientro dai costi, garantito dalla Comunità attraverso gli organismi di intervento nazionali

(in Italia l'Aima e oggi l'Agea). Il prezzo di entrata o di ingresso o soglia, cioè la barriera all'importazione che protegge il mercato interno, è paragonabile a quello indicativo. Qualora le derrate fossero comunque fatte entrare, si dava luogo a prelievi all'importazione (differenza fra prezzo mondiale e prezzo di entrata) che hanno costituito poste positive per il bilancio della Ce.

Il meccanismo è molto più complesso di quanto qui esposto e variano pure le definizioni dei vari prezzi secondo i prodotti, come peraltro evidenziato nelle schede specificamente dedicate a taluni prodotti di particolare importanza per l'economia comunitaria e nazionale. Invece vale ricordare il rito annuale relativo alla fissazione dei prezzi, la cosiddetta "maratona", che in genere si concludeva dopo varie riunioni del Consiglio dei Ministri agricoli e dopo una riunione finale che poteva occupare anche alcuni giorni. Questa decisione era preparata dai servizi della Commissione con molto scrupolo di rilevazioni di dati aziendali e dei mercati, il cosiddetto metodo-obiettivo, via via diventato sempre più complesso. Attraverso questo metodo di lavoro si formavano i dossier preparatori: non era detto però che i Ministri ne tenessero del tutto conto nelle loro decisioni finali, che ovviamente erano decisioni politiche (ancorché riguardavano il prezzo dei suini e dei cereali) e di compromesso. Attraverso incentivi e disincentivi che accompagnavano la fissazione dei prezzi (perciò denominati amministrativi) da più osservatori ritenuti quasi sempre superiori a quelli effettivi di mercato, si impose il governo europeo dei mercati agricoli e quindi tendenzialmente l'adeguamento progressivo dell'offerta alla domanda. Si raggiunse così l'autosufficienza alimentare e purtroppo si passò anche oltre. Il complesso delle norme che occupavano la fissazione dei prezzi per prodotto ha preso il nome di organizzazione comune di mercato (Ocm) ed anche esse sono state oggetto di infinite modificazione. Ogni agricoltore e ogni operatore della filiera era ovviamente tenuto a conoscerle. Al di là dell'efficacia di tali prezzi e Ocm si è imposta una trasparenza del mercato e di problemi delle produzioni a dimensioni non più nazionale ma comunitaria fino a realizzare il vero e proprio mercato unico. Perché il prezzo unico avesse tutta la sua efficacia è stato necessario superare diversi ostacoli nazionali, primo fra tutti quello delle monete e della loro parità. La questione monetaria è sempre stata all'ordine del giorno fino alla creazione della moneta unica, alla quale si è arrivati per gradi. Il terreno della trattativa prezzi dei mercati agricoli è stato di collaudo delle varie soluzioni transitorie: dall'Ecu (paniere delle varie monete europee) ai montanti compensativi (o importi compensativi monetari), e agli stabilizzatori finanziari.

2.5 GLI INTERVENTI SULL'OFFERTA DEI PRODOTTI AGRICOLI

La stabilizzazione dei mercati ha richiesto ben presto di adottare decisioni gravi dal punto di vista dell'etica della produzione, come il **ritiro del prodotto in eccedenza** e comunque che andava al di sotto del prezzo di intervento sul mercato ed eventualmente la sua distruzione, come nel caso degli ortofrutticoli che sono di difficile conservazione.

Fanno sempre parte della rispettiva Ocm sia le modalità dei ritiri sia la destinazione dei prodotti ritirati, sia la individuazione permanente degli organismi nazionali di intervento per gestire i ritiri (per noi prima l'Aima e poi l'Agea). Si ricordano le montagne di burro e di polvere di latte in Olanda e le difficoltà del loro smaltimento mentre certi allevatori continuavano a produrre latte alimentando le loro vacche con farina di manioca di importazione in quanto la produzione di latte al riparo della Ocm era comunque conveniente. Distorsioni di questo tipo ce ne sono state diverse. Anche per questi casi la Commissione interveniva cambiando certe norme della relativa Ocm.

Risolto il problema dell'auto approvvigionamento a livello europeo, a lungo andare la politica dei prezzi e dei mercati mostrava sempre più la sua insufficienza a regolare la produzione secondo le esigenze del mercato e quindi la Commissione si decise ad intraprendere la via della programmazione produttiva, che in prospettiva avrebbe dovuto convergere con la nascente e gracile politica delle strutture. A questo approdo occorre che accedessero anche gli agricoltori, purtroppo ormai abituati ad essere troppo protetti. I primi passi di questo cammino sono stati la corresponsabilità e la non coltivazione. Chiaramente due nozioni contrarie al senso comune degli agricoltori, insieme a quella della distruzione dei prodotti eccedentari, ma nozioni tese ad esprimere una responsabilità verso gli altri del proprio produrre; altrimenti accettarne le conseguenze. La corresponsabilità ha significato, in caso di produzione di eccedenza da conservare e smaltire, rendere partecipi con esborsi finanziari i produttori in base al rispettivo contributo a formare le eccedenze. Nelle entrate del bilancio comunitario si è quindi aperta questa partita di giro, che tuttavia ha sempre avuto una portata limitata. Il principio della corresponsabilità dei produttori, che si è affiancato a quelli della fondazione della Pac (unicità del mercato, preferenza comunitaria, solidarietà finanziaria), ha principalmente avuto uno scopo educativo per indurre i produttori alla programmazione delle proprie colture ed allevamenti.

2.6 GLI INTERVENTI SULLA BASE PRODUTTIVA: IL SET ASIDE

Il secondo tentativo di contenimento delle produzioni è stato quello del **ritiro delle terre arative** dalla coltivazione (set aside). Si è prevista prima una adesione volontaria su premio, poi una obbligatoria rapportata a percentuale, variabile di anno in anno (la cui misura viene decisa nella trattativa annuale sui prezzi). Il set aside ha interessato principalmente i cereali. Talune regioni hanno potuto sottrarsi (in Italia il Trentino Alto Adige in quanto si sarebbe profondamente modificato l'ordinamento colturale della propria agricoltura già di per sé difficile in quanto di montagna).

Il set aside nel mentre ha rappresentato un modo per ridurre le produzioni in eccedenza ha aperto nelle aziende ad agricoltura tradizionale, cioè tradizionalmente intensiva, la finestra dell'ambientalismo. Ciò però poteva far coesistere nella stessa azienda l'appezzamento che continuava ad essere coltivato intensamente e quindi a raggiungere rese alte e l'appezzamento che nello stesso anno era smesso di coltivare. A set aside però potevano di

anno in anno essere destinati altri appezzamenti e in questo modo si reinseriva nella successione fra le colture l'avvicendamento, primo passo per il ripristino della rotazione fra colture sfruttatrici (es. grano), miglioratrici (es. medica) e da rinnovo (es. barbabietola).

L'agricoltura delle alte produzioni unitarie (per ettaro e per capo di bestiame) cominciava ad essere condotta per mano a ritornare ad essere, anche se con criteri moderni, l'agricoltura che non deve forzare le risorse naturali (la fertilità organica del terreno, la biodiversità, le risorse meteoriche) per produrre prodotti sani e sicuri, di qualità.

2.7 I PRIMI INTERVENTI SULLE STRUTTURE AZIENDALI

Nella storia della Pac piano piano emergono i principi cui si ispira e gli strumenti del suo sempre più ampio armamentario in vista di governare le produzioni, ma nello stesso tempo il proposito di lasciare agli agricoltori le medesime condizioni di scelta, specialmente a quelli che si trovano meno dotati di proprio (condizioni ambientali sfavorevoli alla produzione agricola, povertà, carenza di conoscenze professionali, difficoltà commerciali per l'ingresso dei nuovi paesi concorrenti per gli stessi prodotti, difficoltà con l'amministrazione pubblica, assistenza quando decidono di lasciare l'agricoltura per inserirsi in altre attività, diversificazione delle attività in azienda, condizione giovanile).

A questo punto del nostro excursus sulla Pac per individuare il suo modus operandi è il momento di intrattenerci sul principio della **“restituzione del danno subito”** non dal maltempo o da altre cause avverse ma dalla Pac stessa. Dopo diversi annunci (rapporto Thorn del 1981, Libro verde del 1985, Piano Delors del 1987) viene deciso di dare un aiuto al reddito agli agricoltori la cui situazione economica è resa fragile dall'evolversi della Pac, oppure che hanno difficoltà oggettive ad aderire a certe sue ultime decisioni. In un primo momento si autorizzano programmi nazionali di aiuto al reddito (proporzionali al danno subito) poi si passa ad aiuti a cofinanziamento comunitario estesi a tutti i paesi della Comunità. In Italia si attiva questo primo provvedimento a favore degli olivicoltori delle regioni meridionali.

Anche se diversamente motivato rispetto all'attuale premio unico aziendale si può ritenere che questo aiuto al reddito (per noi agli olivicoltori) lo abbia prefigurato sia quanto a modalità (cessione monetizzata), sia quanto a vasta diffusione (80.000 olivicoltori; 800.000 agricoltori oggi)

Questo filone di spesa comunitaria confrontato con quello dei prezzi e dei mercati nasce esile e si mantiene tale fino al disaccoppiamento (2005) dalle quantità di prodotti agricoli, ma intanto si presenta e si giustifica. Contribuisce a far capire che la Pac sta cambiando sia pure quasi per simboli. Questo stesso strumento è a finalità plurime: può essere considerato assistenziale cioè conforme ad un obiettivo sociale; può essere considerato sostegno indiretto al prezzo, cioè accoppiato al prodotto (all'olio d'oliva, al latte di montagna); può essere considerato a finalità strutturale, cioè per migliorare le condizioni di produzione (ripristino degli oliveti danneggiati dal gelo, impianti di mungitura meccanica). La sua

utilizzazione è in dipendenza della decisione dell'imprenditore, piccolo o grande che sia. Oggi c'è chi si chiede cosa ne faranno gli imprenditori del premio unico aziendale: appunto dipende soprattutto dalle loro decisioni, che ovviamente terranno conto dell'andamento del mercato, delle previsioni delle altre zone di produzione, della volontà dell'imprenditore stesso e dal suo senso del rischio, ecc.. Gli interventi sulla base produttiva per convincere chi la gestisce a produrre meno, almeno dal punto di vista delle produzioni ad ettaro o per capo, cioè esattamente all'inverso del periodo anni 60-70, non sono solo quelli sopra descritti: si devono citare quelli per incoraggiare l'estensivazione e quello per l'agricoltura biologica. Anche se la loro prima motivazione è la riduzione delle quantità dei prodotti agricoli, in particolare nelle produzioni cerealicole e foraggiere, e quindi delle produzioni zootecniche, essa si affianca sempre in modo più evidente a quelle per la diversificazione delle produzioni (da colture o allevamenti intensivi, da colture o allevamenti estensivi o biologici e quindi di differente qualità) e a quella della ecocompatibilità che è chiesta anche all'agricoltura, cioè alla non forzatura dello sfruttamento delle risorse naturali.

2.8 LO SVILUPPO DELLA POLITICA DELLE STRUTTURE

La proposta dell'**estensivazione** è stata il primo messaggio rivolto agli agricoltori che si doveva cambiare strada. La quantità crescente delle eccedenze e i conseguenti problemi di bilancio della Ce avevano indotto i decisori a coinvolgere direttamente gli agricoltori per indurli a modificare le loro decisioni sull'ordinamento produttivo aziendale. Già sono definite norme e premi dal 1985 (Reg. 797) e poi, in modo più completo, nel 1988 (Reg. 4119): la riduzione delle produzioni aziendali del 20% (a seguito di riduzione complessiva della superficie destinata alle colture eccedentarie o per l'adozione di tecniche colturali e di allevamento meno intensivi rispetto a quelli precedenti) per almeno 5 anni era premiata con un aiuto comunitario. Così per la conversione di colture eccedentarie in colture e allevamenti non coperti da Ocm e comunque non eccedentari (esempio: piccoli frutti, piante medicinali e aromatiche, api, chioccioline, ecc.) sono previsti aiuti (Reg. 2328/91). Anche la destinazione a **produzioni non alimentari** (etanolo, ecc.) di terre già ritirate dalle produzioni coperte da Ocm sono premiate purché la loro utilizzazione sia certificata dalle industrie che trasformano (Reg. 2176/90).

Ma la destinazione che più è stata considerata dagli agricoltori è stata quella dell'agricoltura biologica, anche perché è stata appoggiata dai movimenti verdi e dai consumatori, desiderosi di mettersi al riparo dai prodotti agricoli trattati con pesticidi. In effetti l'agricoltura biologica (reg. 2092/91) ha avuto uno sviluppo insperato (l'Italia è il primo paese tra quelli dell'Unione per estensione dei terreni ad essa dedicati). Un articolato regime di controllo e di monitoraggio certifica l'osservanza dei relativi disciplinari.

Tutti questi regolamenti sopra citati hanno avuto alterne vicende di accoglienza da parte degli agricoltori, ma hanno una chiara connotazione: avvisarli che l'agricoltura produttivista doveva essere accantonata. Tuttavia il loro lancio a mo' di regolamento rivolto a tutti

gli agricoltori delle diverse agricolture europee ha avuto un effetto non solo demotivante il produttivismo, ma destrutturante l'impianto dell'organizzazione agricola preesistente (azienda, ordinamento, calendario del lavoro), non dissimile, anche se di minor impatto, dall'effetto della rispettiva Ocm, nel senso che si è trattato di stimoli dall'alto, da lontano, da Bruxelles, senza il recepimento valutato zona agraria per zona agraria. Hanno potuto determinare crisi di identità. Finalmente si è poi compreso che queste varie scelte produttive si dovevano rendere compatibili con l'agricoltura preesistente attraverso una partecipazione ampia degli agricoltori a livello locale e delle rispettive organizzazioni di categoria e istituzioni territoriali. Solo nel 1993, in seguito alla riforma MacSharry, vengono proposti a Bruxelles i primi **piani regionali per l'ambiente e la forestazione in agricoltura**.

Quindi la Pac è stata in primo luogo e principalmente applicata a governare il mercato dei prodotti agricoli, cioè la formazione della produzione agricola e la sua immissione al mercato. La formazione delle eccedenze e la concorrenza mondiale nel commercio extracomunitario hanno fatto riflettere sulla missione dell'agricoltura europea, riflessione incoraggiata anche dall'evoluzione dei consumi (minore quantità, domanda di più diversificazione e qualità, sicurezza alimentare). Nel mentre a livello comunitario si è sempre pensato a rendere più efficiente l'azienda (di dimensioni assai disparate da un paese all'altro e nelle varie aree dello stesso paese) e comunque a sostenere gli agricoltori nella transizione verso una economia prevalentemente extra agricola e ad ampliare le attività da svolgersi in azienda (**multifunzionalità**) ancorché non solo rivolte alle coltivazioni ed agli allevamenti.

Questo iniziale affiancamento della politica delle strutture a quella dei prezzi e dei mercati è stato troppo lungo quanto a tempo trascorso, e poco incidente, quanto a effettiva sinergia fra strutture e mercati, ma i diversi provvedimenti, soprattutto, hanno iniziato a lanciare i ponti fra le due politiche e si sono determinate alla fine sinergie fra politica dei prezzi e politica delle strutture. L'esempio principe è quello relativo alle prime decisioni restrittive nella definizione dei prezzi amministrati annuali ai quali si è fatto corrispondere l'elargizione di premi diretti ai produttori. Parimenti, i nuovi regolamenti strutturali si rivolgono a quegli agricoltori che attueranno riconversioni verso le produzioni non eccedentarie o estensibili. Negli ultimi anni queste sinergie con la politica delle strutture sono diventate il nucleo della politica di sviluppo rurale di cui si riferirà in seguito. Il futuro della Pac sarà quindi segnato da questi due pilastri: la politica di mercato sempre più essenzializzata e lo sviluppo rurale in progressivo potenziamento. Ad oggi però le cose sono ancora molto lontane: anche in seguito alla modulazione degli aiuti solo circa l'11% delle risorse Pac sono destinate allo sviluppo rurale mentre la quota restante resta in capo al pilastro dei mercati.

Si è descritto nel paragrafo precedente l'avvio della Pac e il memorandum Mansholt. Esso è rimasto negli eventi e nella storia successiva come l'atto di ripensamento della Pac che ha sovrastato i decisori che si sono succeduti almeno fino alla riforma MacSharry (1992) e soprattutto gli elaboratori dei vari documenti di snodo che hanno preparato gli eventi che di seguito si elencano e successivamente si descrivono e che sono: il rapporto-mandato del Consiglio alla Commissione del 30 maggio 1980 (espletato il 24 giugno 1981), il libro verde (1985), la riforma MacSharry (1992), l'Agenda 2000 (luglio 1997), la riforma di medio termine (2003).

Dopo 15 anni di funzionamento della Pac e nella difficoltà di contenere le eccedenze di produzione, peraltro già previste dal memorandum Mansholt, si imponeva una rettifica dei meccanismi automatici di sostegno dei prodotti agricoli che stavano determinando crescenti difficoltà di bilancio quindi a danno anche delle altre politiche comunitarie.

Il rapporto della Commissione a seguito del mandato del Consiglio del 30 maggio 1980 è infatti una ricognizione di tutte le politiche comunitarie e delle rispettive necessità; ovviamente della principale, cioè la Pac e in esso cominciano a delinearci i problemi sia della finalizzazione della Pac mercato, nel senso di non soppesarne gli effetti a posteriori, sia della sua insufficienza a determinarne modifiche (governo consapevole dell'assetto produttivo) (siamo al picco di "disobbedienza" degli agricoltori) e delle sinergie da ricercare tra le varie politiche (non solo di quelle agricole di mercato-strutture) ma di quelle agricole con quella sociale, energetica, regionale, dei trasporti, dell'ambiente).

Il rapporto propone al Consiglio una autocritica della Pac seguita fino a quel momento. Si afferma che i prezzi garantiti (fissati quasi sempre in crescendo anno dopo anno dal Consiglio) da soli non consentono la difesa e il progresso dei redditi agricoli, che i prodotti strutturalmente eccedenti (latte, cereali, ecc.) non assicurano più la garanzia automatica, che per tutti i prodotti si devono fissare **obiettivi di produzione comunitari**, oltre i quali la garanzia comunitaria si deve limitare e comunque il costo di gestione delle eccedenze deve vedere la partecipazione dei produttori (tassa di corresponsabilità per il latte). Tuttavia negli anni successivi sia questa tassa, sia gli altri strumenti regolatori della produzione non hanno avuto molta efficacia, tant'è che si è dovuto arrivare, solo però cinque anni dopo, alla determinazione delle **quote** (da applicarsi anche alle zone di produzione non responsabili delle eccedenze di latte come quelle di produzioni dei formaggi tipici e delle zone di montagna)!

Ma non passano quattro anni e, sotto un'altra Commissione (da Thorn a Delors), viene presentato un altro documento noto come **Libro verde** (luglio 1985). Esso compie un'analisi a tutto campo della Pac e della situazione dell'agricoltura europea, del suo auspicabile futuro e compie una esposizione di numerose proposte specie sul fronte delle scelte alternative (alla fin fine risultate poco o nulla fattibili e comunque poco incidenti dal punto di vista del loro contributo alla riduzione delle produzioni eccedentarie) alla coltivazione dei cereali, principali responsabili insieme al latte delle eccedenze strutturali. Si muove però entro coordinate dichiarate e ribadite e cioè entro una prospettiva liberistica, quindi con il proposito di inaugurare una politica dei prezzi restrittiva (quindi di svolta rispetto al pas-

sato) allo scopo di riequilibrare l'offerta, cioè contenerla, sul mercato; di conferma della scelta preferenziale del modello organizzativo tradizionale consistente nell'azienda a conduzione familiare di dimensione media, di prevedere un decremento dell'occupazione agricola e un incremento dell'abbandono, specie delle aziende marginali, ma di contrastarlo con l'integrazione di redditi specie per evitare di dover affrontare problemi di tutela del territorio che si determinerebbero se venisse a mancare "un numero apprezzabile di agricoltori". Continua la fiducia nella leva dei prezzi amministrati che per questa volta e da qui in poi agirebbe nella direzione opposta, nel senso di accrescere la sensibilità degli agricoltori a fronte delle sollecitazioni del mercato e quindi a sospingerli verso un minor incremento della produzione.

In questo caso, a partire dall'esame degli effetti ormai incontestabili della politica dei prezzi si formulano proposte di carattere strutturale che però non sono organiche, sanno di rimedio e non sono calate puntualmente, come dovrebbero, nelle singole situazioni regionali e zonali agricole.

Ecco l'elenco. Oltre alle proposte risibili di riconversione di cereali sopra richiamate, l'incoraggiamento di forme di agricoltura a tempo parziale quali l'agriturismo e l'uso delle terre ai fini non agricoli (parchi, riserve di caccia, ecc.), localizzazione di piccole e medie imprese extragricole nelle campagne, ecc..

Il Libro verde venne molto dibattuto e la Commissione trasse le conclusioni di questo dibattito preparando una riscrittura del Libro verde dal titolo "Un futuro per l'agricoltura europea" (dicembre 1985) o Libro bianco: però non vi sono differenze di effettivo contenuto rispetto al Libro verde ma solamente di toni. Sono stemperate certe convinzioni, per esempio circa l'efficacia (convincere gli agricoltori a ridurre le produzioni) nel breve periodo delle misure restrittive - prezzi più bassi, tassa di corresponsabilità sui cereali - che tuttavia nell'immediato non verranno adottate. Per contro vengono più in luce le misure di carattere strutturale da promuovere a favore delle piccole aziende e a salvaguardia dell'ambiente, nonché le sinergie da stimolare sia con le altre misure a carattere regionale (ad imitazione di quelle messe a punto nei Pim) finanziate dal Fesr e dal Fes, sia con gli aiuti di stato dei paesi membri.

Ancora una volta il ripensamento della Pac viene rimandato e si deve arrivare al 1992 per fare un nuovo giro di boa: la riforma MacSharry, la prima vera riforma della Pac; la seconda sarà quella del 2003 portata avanti dal Commissario Fischler. Vera riforma perché propone l'allineamento dei prezzi interni all'Unione a quelli dei mercati mondiali anche a seguito delle pressioni provenienti dal resto del mondo e propone di passare dal sostegno dei prezzi (come è stato per i 30 anni precedenti) all'aiuto diretto (compensativo della riduzione drastica del prezzo di intervento) ai redditi degli agricoltori. Poi finalmente la politica di mercato si atteggia a politica delle strutture o quanto meno si sperimenta una congiunzione tra politica dei mercati e politica delle strutture: infatti verrà deciso che i piccoli produttori (di cereali, semi oleosi e piante proteiche, le cosiddette cop) cioè con seminativi cop di superficie tale da produrre 92 tonnellate di cereali (in Italia attorno ai 16 ettari) non dovranno ridurre, mentre i grandi produttori che superano le 92 tonnellate di

cereali dovranno ritirare il 15% delle superfici a seminativi usufruendo però per tali superficie della prevista compensazione per il set-aside. Inoltre finalmente si definiscono le cosiddette **misure di accompagnamento**: misure agro ambientali (reg. 2078/92), per la forestazione delle terre ex seminativo (Reg. 2080/92), per il prepensionamento (reg. 2079/92) da tempo preconizzato nei documenti precedenti.

Questa riforma ha cambiato la configurazione della Pac anche se ha mantenuto, come dall'inizio, il privilegio riservato ai seminativi, quindi all'agricoltura del nord Europa, anche perché i loro prodotti hanno sempre avuto un mercato a prezzi mondiali.

Passano altri cinque anni e si arriva ad un'altra riflessione generale su tutte le politiche comunitarie che va sotto il nome di "Agenda 2000: per un'unione più ampia e più forte", però predisposta nel 1997. Essendo stata scartata l'ipotesi di elevare il massimale (1,27% del Pil) delle risorse proprie del bilancio Ce, lo spazio finanziario alle altre politiche dipendeva dalle contenute riduzioni da apportare alla spesa agricola ed anche alla politica regionale (insieme assorbivano il 70% del bilancio). Questa manovra è anche giustificata dalla necessità di far posto alla spesa dell'allargamento a dieci nuovi paesi. Sulla spesa agricola i precedenti tentativi di ridimensionarla avevano dato pochi risultati, tuttavia si è proseguito ad altri ritocchi alle decisioni del 1992: freno alle eccedenze (mediante ulteriore riduzione del prezzo dei cereali e della carne bovina, del burro e del latte in polvere, proroga delle quote latte fino al 2008, conferma del set-aside) prosecuzione del disaccoppiamento (più aiuti diretti), riduzione dei sussidi alle esportazioni, incremento degli aiuti alle pratiche agricole sostenibili. Sostanzialmente si procede sui bilanciamenti: prezzi più bassi e quindi minori interventi di mercato, aiuti diretti compensativi. Agenda 2000 poi sposa esplicitamente la politica di sviluppo rurale e i suoi principi, almeno quelli già sperimentati in programmi fino ad allora attuati in determinate zone (es. Pim). La riduzione delle spese per la politica regionale avverrà concentrando gli interventi sia dal punto di vista territoriale sia settoriale. Gli obiettivi (si veda par. 5.2) da sette vengono ridotti a tre: l'obiettivo 1, come prima, è indirizzato alle regioni in ritardo di sviluppo; l'obiettivo 2 riguarda le regioni in crisi strutturale (es. tessile); l'obiettivo 3 le regioni individuate come più bisognose di azioni formative sugli occupati in riconversione e sui disoccupati di lunga durata. Vengono ridotte anche le iniziative comunitarie (gestite direttamente da Bruxelles) da 13 a sole 4 (Interreg, Urban, Leader, Equal). Solo Leader interessa di più il settore agricolo in quanto si occupa dello sviluppo rurale a partire dal livello locale. L'Agenda propone il coinvolgimento nella definizione e gestione dei programmi delle istituzioni e delle forze sociali locali anche per la politica regionale. Nonostante che la spesa agricola non si sarebbe effettivamente ridotta ma solo in minima parte ridistribuita, la riforma proposta da Agenda 2000, è stata avversata dalle Organizzazioni agricole con una grande manifestazione a Bruxelles (9 febbraio 1999).

La successiva effettiva riforma della Pac, la riforma di medio termine (Fischler 2003) si illustrerà e commenterà, nei suoi elementi di base, al paragrafo 11.

4.1 GENERALIZZAZIONE DEL MECCANISMO DELL'OCM

L'**organizzazione comune di mercato (Ocm)** di un prodotto agricolo consiste in un insieme di dispositivi adottati su base comunitaria per garantire la disponibilità di prodotti alimentari, stabilizzare i prezzi delle derrate e assicurare redditi equi agli agricoltori.

Generalmente, l'Ocm comprende sistemi:

- 1) di regolazione del mercato interno,
- 2) di regolazione degli scambi esterni e
- 3) di integrazione del reddito.

1) MISURE DI INTERVENTO E SISTEMI PER REGOLARE IL MERCATO INTERNO

Per la maggior parte dei prodotti regolamentati da un'organizzazione comune di mercato viene fissato un prezzo indicativo. Tale prezzo viene considerato all'origine di un reddito equo che gli agricoltori dovrebbero ricavare per un dato volume di prodotto ed una data qualità.

Qualora il prezzo di mercato di un determinato prodotto scenda al di sotto del prezzo di intervento, fissato dalla normativa comunitaria ad un livello inferiore al prezzo indicativo, gli organismi di intervento acquistano i prodotti e li immettono all'intervento pubblico con diverse destinazioni a seconda della tipologia di prodotto ritirato (distillazione, stoccaggio, trasformazione, ecc.). In alcuni casi, vengono pubblicati bandi di gara per l'ammasso privato.

2) MISURE PER REGOLARE GLI SCAMBI ESTERNI

Alcune esportazioni di prodotti agricoli e alimentari verso paesi terzi possono fruire di restituzioni all'esportazione, che corrispondono alla differenza tra il prezzo sul mercato comunitario e il prezzo mondiale (più bassi). I prodotti agricoli dei paesi terzi sono soggetti, al momento dell'importazione nell'Unione europea, a un prelievo che garantisce la competitività dei prezzi comunitari e perciò al rispetto del principio della preferenza comunitaria.

Il regime delle restituzioni e dei prelievi è stato sottoposto a diversi ridimensionamenti e rettifiche a seguito degli accordi internazionali gestiti dall'Organizzazione mondiale del commercio per l'abbattimento delle barriere tariffarie e degli accordi multi e bilaterali dell'Unione europea con i Paesi in via di sviluppo (es. accordo Everything but the arms).

3) STRUMENTI DI INTEGRAZIONE DEL REDDITO

Gli agricoltori ricevono pagamenti diretti utili a mantenere un dato livello di reddito per alcuni dei principali prodotti. I pagamenti diretti sono generalmente calcolati sulla base di

prefissate rese di produzione e quindi distribuiti per unità di superficie o per numero di capi allevati. In taluni casi, tali compensazioni sono dirette alle organizzazioni dei produttori (es. ocm ortofrutta) sulla base di un programma operativo di miglioramento della capacità di commercializzazione dei prodotti.

Le integrazioni di reddito sono state, come approfondito nella apposita scheda dedicata alla recente riforma di medio termine della Pac, in larga parte disaccoppiate dalle produzioni.

Nelle schede che seguono, si descrivono in sintesi le caratteristiche di alcune tra le Ocm - cereali, latte, ortofrutta e olio di oliva - più importanti per l'economia agricola comunitaria e italiana.

4.2 L'OCM DEI CEREALI

L'organizzazione dei mercati cerealicoli rappresenta l'essenza stessa della Pac. È stato, nel 1962, uno dei primi settori regolamentati da Bruxelles. Il mercato comune, da intendersi quale eliminazione delle barriere interne, definizione di prezzi istituzionali valevoli per tutta la Comunità europea, protezione dalle importazioni esterne, è stato avviato nel 1967. L'applicazione delle regole comunitarie ha condotto, negli anni '70 e '80 a enormi surplus produttivi con conseguenti difficoltà di smistamento sui mercati mondiali e smisurato aumento dei costi di stoccaggio.

Nonostante diversi tentativi di aggiustamento della normativa e di integrazione della stessa attraverso misure disincentivanti la produzione (compensazioni per il sistema di messa a riposo dei terreni), l'Ocm ha continuato a produrre eccedenze fino ai primi anni '90.

La riforma del Commissario MacSharry ha posto le basi per il contenimento dei surplus produttivi nei principali settori di produzione agricola. Per i cereali, il progressivo adeguamento dei prezzi istituzionali ai corsi mondiali nonché la riduzione delle barriere doganali, ha consentito un riequilibrio delle produzioni.

Nel quadro della recente riforma di medio termine della Pac, l'Ocm è stata modificata dal Reg. (CE) n. 1784/03 che ha l'obiettivo di stabilizzare i prezzi, fissare il regime degli aiuti e le modalità degli scambi con i paesi terzi.

I cereali interessati sono il frumento tenero, il frumento duro, il granoturco, l'orzo, la segala, il sorgo e l'avena, come tali o sotto forma di farina, di semola o di malto.

Le regole dell'Ocm sono applicabili nell'arco della campagna di commercializzazione che inizia il 1° luglio e termina il 30 giugno dell'anno successivo.

4.2.1 I PAGAMENTI DIRETTI

Agli agricoltori sono corrisposti pagamenti diretti o versati aiuti specifici. Il pagamento diretto ha la funzione di compensare le perdite di reddito derivanti dall'adeguamento dei prezzi istituzionali ai corsi mondiali. In Italia, dal 2005, i pagamenti diretti sono integrati nell'aiuto unico versato all'azienda agricola.

4.2.2 IL REGIME DI INTERVENTO

Il prezzo di intervento è di 101,31 EUR/t. Può essere soggetto a maggiorazione mensile (0,46 EUR/t/mese da novembre a luglio).

Gli organismi d'intervento designati dagli Stati membri acquistano i cereali al prezzo d'intervento, eventualmente modificato in base alla qualità dei prodotti. Per l'Italia il periodo di intervento va dal 1° novembre al 15 maggio. Se si verificano particolari circostanze, ad esempio in caso di discesa dei prezzi al di sotto del prezzo d'intervento su una parte del mercato comunitario, il ricorso all'intervento può essere deciso a livello dell'Unione europea.

4.2.3 GLI SCAMBI CON I PAESI TERZI

Per le importazioni e le esportazioni è necessario un titolo d'importazione o di esportazione rilasciato dagli Stati membri. Alle importazioni si applicano le aliquote dei dazi della tariffa doganale comune. Se le importazioni rischiano di perturbare il mercato comunitario, la normativa prevede la possibilità di riscuotere dazi addizionali all'importazione. Per taluni prodotti (frumento tenero di alta qualità, segale, granturco e sorgo, escluso l'ibrido da seme) il dazio all'importazione è limitato alla differenza tra il prezzo CIF Rotterdam ed il prezzo di intervento maggiorato del 55%.

Per consentire l'esportazione sulla base dei prezzi praticati sul mercato mondiale può essere concessa una restituzione, periodicamente o mediante gara.

È inoltre possibile adottare misure di salvaguardia qualora il mercato rischi di subire perturbazioni causate dalle importazioni o dalle esportazioni o qualora il livello dei prezzi sul mercato mondiale minacci l'approvvigionamento della Comunità.

4.3 L'OCM DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

Il mercato unico del latte è entrato in vigore nel 1968. Le produzioni lattiero-caseari erano tutelate da un sistema di fissazione annuale dei prezzi (prezzi indicativo di mercato, prezzo di entrata delle produzioni extracomunitarie, prezzo di intervento per il burro e il latte scremato in polvere).

Questo sistema ha comportato, negli anni '70 e '80, una crisi del settore dovuta alle difficoltà di smaltimento delle eccedenze produttive. All'uopo furono adottati diversi provvedimenti di contenimento, in particolare l'istituzione di premi di riconversione verso mandrie da carne, premi alle vacche allattanti onde stimolare l'uso del latte in azienda, il varo di campagne promozionali (ad es. per favorire il consumo di latte nelle scuole), il blocco di incentivi agli investimenti volti a intensificare la produzione lattiero-casearia, la tassazione della produzione eccedentaria (**prelievo di corresponsabilità**) e il contingentamento delle produzioni (**quote**). Il regime delle quote latte è entrato in vigore nel 1984. Oltre i limiti produttivi stabiliti dalle quote (riferite, per l'Italia, alla produzione dichiarata

nel 1983), gli allevatori devono pagare una "multa", il cosiddetto prelievo di corresponsabilità, proporzionata alle consegne di latte che eccedono i massimali assegnati. Questo sistema ha aggravato la crisi del settore lattiero-caseario nazionale, che dichiara annualmente quantitativi prodotti ben superiori alle quote assegnate. Il mantenimento del regime delle quote fa sì che l'Italia debba giocare sul piano di apposite politiche strutturali rivolte alla conversione del settore ovvero al rilancio della sua competitività.

L'Ocm del latte e dei prodotti lattiero-caseari è fondata sul Reg. (CE) n. 1255/99 e ha l'obiettivo di stabilizzare i prezzi e di assicurare un equo tenore di vita agli agricoltori grazie all'attuazione dei sistemi di intervento, di commercializzazione e di scambi con i paesi terzi. Il sistema delle quote viene mantenuto fino al 2014/2015. La riduzione dei prezzi del 15% è accompagnata dall'istituzione di un sistema di pagamenti diretti a partire dal 2004 e da un aumento delle quote dell'1%.

I prodotti interessati sono il latte e la crema di latte concentrato, il latticello, lo yogurt, il lattosio, il burro e il burro anidro (butteroil), il latte in polvere, i formaggi ed altre preparazioni a base di latte. La campagna di commercializzazione inizia il 1° luglio di ogni anno e termina il 30 giugno dell'anno seguente.

4.3.1 PREZZI, REGIME DI INTERVENTO E DI AMMASSO PRIVATO

I prezzi fissati dal regolamento riguardano i due principali prodotti gestiti dai sistemi nazionali di intervento sui mercati: il burro e il latte scremato in polvere.

Per quanto riguarda il burro, se nel periodo dal 1° marzo al 31 luglio di ogni anno i prezzi di mercato si situano per un determinato periodo ad un livello inferiore al 92% del prezzo d'intervento, gli organismi d'intervento di ogni Stato membro possono acquistare il burro al 90% del prezzo d'intervento. La Commissione europea può sospendere gli acquisti all'intervento se i quantitativi offerti superano determinati quantitativi prefissati fissati dal 2004 al 2008. Il burro acquistato deve presentare determinate caratteristiche e rispondere a dati requisiti.

Per la crema e il burro, salato o non salato, prodotto con crema o con latte, può essere concesso un aiuto all'ammasso privato. L'ammontare dell'aiuto è fissato tenendo conto delle spese di ammasso e dell'andamento prevedibile dei prezzi del burro fresco o del burro immagazzinato. Lo smaltimento del burro acquistato dagli organismi d'intervento si effettua in condizioni tali da non compromettere l'equilibrio del mercato.

Per quanto riguarda il latte scremato in polvere, gli organismi d'intervento degli Stati membri provvedono all'acquisto al prezzo d'intervento nel periodo compreso tra il 1° marzo e il 31 agosto. Il latte deve rispettare determinate caratteristiche di composizione - in particolare per quanto riguarda il tenore minimo di materia proteica - e pertanto il prezzo d'intervento è adattato di conseguenza.

È previsto inoltre un aiuto all'ammasso privato. Se la situazione lo richiede, la Commissione può decidere di rimettere sul mercato, in tutto o in parte, il latte scremato in polvere oggetto dei contratti di ammasso privato.

Anche per alcuni formaggi (grana padano, parmigiano reggiano, provolone, formaggi e di pecora o di capra e formaggi a lunga conservazione) sono concessi aiuti all'ammasso privato. L'ammontare dell'aiuto dipende dalle spese di ammasso e dall'andamento prevedibile dei prezzi. Anche per i formaggi, se la situazione di mercato lo richiede, la Commissione può decidere che i prodotti oggetto dei contratti di ammasso siano reimmessi sul mercato.

4.3.2 AIUTI SPECIFICI PER LA COMMERCIALIZZAZIONE E PER IL LATTE CONSUMATO NELLE SCUOLE

L'Ocm prevede aiuti per:

- il latte scremato e il latte scremato in polvere (compresi il latticello e il latticello in polvere) usati nell'alimentazione degli animali (questi prodotti devono rispondere a determinati requisiti);
- il latte scremato trasformato in caseina o caseinato;
- l'acquisto di crema, di burro e di burro concentrato da parte di organizzazioni, istituzioni ed enti senza scopo di lucro;
- la vendita di alcuni prodotti lattiero-caseari alle forze armate;
- i fabbricanti di prodotti della pasticceria e di gelati alimentari al fine di smaltire le eccedenze di burro.

Inoltre, per incoraggiare i bambini al consumo di latte, viene versato un aiuto alle scuole per la distribuzione di prodotti lattiero-caseari per un quantitativo massimo di 0,25 litri di latte per allievo e per giorno. Gli Stati membri possono concedere un aiuto supplementare

4.3.3 SCAMBI CON I PAESI TERZI

Il settore è soggetto a un insieme di norme che disciplinano lo scambio con i paesi terzi. In primo luogo, il commercio di latte e prodotti lattiero-caseari è sottoposto alle aliquote dei dazi doganali comuni. Se talune importazioni rischiano di destabilizzare il mercato comunitario, possono essere riscossi dei dazi addizionali alle condizioni previste dall'Organizzazione mondiale per il commercio (Wto). Le importazioni sono soggette alla presentazione di un titolo d'importazione mentre le esportazioni possono essere soggette al rilascio di un titolo di esportazione. Negli scambi con i paesi terzi sono di norma vietate le tasse di effetto equivalente a un dazio doganale e l'applicazione di restrizioni quantitative all'importazione o di misure di effetto equivalente. Per le esportazioni, la differenza tra i prezzi praticati sul mercato mondiale e i prezzi comunitari può formare oggetto di una restituzione all'esportazione. Quando il prezzo franco frontiera è notevolmente superiore al prezzo comunitario e rischia di persistere mettendo a repentaglio il buon funzionamento del mercato comunitario, la Comunità può sospendere totalmente o parzialmente i dazi doganali all'importazione ed anche riscuotere dei prelievi all'esportazione. È possibile adottare misure di salvaguardia qualora il mercato rischi di subire gravi perturbazioni per effetto delle importazioni o delle esportazioni.

4.3.4 ALTRE DISPOSIZIONI

La normativa comunitaria prevede inoltre disposizioni relative alla lotta contro le malattie animali, agli aiuti di stato concessi al settore, all'ampliamento dei mercati del latte e miglioramento della qualità e allo scambio di informazione fra Stati membri e Commissione.

4.4 L'OCM DELL'ORTOFRUTTA

Il settore dell'ortofrutta è assai importante in Italia, ma anche in Europa. Sono prodotti caratteristici dell'alimentazione mediterranea ed europea nel senso che è ancora diffuso il consumo degli ortofrutticoli allo stato fresco; mentre i prodotti trasformati si sono imposti specialmente per i cambiamenti intervenuti nei costumi di vita e quindi anche nei consumi alimentari. Tuttavia a livello di Pac non hanno goduto di corrispondente considerazione in particolare se confrontati ai cereali e ai prodotti zootecnici.

Le ragioni forse sono anche obbiettive: ad esempio gli ortaggi, benché di minore serbevolezza e conservabilità, nonostante le grandi innovazioni che sono intervenute nella tecnologia del freddo, godono di un percorso di mercato di breve durata e di un esito di mercato ravvicinato, compreso il pagamento pronto cassa del prodotto da parte del consumatore, che riduce le anticipazioni e i sospesi di cassa da parte dei vari anelli della filiera; in secondo luogo il settore è gestito da una imprenditoria più dinamica, rispetto ad altri settori, e quindi in grado di adottare decisioni (comprese quelle sull'ordinamento produttivo) più rapide. Il settore deve disporre e in effetti ha non solo i rapporti con la ricerca e la tecnologia più stretti, ma altresì di rapporti più frequenti e ampi con il settore bancario e, ovviamente, rapporti più frequenti con le varie figure commerciali del mercato e della trasformazione industriale. Il punto debole della produzione è soprattutto l'organizzazione e la carenza di programmazione che interessa in particolare l'orticoltura di pieno campo che produce ortaggi di massa, anche se di elevata qualità.

L'Ocm ortofrutta è quindi assai diversa dalle altre: nonostante le frequenti difficoltà del suo funzionamento l'Italia avrebbe dovuto utilizzarla meglio ed invece ancora oggi non se ne avvale come potrebbe. Le associazioni dei produttori e poi le organizzazioni dei produttori (Op) hanno stentato a darsi il ruolo di programmatrici della produzione con tutti i rischi che questo comporta quando l'offerta non combacia con la domanda di mercato, specie se il prodotto è deperibile. Il sistema italiano non utilizza il plafond di stanziamenti messo a disposizione dall'Unione. Fra l'altro se esso funzionasse a dovere (più concentrazione dei prodotti, maggior numero di dirigenti capaci, logistica) non si assisterebbe al calo continuo delle esportazioni. Già nel 1987-88 il tasso di autoapprovvigionamento era del 105,5% per gli ortaggi e del 67,2% per gli agrumi, dell'84,2% per gli altri frutti. Nell'88 le esportazioni europee erano di 2,5 milioni di tonnellate, le importazioni di 4 milioni di tonnellate.

Annualmente la Commissione fissa per un certo numero di prodotti i seguenti prezzi: prezzo di base, prezzo di acquisto (da parte dell'organismo di intervento, compreso fra il 30 -

65% del prezzo di base), prezzo di ritiro, derivato dai precedenti, al quale l'associazione dei produttori, nel caso il prezzo di mercato si abbassi fino a tale prezzo, invita i propri soci a non immettere il prodotto sul mercato e quindi si predispone a ritirarlo in cambio di una indennità. Se la crisi di mercato è grave, cioè il prodotto non si riesce a venderlo, gli organismi di intervento (per noi l'Aima, poi l'Agea attraverso le Regioni) ritira le produzioni eccedentarie purché rispondenti alle norme di qualità e le paga al pari del prezzo di acquisto pubblico (al di sotto del prezzo di acquisto riferito alla categoria II^A). Inoltre la Commissione determina un prezzo di riferimento, cioè massimo di entrata, al fine di proteggere il mercato interno di certi prodotti sensibili. La differenza con il prezzo di mercato all'entrata ha dato luogo a una tassa compensativa per la differenza con il prezzo di riferimento.

Un regime particolare di prezzi è istituito e previsto per gli agrumi.

Per i prodotti trasformati (inizialmente erano compresi nella Ocm i pomodori, le pesche, le pere destinate a succhi o sciroppi, le prugne e dopo l'adesione della Grecia i fichi e l'uva secca) è previsto un aiuto alla produzione a partire dal 1978, decisione che segna l'inizio di una politica complessiva per i prodotti e i territori agricoli definiti mediterranei. Esso è giustificato a ragione dello scarto fra il livello dei prezzi dei prodotti comunitari e quello dei prodotti importati e ha per scopo di compensare i produttori di prodotti freschi poi consegnati alla trasformazione purché l'industria di trasformazione paghi i prodotti conferiti al di sopra di un prezzo minimo fissato dalla Commissione. Nel caso del pomodoro questo aiuto però è riconosciuto solo per una quantità prefissata a livello comunitario, ripartita fra i paesi produttori e a loro volta tra le industrie di trasformazione: una preconsolazione delle quote.

4.4.1 LA RIFORMA DEL 1996

Con il Regolamento 2200/96 che sostituisce quelli precedenti è stato ulteriormente rafforzato il **ruolo delle Op**, si sono previste le associazioni di Op e le organizzazioni interprofessionali fra tutti gli operatori della filiera. In Italia però solo in alcune regioni si sono formate le Aop mentre l'organismo interprofessionale si è solo costituito a livello nazionale ma è sostanzialmente un comitato di scambio di informazioni più che un organismo di collegamento commerciale fra i vari attori della filiera. Fino ad oggi non sono state adottate neppure decisioni circa la qualità che avrebbe dovuto valere erga omnes, cioè estensibili a tutti i produttori, anche quelli non soci di Op, che sono ancora la maggioranza.

Inoltre le Op attuali per riscuotere gli aiuti comunitari, compresi quelli per risarcire i ritiri, devono redigere il **programma operativo** (articolato in obiettivi, azioni, risorse finanziarie) di durata pluriennale per il quale gli stati membri hanno stilato una lista di spese ammissibili (molto minuziose quelle stabilite dal Mipaf) che fra l'altro riguardano miglioramenti delle strutture produttive sia delle aziende agricole, sia degli impianti di trasformazione e commercializzazione. Il programma operativo comprende anche il Fondo di esercizio con il quale, fra l'altro, l'op finanzia i ritiri dal mercato.

Il Reg. 2200/96 ha conseguito taluni risultati messi in evidenza da un recente studio Inea, e cioè le Op hanno migliorato la loro capacità di adattarsi alle situazioni mutevoli del settore e del mercato degli ortofrutticoli, hanno adottato modi di produzione più rispettosi dell'ambiente, modi di gestione più decentrati e soprattutto la riduzione dei ritiri. Il vero problema però è quello che il sistema delle Op ad oggi raggiunge solo il 33 - 34% dell'offerta a fronte dell'obiettivo del 60%. Altre forme di raggruppamento dell'offerta restano esterne, come quelle che fanno capo ai centri agroalimentari (ex mercati all'ingrosso) ed ai grossisti dei circuiti esterni a questi ultimi. I collegamenti non continuativi fra i segmenti della filiera e quelli della produzione non permettono di affrontare sul piano interprofessionale i problemi della logistica, che perciò resta un referente apparentemente esterno alla filiera, come la Gdo (grande distribuzione organizzata) che invece ne tira le fila.

4.5 L'OCM DELL'OLIO DI OLIVA

L'Ocm dell'olio di oliva viene definita con il Reg. CE n° 136/66, attuativo dell'organizzazione comune nel settore dei grassi e trova i suoi presupposti nell'importanza particolare dell'olivicoltura per l'economia di alcune regioni della Comunità, dove, non solo rappresenta una risorsa essenziale, ma, altresì, costituisce la fonte più importante di grassi per la popolazione.

L'Ocm ha una sua caratterizzazione, come quello degli ortofrutticoli, differenziandosi dalle altre Ocm. Rispetto agli ortofrutticoli però ha sempre avuto più risorse a disposizione forse perché l'olio di oliva è associato alle altre materie grasse, olio di colza, di girasole, di soia, ecc. e, se si vuole, al burro. Colza e burro prodotti prevalentemente continentali, come è noto, fin dall'inizio sostenuti dalla politica comunitaria. Il confronto fra le destinazioni di spesa è quindi molto ravvicinato. Sta di fatto che pur essendo l'olio di oliva un prodotto mediterraneo, si può ritenere che abbia usufruito di un trattamento di favore. L'Italia, fra l'altro, è in posizione di elevato utilizzo dei fondi comunitari impegnati in questo settore a ragione della sua elevata produzione di olio di oliva e di soia.

Fin dall'inizio, i prezzi istituzionali tesi a stabilizzare i prezzi di mercato concernenti il settore sono: il prezzo indicativo alla produzione (fissato a livello equo per i produttori allo scopo di mantenere il necessario volume di produzione di olio di oliva nella Comunità), il prezzo rappresentativo di mercato e il prezzo di intervento (uguale al prezzo indicativo alla produzione diminuito dell'aiuto alla produzione, il prezzo di entrata (a tutela del patrimonio olivicolo comunitario in quanto la Ce è stata fin dall'inizio importatrice netta). L'olio di oliva ha usufruito di un forte aiuto complementare al prezzo di mercato alla produzione, che era in parte giustificato dalla necessità di consentire all'olio di oliva di sostenere la concorrenza dei consumi degli oli di semi. L'aiuto alla produzione si acquisiva previa denuncia di coltivazione che veniva presentata all'organismo di intervento da parte dell'associazione produttori cui l'olivicoltore aderiva. Tale pratica è stata oggetto di numerose frodi e conseguentemente di molti controlli eseguiti da una apposita agenzia denomi-

nata Agecontrol. Si sono moltiplicate le fonti statistiche, sia per le stime preventive della produzione, sia in sede di raccolta dati a produzione avvenuta. In certe annate il confronto fra i dati è risultato sconcertante.

Per mantenere l'olio d'oliva in posizione di concorrenzialità con gli oli di semi è stato anche istituito successivamente un aiuto diretto al consumatore (prezzo dell'olio in bottiglia con indicato lo sconto-premio comunitario). Sia l'aiuto alla produzione, sia l'aiuto al consumo ormai sono stati soppressi. La recente riforma che entrerà in vigore nel 2006 si è orientata verso un aiuto forfettario a pianta, il cui numero risulta dal censimento per rilevazione aerea, realizzato con il sistema informatico geografico oleicolo.

Le associazioni degli olivicoltori, riunite nelle unioni nazionali, hanno gestito l'aiuto alla produzione ed oggi si trovano a doversi impegnare di più nei servizi e soprattutto nella commercializzazione. Del resto sia le associazioni dei produttori sia le loro unioni in effetti hanno da sempre avuto la missione della commercializzazione e di far fluire commercialmente a vantaggio dei produttori le quantità di olio di oliva nei successivi segmenti della filiera dalla produzione al consumo. L'Ocm avrebbe facilitato questo funzionamento assicurando intenti comuni a tutti gli operatori della filiera. L'esperimento assistito delle Moc (macro organizzazioni commerciali) avrebbe voluto dimostrare che questo era possibile. Purtroppo però in questo campo sono stati fatti pochi progressi.

Anche in questo settore la Ce si è trovata di fronte alla crescita incontrollata della produzione, specie da quando sono entrate nella Comunità europea Grecia, Spagna e Portogallo. La Spagna in particolare ha estesamente incrementato i suoi oliveti, grazie agli aiuti della politica delle strutture.

I rimedi della Ocm sono stati i seguenti: l'aiuto è stato riconosciuto nei limiti della Qmg (quantità minima garantita) comunitaria, ripartito in Qmg nazionali. Qualora l'andamento produttivo risultasse inferiore e quindi si determinava una inutilizzazione dell'aiuto pari al 20% della Qm, questo poteva essere ripartito fra le altre zone di produzione che invece avevano superato il tetto di produzione. L'aiuto poi è stato limitato ulteriormente agli impianti in essere al 1° maggio 1998, ai quali sarebbe stato riconosciuto dalla campagna 2001 - 2002 (il cosiddetto "blocco degli impianti"), salvo autorizzare superfici contingentate di nuovi impianti alla Francia, al Portogallo e alla Grecia e ad ammettere ristrutturazioni in Italia. Si è passati poi in caso di crisi di mercato allo stoccaggio pubblico (scorta regolatrice) e a quello privato.

Un'altra costante della Ocm olio di oliva è stata quella dell'incoraggiamento alle azioni di miglioramento della qualità, sia in vista del mantenimento dell'alta considerazione del consumatore verso questo prodotto, ma anche per dimensionare la qualità superiore e quindi il sostegno più elevato rispetto alla quantità di oli di minor pregio e perciò a sostegno meno elevato. La qualità evidentemente si inizia a difendere dalla produzione. In particolare ci si deve difendere dalla mosca dell'olivo, i cui attacchi portano ad alterare la qualità dell'olio (maggiore acidità). Il Regolamento 528/99 cofinanzia programmi annuali delle Regioni per il miglioramento della qualità. Oltre alla constatazione di mancanza di difetti e contaminazioni, si devono accertare ed illustrare le caratteristiche organolettiche, la conservabilità, i

benefici nutrizionali. L'insieme di questi dati è espresso dal disciplinare approvato per ottenere l'iscrizione nell'elenco delle Dop o delle Igp. Come si è detto l'olivicoltura si può distinguere in olivicoltura per il mercato e in olivicoltura per la difesa dell'ambiente. La prima può essere a sua volta distinta in quella che destina il prodotto al circuito breve e che in sostanza fa capo all'agricoltura part-time e ai piccoli frantoi, dalla quale ha origine la maggior parte di produzioni di qualità e in quella che destina il prodotto al circuito lungo e che fa capo alla grande industria di trasformazione, oleifici ormai di proprietà transnazionale che fa largo impiego di prodotto di importazione per le proprie confezioni, anche di quelle che esporta come olio italiano. L'olivicoltura ambientale ha invece lo scopo di contribuire a definire il paesaggio ed assicurare la difesa del suolo, specie in collina. La nuova Ocm, prevedendo un aiuto forfettario a pianta ha determinato di fatto un disaccoppiamento dell'aiuto dal prodotto e accoppiato alla pianta quale che sia la sua funzione (produttiva e ambientale) e quindi si è allineata alla riforma Fischler per gli altri prodotti agricoli.

4.6 L'OCM DEL TABACCO

Il regolamento (CEE) n. 2075/92, emanato nel quadro della riforma MacSharry della Pac, prevede disposizioni relative al regime di premi ai produttori, un pacchetto di misure di orientamento e di contenimento della produzione e le modalità di regolazione degli scambi con i paesi terzi.

Il tabacco, più di altri prodotti agricoli, è stato oggetto di discussioni e polemiche fondate, da un lato, sulla necessità di tutelare e accompagnare la riconversione dei produttori agricoli e, dall'altro, sull'opportunità di ridurre il sostegno comunitario nei confronti di un prodotto nocivo alla salute.

Con il Reg. (CE) n. 864/04, l'Ocm è stata modificata, sull'onda della riforma di medio termine della Pac, per consentire il passaggio verso il sistema di pagamento unico per azienda attraverso il disaccoppiamento (separazione degli aiuti dalla produzione) che sarà totale a partire dal 2010. Gli Stati membri possono però optare per un passaggio graduale verso il nuovo sistema in quattro anni, a partire dal 2006. Nel periodo 2006-2010, l'aiuto alla produzione non convertito in pagamento unico potrà essere mantenuto solo per i tabaccoltori delle zone svantaggiate (secondo quanto previsto dall'obiettivo 1 dei Fondi strutturali dell'Unione europea) o per quelli che coltivano varietà di qualità.

4.6.1 LA RISTRUTTURAZIONE DEL SETTORE E L'ISTITUZIONE DEL FONDO PER IL TABACCO

Dopo il 2010, il 50% delle risorse finanziarie previste per i pagamenti saranno destinati all'istituzione di un **fondo per la ristrutturazione delle regioni produttrici di tabacco**. Si tratta di una forte spinta verso la riconversione delle zone tabacchicole in crisi attraverso la messa a punto di un apposito programma di ristrutturazione che dovrà operare in

coerenza con la programmazione regionale dello sviluppo rurale ed eventualmente trarre le dovute esperienze dalle iniziative in essere sostenute dal Fondo comunitario per il tabacco.

Il Reg. (CE) n. 546/02 ha sancito le modalità di applicazione del Fondo comunitario per il tabacco che ha l'obiettivo di informare i consumatori sugli effetti nocivi del consumo di tabacco e di favorire azioni specifiche di riconversione.

Si sostengono quindi programmi di informazione, istruzione, raccolta dati e studi per sensibilizzare i cittadini dell'Unione sugli effetti nocivi del tabagismo.

Le azioni di riconversione possono prevedere il supporto ad azioni esemplari di riorientamento verso altre colture, la formazione dei produttori, la creazione di strutture di commercializzazione di prodotti di qualità diversi dal tabacco e il supporto ad attività alternative all'agricoltura, segnatamente le attività turistiche e artigianali.

Il regolamento del 2004 ha stabilito che il 4% degli aiuti alla produzione sarà versato al Fondo comunitario del tabacco per l'anno 2006 e per il 2007 verrà versato il 5%. L'obiettivo è finanziare azioni di sensibilizzazione sugli effetti nocivi del consumo di tabacco.

Per struttura agraria si intende l'organizzazione nel territorio (anche nei limiti di un podere) dell'attività agricola e di chi la compone, con le persone che vi si dedicano, le loro abitazioni, i servizi di relazione e civili, le strutture di trasformazione, i mercati locali, ovviamente i terreni e i ricoveri del bestiame, le macchine agricole e gli animali, le risorse naturali. Da questo insieme si è a un passo dalla individuazione delle zone rurali e dalle prospettive che le riguardano, cioè lo sviluppo rurale.

L'iter della Pac però non è stato così conseguente (cioè il passaggio dall'azienda, alla zona, all'ambiente, alla società locale). Vi è stata una progressiva maturazione, molta sperimentazione, diverse piste battute, forse con più successo di quanto sia stato ottenuto nella Pac mercati.

Una rapida carrellata ci fa partire dal regolamento sulle infrastrutture (17/64) che di per sé già anticipava in parte l'idea dello sviluppo rurale. Infatti questo regolamento contemplava la possibilità di finanziamenti comunitari sia per le strutture civili (acquedotti, strade, linee elettriche) sia per impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. La Commissione per diversi anni (in quanto la gestione dei programmi di intervento dipendeva direttamente da Bruxelles) si è rapportata con il territorio attraverso questo strumento, iniziando ad avere un contatto effettivo con la realtà agricola periferica della Comunità. Si può ritenere che la politica delle strutture, ancorché abbia disposto sempre di pochi finanziamenti, è sempre stata un canale di riflessione sul futuro dell'agricoltura europea e piano piano ha sostituito le politiche nazionali. Infatti il suo ritardo è dipeso principalmente dal carattere nazionale di questi tipi di interventi in quanto con essi il ceto agricolo era condizionato dai rispettivi governi. Fino a che negli stati membri è rimasto questo legame (cioè fino a quando l'elettorato agricolo è stato una fetta importante dell'elettorato) le proposte di politiche organiche delle strutture di respiro europeo non sono state prese in considerazione. Del memorandum Mansholt vennero poste in attuazione solamente alcune proposte. Il memorandum Mansholt (dal nome del Commissario all'agricoltura dell'epoca) del 1968 in via principale puntava sull'ingrandimento delle aziende (nel 1965 la superficie media europea era di 11 ettari e in Italia nel 1990 era ancora di 5 ettari) specialmente attraverso l'affitto e una riduzione delle superfici coltivate invece da destinare a riforestazione. Gli interventi che prevedeva per un arco temporale di oltre dieci anni, fino al 1980, non erano solo di tipo fisico (miglioramenti fondiari) ma anche di tipo non materiale: informazione socioeconomica sia agli agricoltori sia a quelli che intraprendevano la via dell'esodo; formazione professionale soprattutto per i giovani, prepensionamento. Non solo, ma il memorandum considerava anche le altre politiche comunitarie (sociale, industriale, regionale) e quanto avrebbero dovuto prevedere per realizzare un sistema integrato di interventi con quelli destinati all'agricoltura.

Per la prima volta la **questione agraria** veniva considerata nei suoi aspetti complessivi e in modo unitario. La vera definizione della politica delle strutture, come doveva essere intesa, sta in questo documento che ha ancora una sua attualità. Le forze progressiste delle campagne vi hanno spesso fatto richiamo, tuttavia con pochi risultati.

5.1 LE NORME COMUNITARIE PER LO SVILUPPO DELLE STRUTTURE AGRICOLE

Come si è detto ne discesero le **direttive socio-strutturali** presentate nel 1970 e adottate nel 1972 che in Italia vennero applicate con malavoglia ed ebbero poco seguito. Al solito una legge nazionale (L. 153/75) di recepimento ne approfittò per ricentrizzare molte materie da poco assegnate alle Regioni (eravamo all'inizio della vita delle Regioni a Statuto ordinario: una non felice partenza). La burocrazia nazionale - regionale (anche quella regionale era di mentalità centralistica essendo stata costituita prevalentemente da ex dipendenti dello stato) era ostile a queste nuove "complessità" confrontate con le precedenti procedure dei Piani verdi. Certe categorie di valutazione erano considerate elucubrazioni come il reddito comparabile al salario medio extra agricolo regionale, la definizione di imprenditore a titolo principale, il piano aziendale entro il quale si dovevano giustificare economicamente i miglioramenti da ammettere a finanziamento. Alla base agricola il messaggio arrivò tardi ed in modo deformato.

Intanto però nelle campagne, nelle organizzazioni, nelle istituzioni si cominciò a parlare di progetti, di linee di intervento per il futuro in modo da risolvere dalla radice i problemi agricoli, cioè quelli permanenti e quelli che si sarebbero presentati da lì a poco (incremento dell'esodo). Per noi, in Italia, ha coinciso con la stagione dei piani zionali, anche questa durata almeno 15 anni ma solo in alcune Regioni e senza interessare più di tanto i servizi della Commissione che ancora celebravano il primato dell'imprenditore e dell'azienda familiare. Le tre direttive interessavano rispettivamente l'ammodernamento attraverso il piano di sviluppo aziendale, le misure di incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola (principalmente mediante una indennità di prepensionamento a partire dai 55 anni ed estensibile anche ai salariati ed ai coadiuvanti familiari), l'informazione socioeconomica e la formazione professionale in particolare rivolta ai giovani. L'applicazione delle misure previste dalle direttive avrebbe dovuto verificarsi cercando tutte le sinergie possibili (ciò che non avvenne almeno in Italia) in ogni azienda agricola che si disponeva all'ammodernamento. Dei dodici anni in cui si potevano applicare tali direttive l'Italia ne ha usufruito soltanto sette, via via applicando prima l'una e poi l'altra. In particolare la Dir. 72/160 sul prepensionamento non è stata applicata anche per carenza di aspiranti a cessare l'attività agricola, coincidendo con un periodo di generale recessione, mentre i piani di sviluppo aziendale (Dir. 72/159) con il trascorrere degli anni sono aumentati di molto specialmente nelle agricolture più progredite. Anche la Dir. 72/161 sull'informazione e qualificazione professionale degli agricoltori poteva essere utilizzata meglio, come hanno fatto alcune regioni. Tuttavia grazie alle possibilità da essa offerta ma soprattutto in seguito al Reg. (CEE) n. 270/79 sullo sviluppo della divulgazione agricola in Italia, si è proceduto alla formazione degli informatori socioeconomici (ovvero tecnici e non che hanno seguito corsi formativi intensivi) in tre centri interregionali. In essi si è formata una leva di giovani che ha permesso di ringiovanire la pubblica amministrazione regionale, anche se le loro attività avrebbero dovuto svolgersi a contatto del modo contadino.

Nel 1975 si è aggiunta la **Direttiva montagna e zone svantaggiate** (Dir. 75/268) che adattava l'impianto delle prime tre direttive all'agricoltura di montagna e ai suoi problemi di marginalità. In particolare ha introdotto la concessione dell'indennità compensativa (attribuita in base all'unità bovina adulta o a ettaro) degli svantaggi specifici che la coltivazione e l'allevamento devono superare a fronte dell'altitudine e della pendenza. Le altre zone definite svantaggiate in base a indicatori socioeconomici (minaccia di spopolamento) o geografici (zone vallive) sono state oggetto di analoghe provvidenze. Le zone che nel tempo hanno avuto il riconoscimento dalla CE di zona svantaggiata e quindi i cui agricoltori hanno potuto beneficiare dell'indennità compensativa si sono via via estese fino a raggiungere il 54% della superficie comunitaria.

Questa direttiva ha avuto successo e nonostante il suo termine di operatività nel 1988 i suoi strumenti operativi sono stati ripresi, fra gli altri, dai regolamenti successivi in materia di strutture e cioè il 797/85, il 1760/87, il 2328/91. Nello stesso tempo dimostra che il pendolo della Pac anche se teneva la lancetta sulle situazioni di mercato contingenti, di tanto in tanto spostava la lancetta verso altri settori: il sociale, l'ambiente, il riequilibrio territoriale che avrebbero avuto bisogno di maggiore continuità, risorse, coesione, integrazione anche con la politica dei mercati.

Fra le linee di intervento che vanno ben oltre il contingente anche nella politica delle strutture, che di per sé è rivolta al futuro, sono il **sostegno all'associazionismo ed i premi ai giovani agricoltori**. Già il memorandum Mansholt nell'analisi dell'agricoltura europea al 1965 rivolta a prospettare lo scenario al 1980 era stato messo in evidenza il progressivo abbandono e la senilizzazione degli agricoltori rimasti sul campo, nonché la necessità di ampliare la superficie dell'azienda. Si è poi constatato che i giovani restano più facilmente nelle aziende dotate delle superfici più ampie. Mansholt aveva progettato le "aziende agricole moderne" ed i piani interaziendali. Questi ultimi vennero contemplati nella successiva Direttiva 72/159. I piani interaziendali progettavano l'aggregazione di più aziende dal punto di vista dei miglioramenti fondiari o delle attrezzature sia per le singole aziende sia per l'utilità di tutte le aziende aggregate. Non si trattava di una gestione unica, ma di un inizio di utilizzazione in comune (per esempio il macchinario più importante tipo mietitrebbia). In Italia questo indirizzo ebbe poco seguito anche se nelle campagne sono frequenti i casi di aiuto reciproco e di agricoltura di gruppo, società di fatto senza alcun supporto giuridico e vincolo specie dal punto di vista patrimoniale.

Ma l'intervento più esteso a favore dell'associazionismo è stato quello relativo alla promozione delle associazioni dei produttori. Oltre al regolamento apposito (1760/68) ed al relativo filone di modifiche ed aggiornamenti, nonché le specificazioni delle Op di certi prodotti (esempio ortofrutticoli) questo strumento è quello principale di collegamento fra la politica delle strutture (organizzazione della produzione, presenza dei produttori almeno nei primi segmenti della rispettiva filiera, concretezza del potere contrattuale della produzione, ecc.) e la politica di mercato. La loro missione non è sempre stata evidente ai produttori stessi ma ciò è dipeso da molti fattori che cambiano da prodotto a prodotto, da paese a paese membro, dai precedenti del movimento associativo e cooperativo.

Occorrerebbe esaminarli in dettaglio: ciò che in parte è stato fatto quando si sono esaminate le Ocm di alcuni prodotti.

Si può ritenere che il favore della Ce per l'associazionismo nella legislazione comunitaria sia sempre rimasto sotto traccia in parte per rispettare la diversa storia che nei vari paesi membri ha avuto l'associazionismo e il movimento cooperativo (sempre molto attenti ai rispettivi governi) e in parte perché l'ideologia prevalente è stata imperniata sulla **libertà dell'imprenditore**, persona fisica della quale nella politica comunitaria si doveva rispettare anche la libertà di associarsi o meno e quindi di considerarlo rispetto alle agevolazioni comunitarie sostanzialmente alla pari (socio di cooperativa o autonomo). Ciò nondimeno la Ce ha riconosciuto da subito ai movimenti cooperativi dei paesi membri la dignità di partner e gli appositi organismi a livello europeo (il Copa, Comitato delle organizzazioni professionali agricole e il Cogeca, Comitato generale della cooperazione agricola) oltreché essere consultati correntemente sono rappresentati in molti comitati consultivi.

Sul piano degli investimenti strutturali ed infrastrutturali che hanno favorito gli impianti di trasformazione dei prodotti agricoli promossi dalle cooperative o da altre forme associative dei produttori c'è una serie di regolamenti a partire dal Reg. 17/64 già ricordato, poi il Reg. 355/77 e quindi 866 e 867 del 1990.

Sull'ammissibilità di tali progetti prima decideva la Commissione europea, poi in base a programmi di indirizzo predisposti dalla stessa si formavano elenchi nazionali - regionali di opere, infine in base a plafond affidati alle distinte regioni, ogni regione lo utilizzava destinandoli ai progetti che la regione stessa aveva scelto, mentre a parte veniva predisposta dal Ministero una lista nazionale alla quale accedevano i progetti ritenuti di importanza nazionale (esempio consorzi di cooperative).

Queste approvazioni si sono sempre concluse dopo prove di forza e compromessi fra le varie parti politiche collaterali ai rispettivi movimenti cooperativi.

L'altro indirizzo permanente della politica delle strutture è quello a favore dei **giovani**. In ciò la politica delle strutture consegue anche una finalità sociale. Si è già descritta la Direttiva 72/160 ed i frutti che ha dato nel formare giovani tecnici da dedicare all'informazione socio-economica nelle campagne. Misure di maggior favore sono state riservate dalla Direttiva 72/159 ai giovani titolari di piani di sviluppo aziendali per il loro inserimento è stato assegnato un premio forfettario e aiuti supplementari, premio che è stato riconosciuto anche ai giovani che subentrano anticipatamente al capo famiglia anziano (Reg. 797/85).

Il provvedimento ancora in vigore (Reg. 1760/87) ha rappresentato una leva sia per favorire il ricambio generazionale sia per incoraggiare l'ingresso in agricoltura di giovani provenienti dall'esterno. In effetti anche in Italia è in atto, sia pure in modo debole, un ritorno alla campagna: la scelta di fare gli agricoltori, anche da parte di diplomati e laureati, non è esclusa.

Si tratta però di provvedimenti insufficienti per riuscire a rimuovere, a ringiovanire gli addetti, gli imprenditori titolari di aziende agricole. Essi dovevano dar modo di integrarsi con quelli nazionali (diritto successorio, credito agevolato, garanzie e fidejussioni, spese

notarili) per fare massa critica e quindi far diventare realistica la possibilità della gestione di una azienda agricola da parte di un giovane.

La Ce non ha mai inteso essere partecipe con un cofinanziamento ai trasferimenti agevolati della proprietà della terra, anche solamente a quelli che interessavano i giovani. Solo in certi Pim (Programmi integrati mediterranei) è stata ammessa una misura di questo tipo, motivata dalla necessità di ampliare aziende agricole di montagna per fermare l'esodo in funzione della difesa del suolo, pensando agli agricoltori come a "guardiani del territorio". In questo caso però il cofinanziamento non è stato del Feoga ma del Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) !

E' nota la difficoltà di dare certezza ai giovani che si dedicano all'agricoltura ricorrendo all'affitto o a contratti in deroga.

5.2 I FONDI STRUTTURALI

La politica delle strutture è quindi stata ricca di idee-progetto ma è stata poco incidente specialmente per gli Stati con una struttura amministrativa non efficiente o in via di trasformazione e con una agricoltura composta da piccole aziende, poco organizzate fra loro. La limitazione più incidente è stata quella delle scarse risorse disponibili a questo scopo nel bilancio comunitario. Le spese per le strutture sono state prevalentemente quelle della sezione orientamento del Feoga la cui quota ha raggiunto solamente il 5% della sezione garanzia del Feoga.

Gli altri fondi comunitari a finalità strutturale (Fes e Fesr) hanno avuto consistenza e sviluppo analoghi a quelli del Feoga-orientamento e quindi con possibilità operative compresse, nel senso che le spese del Feoga-garanzia oltreché obbligatorie sono state illimitate fino allo stop imposto al vertice di Berlino del 2002, precedente all'ultima riforma della Pac (Fischler, 2003) e all'allargamento ai Peco.

La limitazione di disponibilità e l'evoluzione della previsione economica circa i problemi creati dallo sviluppo ed i modi di risolverli a partire da una società in trasformazione hanno finalmente orientato i fondi a cercare di operare in sinergia. Specialmente dal Feoga Orientamento, dalla relativa organizzazione amministrativa (che più delle altre subiva questa limitazione di risorse a fronte delle esigenze di ammodernamento dell'agricoltura europea e in particolare dei nuovi paesi membri dei successivi allargamenti) sono partite verso gli altri fondi iniziative di coordinamento. L'argomento è stato più volte al centro del dibattito tra i vari commissari preposti e collegialmente dalla Commissione stessa (in particolare nel periodo della presidenza Delors, dal 1985 al 1994).

Con i Pim i fondi cominciavano a lavorare insieme e se ne ebbero i risultati positivi. Successivamente con il Reg. 2052/88 e seguenti venne approvata la **riforma dei fondi a finalità strutturale** (tutti e tre, così definiti in quanto i loro programmi finanziano cambiamenti permanenti nei settori di intervento) che creava una complessa normativa e procedure rinnovate di operatività dei distinti fondi e di coordinamento e complementarietà

fra loro per l'impatto sinergico nell'economia delle varie regioni europee, ma in particolare nelle regioni agricole svantaggiate.

Il territorio della Comunità era stato considerato secondo cinque obiettivi. L'obiettivo 1 riguarda le regioni in ritardo di sviluppo, come il nostro Mezzogiorno (Pil inferiore al 75% della media comunitaria) e sui relativi programmi di sviluppo sono impegnati tre fondi e gli altri strumenti finanziari della comunità (Bei, ecc.). L'obiettivo 2 riguarda le regioni o loro parti, le zone urbane in declino industriale con problemi di occupazione. Vi intervengono il Fesr e il Fse. L'obiettivo 3 è rivolto a contrastare la disoccupazione di lunga durata (che interessa i lavoratori oltre i 25 anni). L'obiettivo 4 promuove l'inserimento professionale dei giovani (sotto i 25 anni). Gli obiettivi 3 e 4 sono di competenza del Fse, anche se i giovani interessati provengono dal mondo agricolo. L'obiettivo 5 è diviso in due sub obiettivi: obiettivo 5a per accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, l'obiettivo 5b per lo sviluppo delle zone rurali. E' di pertinenza del Feoga, compresa la sezione garanzia l'obiettivo 5a, mentre verso l'obiettivo 5b sono rivolti anche il Fse e il Fesr. Successivamente gli obiettivi sono stati ridotti a tre.

L'intervento organico dei Fondi strutturali, nell'intento di accelerare il processo di unificazione del grande mercato europeo, è volto quindi anche allo sviluppo delle aree rurali della Comunità europea, che vivono un evidente declino sociale ed economico dovuto alla sempre forte attrazione delle aree urbanizzate. Il documento della Commissione pubblicato nel 1988 "Il futuro del mondo rurale" riconosce la necessità di ridurre, attraverso l'intervento dei Fondi strutturali, questo forte divario tra città e campagne. In questo senso, la Commissione riconosce l'importanza di organizzare e intensificare il flusso delle informazioni nelle aree rurali affinché le popolazioni siano a conoscenza delle nuove politiche comunitarie di sviluppo e possano con maggiore efficacia sfruttarne le opportunità e le agevolazioni. Dall'inizio degli anni '90, la Commissione istituisce una rete di centri rurali di informazione e animazione - i Carrefour rurali - che hanno il compito di facilitare il flusso discendente di informazioni verso le popolazioni rurali e, allo stesso tempo, di raccogliere il flusso ascendente di esigenze degli abitanti di queste aree. La vera novità dei Carrefour è il lavoro in rete, ossia la capacità di accrescere gli scambi di informazioni e di esperienze tra le diverse realtà rurali allo scopo di accrescere il senso di appartenenza alla Comunità europea.

5.3 LE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO (AMBIENTE, FORESTE E PREPENSIONAMENTO).

Di misure strutturali spot se ne sono approvate quasi in ogni momento della storia dell'intervento comunitario in agricoltura, a completamento dell'annuale trattativa prezzi, forse per accontentare qualche delegazione nazionale insoddisfatta della definizione dei prezzi istituzionali per l'anno seguente, riferite ai prodotti del proprio paese. Fra le più significative che hanno interessato l'Italia e non solo, il Reg. (Cee) n. 1760/78, riguardante le infrastrutture nel Mezzogiorno e nel Midi francese, il Reg. (Cee) n. 1994/81 per lo svi-

luppo delle produzioni di carni bovine, ovine e caprine nelle zone montane in Italia, il Reg. (Cee) n. 270/79 per lo sviluppo della divulgazione agricola in Italia e in Spagna. Le misure di accompagnamento sono invece un pacchetto organico di misure strutturali che accompagna la riforma della Pac del 1992 (si veda il cap. 3) e vengono definite tali non in senso minimale, ma invece quasi per dargli un mandato di tutela affinché la riforma vada nel nuovo verso: cioè quello agroambientale.

Vi sono stati commentatori che hanno considerato le misure di accompagnamento un altro tentativo per ridimensionare la produzione non ancora calante delle eccedenze. Uno scopo non esclude l'altro. Altri hanno ritenuto che questa è stata l'occasione per incorporare esplicitamente la politica ambientale nella Pac, altrimenti destinata a far corpo a sé, tentazione non del tutto fugata, né nel senso della rispettiva separatezza, né nel senso del prevalere dei parametri ambientali su quelli produttivi fino a determinare disorientamento nei produttori, come è avvenuto nelle aziende agricole delle aree protette.

Il pacchetto è composto da tre regolamenti: il primo riguarda le misure agroambientali (Reg. 2078/92), il secondo il prepensionamento (Reg. 2079/92), il terzo la forestazione dei terreni agricoli (Reg. 2080/92).

Le **misure agroambientali** riguardano i metodi di produzione ecocompatibili, la riduzione dei concimi, dei fitofarmaci, la cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati. L'applicazione di questo regolamento è stata dichiarata obbligatoria. Esso viene applicato dagli stati e dalle regioni mediante due passaggi: il primo è definito a livello nazionale mediante la emanazione di un Quadro nazionale degli interventi, poi successivamente a livello regionale si definiscono i programmi zionali agroambientali il cui compito principale era quello della individuazione delle pratiche che si inserivano coerentemente nelle caratteristiche dell'agricoltura locale e con essi si dimostrava che la perdita di reddito dovuta a tali pratiche meno intensive giustificava l'entità del premio che per lo svolgimento delle stesse veniva previsto. Il finanziamento di questi programmi è stato attribuito al Feoga Garanzia, altro elemento che accentua la motivazione di questa misura in quanto ci si aspettava un contributo al contenimento della produzione e quindi indirettamente da ritenersi intervento di mercato perciò correttamente finanziabili dalla sezione Garanzia del Feoga.

Il regolamento per la **imboschimento delle superfici agricole** è stato una novità sul fronte forestale in quanto ha inaugurato a oltre 35 anni dall'inizio della Pac l'impegno della Comunità a favore di questo settore. Il documento di lavoro precedente a cura della Commissione aveva preconizzato la necessità di una politica comunitaria nel settore forestale senza però approdare a proporre una Ocm del legno. Tale documento metteva in evidenza la multifunzionalità delle foreste (funzione produttiva: legno e prodotti forestali; funzione ambientale: conservazione del suolo; funzione turistico - ricreativa: domanda di fruizione di natura ed aria libera) quale indirizzo comune per le politiche forestali nazionali. Di interesse del settore forestale vanno ricordati il regolamento 1613/89 per la protezione delle foreste dalle piogge acide e il regolamento 1614/89 per la lotta agli incendi boschivi. La motivazione del contesto è da ricercare nel timore dell'abbandono di seminativi con i conseguenti problemi di difesa del suolo; certamente con la attuazione del regolamento

sulla forestazione si è avuto un incremento della superficie boscata e in prospettiva della produzione di legname di cui il nostro paese e la stessa Comunità a 12 erano deficitari. Infine nella proposta di regolamento per lo sviluppo rurale (2004) gli interventi nel settore forestale sono particolarmente presenti.

Il regolamento sul **prepensionamento** ripropone sia gli aiuti già definiti nella direttiva 160/72 (si veda par. 5.1 e par. 7.2) sia altri aiuti soprattutto per favorire il ricambio generazionale.

5.4 LO SVILUPPO RURALE: COME NASCE E COME SI GESTISCE

La politica di sviluppo rurale sboccia piano piano ed ora è destinata a divenire la Pac “tout court”. Sarà?

Nel 1996 si è tenuta a **Cork**, Irlanda, un'importante conferenza europea sullo sviluppo rurale. Da questa conferenza è infatti scaturita una dichiarazione che ha il pregio di riassumere i concetti di base, condivisi da tutti i paesi dell'Unione europea, dello sviluppo rurale. Sono ribaditi i principi della preferenza rurale, approccio integrato, diversificazione, sostenibilità, sussidiarietà, semplificazione, programmazione, finanziamento, gestione, valutazione e ricerca che devono stare alla base di una politica europea dello sviluppo delle aree rurali, nel rispetto delle diversità culturali, sociali ed economiche della complessa realtà europea. Dichiarazione di principi che getta le fondamenta del secondo pilastro della Pac, quello dello sviluppo rurale, in coerenza e sinergia con le altre politiche per lo sviluppo del territorio comunitario.

Già abbiamo scritto dei principali episodi (regolamenti) di interventi comunitari esplicitamente caratterizzati come interventi strutturali a favore di tutte le agricolture europee o solamente a favore di talune di esse (come è stato per l'Italia il Reg. (Cee) n. 1944/81 a sostegno della zootecnia da carne in montagna). Poi i regolamenti per le strutture hanno avuto continuità, cioè un regolamento terminava la sua validità, le sue misure erano riprese, con talune modificazioni e integrazioni, da quello successivo.

Attualmente è in discussione una proposta, Com (2004) n. 490 finale, che unifica tutti i filoni, che si denomina Regolamento del consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr). Esso comprende il premio di insediamento a parziale compensazione dei relativi costi di avvio, il prepensionamento, i servizi di consulenza, l'aiuto per l'ammodernamento delle aziende, l'aiuto agli investimenti forestali per compensare le perdite di produzione dei seminativi a seguito dell'imboeschimento, l'aiuto per l'accrescimento del valore aggiunto delle produzioni agricole e silvicole, l'aiuto per compensare le perdite e i costi che gli agricoltori devono sostenere per applicare le norme in materia di tutela dell'ambiente, le norme di sanità pubblica, di salute delle piante e degli animali, del benessere degli animali e della sicurezza sul luogo di lavoro, per il sostegno all'adesione ai sistemi di qualità alimentare, per le attività di informazione e promozione, per le aziende di semisussistenza, per le associazioni dei produt-

tori, per le zone svantaggiate, per le zone Natura 2000, per le misure agroambientali in base alle colture, a favore degli animali che appartengono a razze locali a rischio di abbandono. Tale proposta di regolamento include a 180 gradi tutte le possibili misure di sviluppo rurale; anche se ne fossero “inventate” altre la Commissione è aperta ad ammetterle a cofinanziamento come è stato per il passato.

Al di là delle norme e della loro successione quali sono state le tappe di riflessione che hanno fatto nascere la politica di sviluppo rurale? Nel corso del testo precedente alcune di loro sono già state incontrate, ma è forse il caso di elencarle in ordine cronologico e brevemente descriverle. Negli anni 80 la politica delle strutture (fino a quel momento prevalentemente destinata a investimenti fisici) prevede aiuti agroambientali e aiuti per incoraggiare la **multifunzionalità** dell'impresa agricola. Nel 1988 la riforma dei fondi a finalità strutturale che sviluppa la esperienza dei Pim tende a favorire la collaborazione fra i fondi e quindi ad assistere contemporaneamente settori e zone moltiplicando l'efficacia di ciascun fondo. Con Agenda 2000 prendono corpo gli aiuti non più per singoli progetti ma per programmi pluriennali per lo sviluppo rurale integrato. La tappa successiva è stata quella del progressivo decentramento sia della progettazione sia della gestione: gli interventi, i programmi di sviluppo rurale non potevano essere elaborati e gestiti centralisticamente. L'esperienza di avvio è stata quella dei Leader I, poi II e quindi Plus. Inoltre, preparati dai piani zionali agroambientali, sono partiti i piani regionali di sviluppo rurale (con i piani locali) del primo periodo (1994-1999) e poi del secondo periodo (2000 - 2006).

Da questo succedersi di programmi, progetti e misure si è formato un modus operandi dello sviluppo rurale le cui caratteristiche salienti si possono così riassumere. Un programma deve essere associato a un territorio (ambito); la prima decisione riguarda la delimitazione dell'ambito di intervento. E' opportuno che sia circoscritta (una o più motivazioni possono giustificarla; esempio zona omogenea dal punto di vista produttivo: agricola; con presenza umana scarsa; di economia mista; ad elevato valore paesaggistico, periurbana; frontaliera). Per la definizione del progetto e delle specifiche misure di intervento è necessario suscitare fin dall'inizio la partecipazione degli interessati, dei cittadini tutti (bottom up), quindi non solo le istituzioni, comprese quelle periferiche, le forze sociali ed economiche organizzate. Questa partecipazione va documentata nello stesso progetto di sviluppo e non si può limitare alla fase iniziale, ma deve proseguire negli anni successivi, nelle forme appropriate anche in sede di attuazione e di conclusione del progetto e quindi di valutazione dei risultati, anche di quelli non soddisfacenti. La partecipazione richiama le responsabilità e quindi la conoscenza delle risorse proprie che devono essere disponibili. Queste sono necessarie per comporre la formula finanziaria che in questi progetti è trilaterale, cioè un terzo a carico del beneficiario, un terzo dello stato membro o della regione e un terzo a carico dell'Unione europea. Il cofinanziamento comunitario richiede inoltre che non vi siano altri finanziamenti pubblici dello Stato membro per lo stesso progetto. Vengono definiti **aiuti di stato** (anche se sono di un comune) che sono erogati in base a norme interne allo stato membro che però avrebbero dovuto essere notificati e approvati dalla Ce. C'è una normativa di regolazione degli aiuti di stato alla quale attener-

si. Non sempre è stato così. Infatti l'Italia ha il primato delle cause alla Corte di giustizia europea di Lussemburgo.

Sempre in materia di agevolazioni possibili alle opere del progetto è necessario che sia tenuto conto della politica settoriale della zona, regione, stato. Il finanziamento e le altre agevolazioni del progetto, misura, azione devono essere trasparenti in modo che sia possibile in sede di monitoraggio e valutazione isolare l'impatto specifico delle opere finanziate da altre forze in campo che vanno verso lo stesso obiettivo. A questo scopo devono essere scelti indicatori appropriati (fisici, di contenuto socioeconomico, finanziari) per valutare l'efficacia del progetto nel raggiungimento degli obiettivi che ci si era proposti e di quanto invece da questi si sia eventualmente ancora distanti. La programmazione dello sviluppo rurale è quindi una programmazione integrata e contrattata, caratterizzata da progetti locali in una visione europea.

L'insieme degli interventi previsti dalla PAC si rivolge soprattutto ai produttori agricoli ma non trascura la lavorazione e commercializzazione quali momenti di filiera fondamentali per facilitare la penetrazione nei mercati e la diversificazione dei consumi.

6.1 PRODUZIONE PRIMARIA

I primi due obiettivi della PAC, di cui all'art. 33 del Trattato CE, sono specificamente dedicati alla fase di produzione del settore agricolo. Il primo obiettivo mira infatti all'incremento della produttività dell'agricoltura attraverso la continua ricerca di un più efficace impiego dei fattori della produzione. Il secondo obiettivo è teso ad assicurare un equo tenore di vita ai lavoratori agricoli attraverso il miglioramento delle fonti di reddito.

In questo senso, sono orientati i principali meccanismi della PAC che possono essere sintetizzati nei regimi di aiuto alle imprese e nella definizione di un quadro normativo comune tale da consentire un più rapido adeguamento della produzione alle esigenze dei mercati.

6.2 LAVORAZIONE

Gli anelli "forti" della filiera agroalimentare, rappresentati dai comparti della **trasformazione, condizionamento, conservazione e commercializzazione dei prodotti agricoli**, hanno beneficiato e continuano a beneficiare dei dispositivi della PAC volti alla salvaguardia della produzione primaria e del consumatore europeo. Gli obiettivi della PAC (art. 33 del Trattato CE) tesi a stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli al consumo tengono in considerazione l'insieme dei passaggi che portano il prodotto agricolo sulla tavola dei consumatori.

Il sistema dei ritiri dal mercato gestito dalle agenzie di intervento a livello nazionale (Agea, ex Aima), ha dunque consentito di risolvere il problema delle eccedenze di produzione attraverso il pagamento di un prezzo di intervento alle imprese che si impegnano a ritirare prodotti, al momento non "piazzabili" sui mercati, regolamentati dalla normativa comunitaria (ocm).

Un'altra modalità di sostegno è quella prevista dal sistema di aiuti alla trasformazione di ortofrutta. Ad esempio, per quanto riguarda pomodori, pesche, pere e agrumi destinati alla trasformazione, sono previsti aiuti, concessi in considerazione dei prodotti freschi conferiti in un periodo prestabilito, alle organizzazioni di produttori che consegnano le materie prime a trasformatori riconosciuti sulla base di contratti che specificano quantitativi, prezzi e termini di consegna.

I dispositivi della PAC destinati a influenzare le attività e la struttura delle imprese di lavorazione dei prodotti agricoli sono riscontrabili all'interno degli strumenti di sostegno allo sviluppo rurale e delle normative comunitarie che regolamentano più o meno direttamente l'attività di lavorazione.

6.2.1 GLI AIUTI STRUTTURALI

L'art. 25 del Reg. (CE) n. 1257/99 sullo sviluppo rurale prevede, allo scopo di aumentare la competitività e il valore aggiunto dei prodotti agricoli, un sostegno agli investimenti per il miglioramento e la razionalizzazione delle condizioni di trasformazione e commercializzazione di tali prodotti.

All'interno degli strumenti applicativi del regolamento comunitario - Piani di sviluppo rurale (PSR) delle regioni del Centro-Nord e Programmi operativi regionali (POR) delle regioni meridionali - sono previste misure specifiche destinate a favorire l'adeguamento strutturale e produttivo delle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. I piani regionali fissano le specifiche tipologie di intervento, i settori merceologici beneficiari delle agevolazioni, il profilo delle imprese beneficiarie, i criteri di selezione dei progetti e l'intensità dell'aiuto.

6.2.2 ALTRI ASPETTI DEL QUADRO NORMATIVO

Le imprese che presentano domanda di agevolazione sugli investimenti devono dimostrare la loro redditività attraverso la presentazione dei ultimi bilanci e delle prospettive economico-finanziarie di sviluppo. Devono inoltre garantire il rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, favorire la partecipazione dei produttori agricoli ai vantaggi economici derivanti dagli investimenti e dimostrare la capacità di sbocchi normali sui mercati per i prodotti interessati. Altre normative comunitarie, coordinate con la PAC, influenzano l'attività delle imprese di lavorazione:

- le norme igienico-sanitarie dei prodotti alimentari - norme verticali di prodotto e Dir. 93/43/CEE - e l'adeguamento agli standard comuni di sicurezza;
- il coinvolgimento nella procedura di tracciabilità dei prodotti; la conformità a disciplinari per prodotti di qualità certificati da norme comunitarie (DOP e IGP).
- le norme di certificazione volontaria (norme ISO, EMAS, ecc.).

6.3 COMMERCIALIZZAZIONE

Le imprese comunitarie di commercializzazione sono tradizionalmente ripartite in imprese di commercio all'ingrosso e al dettaglio. Se da un lato i grossisti sono maggiormente influenzati dagli specifici dispositivi della Pac sia in termini strutturali che di mercato, i dettaglianti, pur essendo esclusi dal sistema degli aiuti, sono chiamati ad adeguarsi alle norme comunitarie che regolano il commercio agroalimentare.

In generale, il commercio dei prodotti agricoli è tuttavia agevolato dal meccanismo della preferenza comunitaria previsto dalla PAC che consente scambi in regime preferenziale tra gli Stati membri dell'Unione europea rispetto al resto del mondo. Gli scambi con le aree extra-comunitarie sono infatti caratterizzati dall'imposizione di prelievi all'importazione e

dalla concessione di restituzioni all'esportazione tali da favorire i flussi commerciali delle produzioni interne. Il regime della preferenza comunitaria deve oggi essere inquadrato nelle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) che prevedono, tra l'altro, l'abbassamento generale e progressivo dei dazi doganali e il divieto delle restrizioni quantitative. Il sistema delle restituzioni, attualmente previsto dalle principali ocm della Pac, consente quindi ancora oggi un rilevante supporto finanziario agli esportatori comunitari allo scopo di favorire la penetrazione commerciale della produzione agricola interna.

6.3.1 GLI AIUTI

Il Reg. (CE) n. 1257/99 sullo sviluppo rurale prevede, all'art. 25, un sostegno finanziario anche alle strutture di commercializzazione dei prodotti agricoli, ad eccezione degli investimenti a favore del commercio al dettaglio e dell'utilizzo di prodotti provenienti da aree extra-comunitarie. In particolare, sono agevolati gli investimenti volti a favorire la creazione di nuovi sbocchi di mercato, alla razionalizzazione dei circuiti di commercializzazione e a migliorare la presentazione e il confezionamento dei prodotti.

Lo stesso regolamento volge l'attenzione al sostegno di nuove attività commerciali nelle aree rurali quali lo sviluppo di iniziative di commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e la diversificazione delle attività in seno all'azienda agricola.

Il nuovo Reg. (Ce) 1783/03 che modifica la norma di base sullo sviluppo rurale non inserisce specifiche modifiche in merito alla possibilità di sviluppare ulteriormente i circuiti di commercializzazione. Un ulteriore spinta al rafforzamento di tali strutture può tuttavia essere ricercato nel quadro della nuova misura di sostegno dei partenariati locali che, attraverso l'approccio sperimentato dall'iniziativa comunitaria Leader Plus, permette di individuare iniziative di valorizzazione dei territori rurali.

6.3.2 ASPETTI DEL QUADRO NORMATIVO

Altre norme comunitarie prevedono disposizioni rivolte anche alle strutture commerciali quali, ad esempio:

- le disposizioni di adeguamento agli standard di sicurezza delle produzioni alimentari;
- il coinvolgimento delle imprese commerciali nella definizione delle procedure di tracciabilità dei prodotti;
- il rispetto delle norme di commercializzazione fissate dalla Comunità europea per taluni prodotti agricoli, quali gli ortofrutticoli.

6.4 IL SOSTEGNO DEGLI ACCORDI INTERPROFESSIONALI

Gli accordi interprofessionali si possono definire quali accordi definiti dai rappresentanti dei produttori agricoli e delle imprese di trasformazione e commercializzazione al fine di

individuare la migliore sinergia di rafforzamento della filiera che accompagna il prodotto agricolo, fresco o trasformato, sulle tavole dei consumatori.

A livello nazionale, la legge 16 marzo n. 88, regola i contratti agro-industriali nel tentativo di sostenere la posizione dei produttori agricoli nei confronti delle industrie di trasformazione. A questo proposito, l'art. 2 della suddetta legge stabilisce che gli accordi interprofessionali hanno il compito di: a) disciplinare le quantità di prodotti agricoli immesse sul mercato; b) contribuire al miglioramento della qualità dei prodotti; c) definire le condizioni di produzione e vendita dei prodotti e delle prestazioni di servizi; d) anticipare le modalità di fissazione dei prezzi dei prodotti.

6.4.1 L'INTERPROFESSIONE NELLE ORGANIZZAZIONI DI MERCATO

Talune organizzazioni di mercato, nel quadro della Pac, riconoscono l'importanza dell'interprofessione per accrescere il peso negoziale della produzione primaria nei confronti delle imprese di trasformazione e commercializzazione.

Un esempio di particolare rilievo si riscontra nel settore dell'ortofrutta, dove le **organizzazioni interprofessionali**, definite come persone giuridiche che raggruppano rappresentanti delle attività economiche connesse con la produzione e/o il commercio e/o la trasformazione degli ortofruttili, possono stabilire, in materia di produzione e di commercializzazione, norme più restrittive di quelle emanate a livello comunitario o nazionale. Gli accordi definiti dalle organizzazioni devono essere notificati alla Commissione europea. La normativa prevede inoltre che se l'organizzazione interprofessionale è considerata rappresentativa di uno specifico prodotto, o raggruppa almeno i due terzi dei rappresentanti della filiera di quel prodotto, lo Stato membro, su richiesta della stessa organizzazione, può estendere le norme ad altri operatori della zona in questione. Le regole possono riguardare uno dei seguenti punti:

- conoscenza della produzione e del mercato;
- regole di produzione più restrittive rispetto alle disposizioni comunitarie e nazionali;
- contratti-tipo compatibili con la normativa comunitaria;
- regole di commercializzazione;
- regole di tutela ambientale;
- azioni di promozione e valorizzazione della produzione;
- azioni di tutela dell'agricoltura biologica e delle denominazioni di origine, dei marchi di qualità e delle indicazioni geografiche.

6.4.2 IL SUPPORTO ALL'INTERPROFESSIONE NELLA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

Gli stessi strumenti di programmazione dello sviluppo rurale (Psr e Por) possono prevedere incentivi per la realizzazione e/o l'ottimizzazione di accordi interprofessionali. Ad esempio, si riconoscono aiuti all'avvio di organismi preposti all'attività di commercializzazione e all'organizzazione di iniziative commerciali concertate fra i diversi attori della filiera.

6.4.3 RICONOSCIMENTO E SOSTEGNO DEI DISTRETTI AGROINDUSTRIALI

Lo sviluppo del processo di concertazione attraverso gli incentivi comunitari ha consentito di mettere a fuoco iniziative ad hoc a favore del fenomeno tutto italiano dei distretti industriali. Stiamo parlando di quelle aree dove si è verificata una spinta concentrazione di piccole e medie industrie capaci di fare rete, di sfruttare le singole specializzazioni produttive e di dare vita ad una complessa realtà di prodotti e servizi nell'ambito di un particolare comparto merceologico. Il D.M. 21 aprile 1993 definisce la metodologia ufficiale di individuazione dei **distretti**, tra cui quelli a specifica valenza agroindustriale. Il riconoscimento di un distretto agroindustriale consente di trarre maggiore giovamento dagli strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale. La sua evoluta organizzazione sociale ed economica consente di individuare con maggiore precisione la natura degli interventi di programmazione tali da accelerarne lo sviluppo integrato. In questi ultimi anni, diversi strumenti di concertazione quali i patti territoriali, i contratti di programma e di filiera, i programmi integrati territoriali, sono stati costruiti attorno alle peculiarità dei distretti agroindustriali italiani.

La politica sociale della Pac, pur essendo considerata aspetto prioritario della politica comunitaria per il miglioramento - in sintonia con il secondo obiettivo dell'art. 39 del Trattato CE - delle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni rurali, ha trovato una prima timida applicazione con le direttive socio-strutturali del 1972 e 1975 (si veda par. 5.1). Il lavoro dei comitati consultivi sociali - dedicati ai problemi dei salariati agricoli, degli imprenditori agricoli e loro familiari, della formazione professionale e della sicurezza, igiene e protezione della salute sul luogo di lavoro - non è stato comunque sufficiente per spingere la Commissione a costruire un più solido pilastro sociale della Pac. Alcune questioni sociali sono state affrontate dalle predette direttive e dai successivi regolamenti strutturali mentre altre tematiche sono state incluse all'interno di altre politiche comunitarie (in particolare le politiche sociali e di coesione), comunque raccordate ai percorsi della politica agricola.

7.1 L'ATTENZIONE VERSO I GIOVANI E LE DONNE

7.1.1 IL SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA GIOVANILE IN AGRICOLTURA

Il **ricambio generazionale in agricoltura** è una delle questioni di maggiore rilevanza per la sopravvivenza dell'agricoltura europea. Nei paesi ad agricoltura avanzata, fra i quali l'Italia, si assiste al progressivo invecchiamento dei lavoratori agricoli. Sono pochi i giovani che scelgono di lavorare nel settore primario per diversi motivi, tra i quali: la difficoltà dell'agricoltura a produrre un reddito adeguato, la maggiore intensità di lavoro rispetto ad altri settori dell'economia, la maggiore attrattività delle occupazioni del terziario (maggiori rapporti sociali, professioni giudicate più appaganti dal punto di vista intellettuale, luoghi di lavoro generalmente più accoglienti).

Il secondo pilastro della Pac, dedicato agli interventi per lo sviluppo rurale, prevede che gli strumenti di programmazione individuati dagli Stati membri individuino modalità agevolative per i giovani imprenditori agricoli. Il giovane agricoltore, per ottenere gli aiuti al primo insediamento, ha un'età inferiore a 40 anni, dimostra di possedere conoscenze e competenze professionali adeguate e di insediarsi per la prima volta in un'azienda agricola. Spetta agli enti di programmazione definire ulteriori modalità di aiuto per i giovani, attraverso, ad esempio, l'assegnazione prioritaria delle richieste di contributo ai progetti di investimento aziendali, la definizione delle iniziative di formazione, il rafforzamento di servizi di sostituzione e assistenza alla gestione.

7.1.2 IL PRINCIPIO DI PARI OPPORTUNITÀ

Le **donne attive nelle aziende agricole** sono spesso prive di uno status professionale, di una retribuzione indipendente e di una previdenza sociale autonoma. Inoltre, sebbene il contributo femminile sia determinante per lo sviluppo delle comunità agricole e rurali,

soltanto un'esigua minoranza di donne partecipa a tutt'oggi al processo decisionale. Ciò è dovuto in parte al carico di lavoro e ai ruoli molteplici svolti dalle donne e in parte al persistere di una concezione tradizionale sulla divisione dei ruoli nella società.

Il principio delle pari opportunità, stabilito dal Trattato di Amsterdam, rappresenta la base per l'attuazione di politiche comunitarie e nazionali che tengano conto, in modo sistematico, delle differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze di uomini e donne. Pertanto gli strumenti di pianificazione dello sviluppo rurale, accanto agli altri strumenti attivati nel quadro della programmazione 2000-2006, dovranno considerare, nelle specifiche fasi di pianificazione, attivazione, monitoraggio e valutazione, le misure volte a garantire alle donne la parità e la partecipazione ad equi benefici, puntando in particolare ad un loro maggiore coinvolgimento nei processi decisionali ai fini del perseguimento di una migliore qualità delle decisioni assunte.

7.2 IL PREPENSIONAMENTO

Il problema dell'**invecchiamento degli imprenditori agricoli** e della necessità di un ricambio generazionale guidato verso la strutturazione di aziende economicamente più efficienti è stato affrontato, per la prima volta dalla Commissione europea, negli anni '70 con l'adozione delle direttive socio-strutturali (si veda par. 3 e par. 5.3).

La Direttiva CEE 160/72 relativa all'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola intendeva affrontare l'allora intenso fenomeno dell'esodo rurale con l'assegnazione dei terreni disponibili agli agricoltori che mostravano capacità di ammodernamento. La direttiva prevedeva un premio forfettario - definito premio di apporto strutturale - da assegnare agli agricoltori che interrompevano l'attività e l'assegnazione di un'indennità annua ai lavoratori (imprenditori agricoli a titolo principale, salariati e coadiuvanti familiari) di età compresa fra i 55 e i 65 anni.

La ratio della direttiva è stata mantenuta con il regolamento CEE n. 1096/88 e quale misura di accompagnamento alla riforma MacSharry del 1992, per poi essere integrato all'interno dei nuovi regolamenti sullo sviluppo rurale del 1999 (pacchetto agricolo dell'Agenda 2000) e del 2003, nel quadro della riforma medio termine della Pac per il periodo 2007-2013.

Voluto in particolare da quegli stati membri, come la Francia, dotati di una strutturata politica fondiaria e di accorpamento aziendale, questo dispositivo ha avuto fortune minori nel nostro paese.

Le motivazioni dello scarso successo della politica di prepensionamento sono da ricercare, principalmente:

- nella mancanza di una politica fondiaria forte di quadro al dispositivo comunitario,
- nella scarsa attenzione delle organizzazioni professionali agricole alla sua applicazione in previsione di un calo dei propri associati,
- nella difficoltà di raccordo con le politiche di insediamento dei giovani, in particolare per

quanto riguarda il difficile reperimento delle risorse finanziarie per l'ampliamento aziendale e la realizzazione di un piano di miglioramento,

- nella conseguente "freddezza" degli stessi enti di programmazione - le amministrazioni regionali - che hanno allocato scarse risorse finanziarie rispetto a quelle complessivamente disponibili per la realizzazione di un piano di sviluppo pluriennale più orientato verso misure di rafforzamento aziendale tout court e di gestione aziendale ecocompatibile.

La nuova Pac, in seguito alla revisione di medio termine del 2003, insiste tuttavia sulla necessità di continuare l'applicazione della politica di prepensionamento. L'agricoltura comunitaria, con in primo piano quella italiana, vive infatti un processo di trasformazione sociale che registra il costante invecchiamento dei lavoratori agricoli, le difficoltà di inserimento di forze giovani in azienda e il progressivo aumento delle superfici aziendali attraverso il mercato fondiario degli affitti e delle compravendite. Se l'invecchiamento è indice di scarso prepensione al ricambio generazionale (cfr. par. 7.1.1), la difficoltà di inserimento di forze giovani è motivata dalla bassa redditività del settore agricolo che non invoglia i giovani imprenditori a investire nel settore. Le stesse caratteristiche del **mercato fondiario** non agevolano il processo di ricambio. Il costo dei terreni resta infatti, soprattutto in Italia, molto alto mentre le agevolazioni all'acquisto, gestite attualmente da Ismea, non consentono un processo sufficientemente dinamico a causa della scarsità di risorse finanziarie, dell'attuale debole attrattività dell'agevolazione a confronto di tassi bancari comunque piuttosto bassi e quindi competitivi, dell'appesantimento burocratico della richiesta di agevolazione.

Si può concludere quindi che di fronte all'attuale processo di trasformazione strutturale del telaio fondiario nazionale, gli strumenti messi in campo sia a livello comunitario che nazionale siano tuttora insufficienti per un efficace governo delle dinamiche in corso, lasciate pertanto passivamente a se stesse.

7.3 LA FORMAZIONE E LA SPECIALIZZAZIONE DEI LAVORATORI DI FILIERA

7.3.1 LA FORMAZIONE DEGLI AGRICOLTORI

Sin dai primi anni '80, la Commissione europea ha destinato risorse, nel quadro della politica delle strutture della Pac, per la formazione professionale degli imprenditori e dei lavoratori del settore agricolo. Risorse che sono state spese primariamente, in Italia, per effettuare azioni formative volte a certificare le conoscenze di base degli imprenditori agricoli a titolo principale, peraltro beneficiari di cofinanziamento pubblico per la realizzazione di piani di miglioramento aziendale.

La Comunità europea ha dunque sollecitato iniziative di **formazione degli operatori agricoli** per accrescere la loro conoscenza della contabilità del bilancio aziendale, dei metodi più avanzati di coltivazione e allevamento, con un'attenzione particolare alle metodologie compatibili con l'ambiente e migliorative della qualità dei prodotti.

Le risorse finanziarie dedite alla formazione non è previsto che siano utilizzabili per corsi o tirocini nel quadro di programmi o cicli didattici dell'insegnamento agricolo medio o superiore. Agli Stati membri è data quindi facoltà di individuare, all'interno della programmazione dello sviluppo rurale, le strategie formative di maggiore efficacia nei confronti degli agricoltori e dei loro tecnici, in linea con gli obiettivi di politica comunitaria. Gli Stati membri possono inoltre individuare altre fonti di finanziamento nel quadro di strumenti di programmazione comunitari convergenti (in particolare, i fondi strutturali), nazionali e locali.

7.3.2 QUALE FORMAZIONE PER GLI OPERATORI DELLE FILIERE AGROALIMENTARI

La formazione prevista nel quadro della programmazione per lo sviluppo rurale non si estende agli operatori delle imprese di trasformazione e di commercializzazione. La loro formazione è quindi lasciata all'autonoma iniziativa delle singole imprese e a programmi di formazione più orientati alla ricerca di esigenze formative del mondo industriale e dei servizi nella loro globalità. Mancando un raccordo diretto con l'agricoltura, manca di conseguenza una formazione destinata all'operatore in quanto parte di una filiera.

In realtà, la norma comunitaria non esclude particolari iniziative formative. Vi sono però alcune limitazioni di fatto che riducono l'efficacia delle attività formative rivolte al settore quali: la destinazione della maggior parte delle risorse finanziarie del piano di sviluppo rurale verso altre misure ritenute più efficaci per lo sviluppo del settore, la mancanza di una strategia comunitaria e nazionale per lo sviluppo della formazione in agricoltura, il debole raccordo con gli altri strumenti di finanziamento dedicati (programmi Fse, iniziative comunitarie, ecc.).

7.3.3 IL SUPPORTO TECNICO AGLI AGRICOLTORI

Il nostro paese ha beneficiato, con il Regolamento (Cee) n. 270/79 relativo allo sviluppo della divulgazione agricola in Italia (si vedano i par. 5.1 e 5.3), di un apposito finanziamento comunitario per la formazione di **tecnici per l'agricoltura**. Questo dispositivo ha consentito lo sviluppo di uno stuolo di "colletti verdi" i quali, a servizio delle amministrazioni regionali e delle organizzazioni di categoria, hanno indubbiamente supportato l'imprenditore agricolo e il suo apprendimento delle moderne tecniche di coltivazione e di utilizzo dei mezzi di produzione.

L'aggiornamento dei tecnici si è esteso verso nuovi campi di operatività quali i processi di certificazione, l'adozione di tecniche ecocompatibili, la diversificazione produttiva in azienda. La graduale complicazione delle norme comunitarie rivolte al settore agricolo ha condotto la Commissione europea a riproporre, nel quadro della riforma Fischler di medio termine adottata nel 2003, una nuova formula di supporto tecnico agli agricoltori, definita "audit aziendale".

L'Unione europea rappresenta oggi uno dei blocchi economici di maggiore importanza del pianeta, in aperta competizione con il continente nordamericano e con il sudest asiatico. Il rafforzamento di questa posizione è passato attraverso l'adesione di **dieci stati dell'Europa centro-orientale** - Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria - e la futura adesione di Bulgaria, Romania e Turchia. Altri stati del continente europeo potrebbero in un futuro non molto lontano avanzare la loro candidatura (si pensi ad altri tra i paesi dell'ex blocco sovietico e dell'ex Jugoslavia). Il sud europeo comprende anche l'area mediterranea e la necessità di fare di questo mare un'area di libero commercio a tutti gli effetti, per non parlare degli intensi intrecci colturali esistenti sin dall'antichità fra l'area nordafricana e l'Europa. La politica di allargamento dell'Unione europea e i rapporti con il Mediterraneo hanno evidenti riflessi sull'economia agricola e sulla stessa evoluzione della Pac. In sintesi, gli aspetti più significativi di questo scenario.

8.1 I PROGRAMMI DI PREADESIONE RIVOLTI AI PECO

Per facilitare l'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale, l'Unione europea aveva predisposto, nel quadro della programmazione 2000-2006 (Agenda 2000), specifici strumenti di preadesione, con uno stanziamento complessivo di oltre 13 miliardi di euro:

- Phare, finalizzato al rafforzamento delle capacità istituzionali;
- Ispa, per la tutela ambientale e la realizzazione di infrastrutture nel settore dei trasporti;
- Sapard, a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sostenibile.

In questa sede, prendiamo in considerazione il programma Sapard.

8.1.1 SAPARD (SPECIAL ACCESSION PROGRAMME FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT)

Questo programma ha l'obiettivo di stabilire il quadro del sostegno comunitario per un'agricoltura e uno sviluppo rurale sostenibili e risolvere i problemi di adattamento a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali. Inoltre, contribuisce all'applicazione dell'acquis comunitario, inteso quale corpo delle norme comunitarie in vigore, per quanto riguarda la politica agricola comune e le politiche ad essa collegate.

Il sostegno Sapard è a favore della programmazione, a livello nazionale, di interventi riguardanti: investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione/commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca, il miglioramento delle strutture di controllo sanitario e della qualità, metodi di produzione ecocompatibili, l'istituzione e l'aggiornamento dei catasti dei terreni, altri interventi in buona parte corrispondenti alle azioni di programmazione dello sviluppo rurale.

Sapard ha consentito quindi ai nuovi paesi dell'Unione europea di "familiarizzare" con il metodo della programmazione dello sviluppo rurale (si veda par. 5.4) e di preparare e for-

mare le istituzioni nazionali e regionali alle oramai consolidate procedure di gestione e controllo dei finanziamenti Feoga. I programmi di preadesione restano oggi in vigore solo per Bulgaria e Romania.

Nel periodo 2004-2006, i nuovi paesi entrati nell'Unione europea beneficiano, nel quadro del pilastro "sviluppo rurale" della Pac, di fondi integrativi, con cofinanziamento comunitario fino ad un massimo dell'80%, per le misure di: prepensionamento degli agricoltori, indennità nelle zone svantaggiate e nelle zone soggette a vincoli ambientali, programmi agroambientali, imboscamento delle superfici agricole, interventi specifici per la transizione delle aziende agricole in condizioni di semi-sussistenza, supporto alle associazioni di produttori, assistenza tecnica e aiuti speciali per l'adeguamento alle norme comunitarie.

8.2 I NUOVI PAESI NELLA NUOVA PAC

Con l'allargamento avvenuto il 1° maggio 2004, l'Unione europea conta oggi 25 Stati membri. I dieci paesi nuovi entrati dell'Europa centro-orientale possono quindi beneficiare a pieno titolo dei vantaggi della Pac in termini di mercato unico e di tutela dei redditi agricoli ma devono anche caricarsi degli obblighi derivanti dall'applicazione della complessa normativa comunitaria.

8.2.1 LA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DELLA PAC PER I PAESI CENTRO-ORIENTALI

Nell'ottica della riforma di medio termine voluta dal Commissario Fischler, l'applicazione della Pac segue tuttavia percorsi differenziati nei 10 paesi nuovi entrati rispetto agli altri 15. Se da un lato la Comunità europea intensifica il sostegno previsto dal pilastro dello sviluppo rurale, dall'altro i pagamenti diretti di cui al pilastro dei mercati sono introdotti gradualmente su un periodo di transizione di 10 anni. Allo scopo di rendere più efficace il perseguimento degli obiettivi del primo pilastro della Pac (in particolare la maggiore competitività delle imprese agricole e la sostenibilità del loro impatto ambientale), l'introduzione progressiva dei pagamenti diretti non terrà conto del meccanismo della modulazione - ossia del passaggio di risorse dal primo al secondo pilastro della Pac - prima che il loro livello non abbia raggiunto il livello applicabile nella Comunità a 15 al 30 aprile 2004.

L'introduzione a piccoli passi del sistema di aiuti diretti "disaccoppiati" è pertanto accompagnato da un massiccio intervento strutturale che responsabilizza i paesi centro-orientali nella definizione di una politica di ammodernamento dell'agricoltura tesa, da un lato, a rendere più competitive le aziende di grandi dimensioni e, dall'altro, ad accompagnare la fuoriuscita delle aziende di semi-sussistenza attraverso politiche di riordino fondiario e di riconversione e formazione della forza lavoro impiegata in tali realtà.

8.2.2 L'INCIDENZA DELL'ALLARGAMENTO SULLA PAC

Con l'allargamento a est il numero di consumatori dell'Unione è aumentato di oltre 100 milioni di unità anche se il potere di acquisto dei cittadini Peco è di circa un terzo quello della media degli altri 15 paesi dell'Ue.

Dal punto di vista produttivo, l'adesione significa l'integrazione di paesi a forte connotazione agricola, con particolare riferimento a Polonia e Ungheria, sia per quanto riguarda un'incidenza ancora considerevole della produzione primaria sul totale della produzione interna di questi paesi che per il numero di addetti agricoli rispetto alla complessiva forza lavoro. Significa inoltre l'annessione di sistemi agricoli ad elevata potenzialità produttiva per la vocazione sia naturale dei terreni che culturale dei suoi lavoratori.

L'agricoltura comunitaria assume pertanto nuovamente le vesti di una realtà produttiva con prospettive di surplus produttivi insostenibili per il bilancio dell'Unione europea che giustifica ancor più una Pac orientata allo sviluppo competitivo delle aziende agricole europee e alla caratterizzazione territoriale e qualitativa delle proprie produzioni.

Si aggiunge che, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria, i nuovi paesi dell'Unione sono tutti beneficiari netti della Pac, ossia ricevono di più di quanto possono dare in considerazione dei loro pesanti svantaggi socio-economici rispetto alla media dei 15. Considerando anche la strategia politica dell'Unione verso un rafforzamento delle politiche di coesione e di rafforzamento competitivo del sistema delle imprese europee attraverso la ricerca e lo sviluppo tecnologico, le "restrizioni" finanziarie della Pac nel prossimo periodo di programmazione e il passaggio di considerevoli flussi finanziari a Est rendono i suoi operatori oramai pienamente consapevoli di una svolta epocale (sebbene ancora strisciante) della politica agricola. Non più ad automatico sostegno dei suoi produttori tradizionali bensì mirata a premiare gli sforzi competitivi d'impresa e di sistema.

8.3 FLUSSI DI MANODOPERA VERSO OVEST E VERSO NORD

Lo sviluppo della Pac ha consentito la specializzazione del lavoro in agricoltura e si è assistito all'emergere di nuove managerialità aziendali e nuovi profili professionali così come allo sviluppo del lavoro intellettuale e dei servizi nel settore primario. Invece non è stata sufficientemente trattata la questione del lavoro de-specializzato, comunque indispensabile per il mantenimento di pratiche agricole che garantiscono il "pedigree" di un prodotto tradizionale e di qualità ovvero indispensabili per il mantenimento dell'agricoltura in zone svantaggiate o di determinate produzioni non ancora meccanizzabili. Non vi sono pertanto proposte comuni per la definizione, l'emancipazione e la tutela di questi profili lavorativi, né per la definizione di un contratto di lavoro comunitario.

La questione del lavoro agricolo in Europa assume tuttavia un peso ancora più rilevante in seguito al recente ampliamento dell'Unione e ai flussi migratori provenienti, in particola-

re, dalle regioni africane e dell'Europa orientale (Peco entrati nell'Unione, regioni balcaniche, altri paesi dell'ex area sovietica).

Con l'allargamento, la forza lavorativa agricola dell'Unione è circa raddoppiata rispetto alla situazione di preadesione. Si prevede, anche in tempi piuttosto ravvicinati, che gli operatori agricoli delle aziende marginali nei Peco siano destinati a una progressiva riconversione del loro impiego in altri settori dell'economia. Questi agricoltori di sussistenza si aggiungono ad altre categorie di lavoratori marginali e comunque ai cittadini Peco appartenenti alle fasce deboli della popolazione, alla ricerca di reddito di sostentamento nelle aree ricche dell'Unione europea.

Le stesse motivazioni, o ancor più le esigenze basilari di sopravvivenza o di rifugio da realtà antidemocratiche, sono alla base dell'imponente flusso migratorio che si sta verificando soprattutto a partire dagli anni '90 e che interessa, talora con esiti drammatici, anche il territorio italiano.

8.3.1 IL PROBLEMA/OPPORTUNITÀ DELL'IMMIGRAZIONE

La grande maggioranza di questi immigrati, quando fuoriusciti dalle condizioni di clandestinità, sono quindi destinati a impieghi in aree lavorative considerate oggi di scarsa attrazione per i cittadini benestanti: manodopera industriale, servizi sociali, lavori ad elevato rischio di infortuni, ecc. Molte attività del settore agricolo ricadono in questo ambito. Basti pensare alle raccolte manuali o alla gestione delle stalle. A ciò si aggiunge il progressivo disimpegno, nel quadro della cosiddetta agricoltura part-time oppure in seguito all'applicazione dei programmi comunitari a sostegno dell'estensivazione produttiva, dei titolari delle aziende agricole, degli imprenditori agricoli e dei loro familiari nella gestione delle più comuni pratiche aziendali.

Si assiste pertanto, anche nel settore primario, al progressivo inserimento, in condizioni più o meno precarie, di lavoratori Peco ed extracomunitari in molti casi (aree marginali, aziende ad elevato impiego di manodopera) di fondamentale importanza per la stessa sopravvivenza dell'agricoltura. Il loro background culturale e le loro tradizioni si traducono di frequente nel progressivo sviluppo di nuove etnie che sono destinate a mutare i connotati delle comunità rurali e quindi dello stesso territorio. La difesa delle tradizioni contadine autoctone, la tutela delle tipicità alimentari e dei cosiddetti giacimenti gastronomici, il mantenimento dei sistemi agricoli caratteristici di un territorio non possono che risultare dal compromesso dell'incontro con i diversi approcci culturali delle comunità di immigrati che diventano parte integrante del territorio rurale e quindi lo sottopongono all'inevitabile fenomeno della globalizzazione sociale.

La Pac non è entrata nel merito di queste considerazioni, lasciando alle politiche agricole e sociali nazionali il compito di affrontare la questione dell'evoluzione del lavoro agricolo nel settore primario. Questione che trascende l'aspetto puramente produttivo e che dunque va inquadrata nello sforzo di ricerca delle migliori sinergie tra cultura del luogo e cultura importata.

8.4 RIFLESSI SULLA COMPETITIVITÀ DEI PRODOTTI ITALIANI

I dieci paesi nuovi entrati, pur denunciando un basso livello di specializzazione tecnologica e produttiva, si caratterizzano innanzitutto per l'ampia, se non eccessiva, disponibilità di manodopera agricola il cui basso costo rende la loro agricoltura decisamente concorrenziale nei confronti delle altre realtà europee. Si aggiunga che la maggior parte dell'output agricolo di questi paesi rappresenta un prodotto indifferenziato, una commodity a scarso valore aggiunto che entra nel mercato europeo a prezzi decisamente più vantaggiosi rispetto alle analoghe produzioni dei paesi occidentali dell'Ue. Nel quadro dei rapporti con il Mediterraneo, i produttori europei subiscono, anche in questo caso, gli effetti del basso costo del lavoro che innalza le capacità di penetrazione di tali prodotti nel mercato comunitario a scapito dei nostri prodotti concorrenti.

8.4.1 LE SFIDE DA AFFRONTARE

L'agricoltura e l'agroalimentare italiani devono dunque fare i conti con i nuovi scenari competitivi derivanti dall'allargamento a est e dal rafforzamento dei rapporti con il sud del Mediterraneo. Il supporto offerto dagli strumenti di mercato e strutturali della Pac consentono, nell'ottica degli obiettivi della riforma di medio termine voluta dal Commissario Fischler, di utilizzare rispettivamente le compensazioni al reddito e i programmi pluriennali per adeguare le aziende agricole alla sfida della **competitività** in seno alla Comunità europea e nei confronti delle altre aree commerciali del pianeta.

Il libero accesso di commodities agricole a prezzi nettamente inferiori presuppone una situazione piuttosto difficile per i prodotti indifferenziati italiani. La sopravvivenza dell'agricoltura votata a queste produzioni è legata ai vantaggi tecnologici, alla permanenza di contratti con l'industria resi comunque sempre più precari dalla disponibilità di prodotti a più buon mercato, dalle compensazioni disaccoppiate previste dalla Pac. La scommessa sull'agricoltura si gioca pertanto sulla definizione e la tutela di prodotti di qualità, contraddistinti da marchi territoriali e da lavorazioni certificate, in grado di guadagnare spazi di mercato contraddistinti dall'individualità dell'offerta e dalla capacità di comunicare al consumatore l'identità del prodotto con il suo territorio di origine e la tradizione dei suoi metodi di produzione. Il vantaggio competitivo del settore primario italiano rispetto ad altri sistemi "in via sviluppo" risiede nel know-how dei suoi operatori - in primis agricoltori, tecnici agricoli - e nella volontà di scommettere sui prodotti territoriali attraverso un rafforzamento della filiera agroalimentare in termini di capacità industriale di definire un prodotto che comunica la propria qualità e di esperienza commerciale nell'informare il consumatore e dirigerlo verso scelte consapevoli.

Il rafforzamento della filiera deve poggiare anche sul rafforzamento delle reti strutturali e infrastrutturali che consentono una più efficace commercializzazione del Made in Italy agroalimentare. In questo senso, la programmazione degli strumenti comunitari della ricerca e della coesione, può sostenere, in coerenza con la programmazione rurale lo sviluppo

delle strutture di controllo della salubrità degli alimenti, delle reti di trasporto e telematiche, oltretutto delle strutture di servizio (controllo della salubrità degli alimenti, reti logistiche, canali di informazione e promozione dei prodotti, ecc.) necessarie per un più efficace funzionamento dei mercati.

8.5 GLI ACCORDI CON I PAESI DEL MEDITERRANEO E L'ABBASSAMENTO DELLE BARRIERE TARIFFARIE

I primi accordi, conclusi con Grecia e Turchia negli anni '60, prevedevano un accesso preferenziale ai mercati comunitari. Fornivano inoltre le basi negoziali per una eventuale adesione alla Comunità europea. Negli anni '70, si raggiunsero accordi con Israele, Spagna, Portogallo, Malta, i Paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e del Mashrak (Egitto, Siria, Giordania e Libano). Questi accordi si fondavano su: libero accesso dei prodotti industriali provenienti dai paesi mediterranei, definizione di accessi preferenziali per i prodotti agricoli; collaborazioni in altri campi dell'economia e sul fronte delle tecnologie.

Uno dei dossier di maggior peso all'interno degli accordi è quello agricolo. Il processo di liberalizzazione degli scambi deve comunque fare i conti con le norme vincolanti della Pac e dunque con il loro implicito protezionismo della produzione interna. Diversi prodotti agricoli dei paesi mediterranei sono infatti diretti concorrenti delle produzioni dell'Europa mediterranea (si pensi al settore ortofrutticolo e all'olio di oliva). In questo senso, gli accordi mediterranei precisano, per ciascun prodotto agricolo, le tariffe doganali applicabili ed eventualmente i calendari d'importazione. Per taluni prodotti considerati "sensibili", quali l'olio d'oliva, gli agrumi e le conserve di pomodori, sono stati pertanto definiti dei protocolli integrativi nel tentativo di tutelare la produzione comunitaria. L'ingresso, negli anni '80, di Grecia, Portogallo e Spagna nella Comunità europea avrebbe svantaggiato le produzioni concorrenti degli altri paesi mediterranei che non potevano beneficiare del mercato unico. Pertanto, al fine di mantenere saldo il proprio rapporto con il Mediterraneo, la Comunità ha deciso di tutelare ulteriormente le produzioni agricole di tali paesi rinnovando la maggior parte degli accordi.

8.5.1 LA CONFERENZA DI BARCELONA

Nel 1995, l'incontro dei Ministri degli Affari esteri dei 15 Stati membri dell'Unione europea e di 12 paesi mediterranei ha consentito l'avvio di una **nuova partnership per la costruzione di rapporti bilaterali e multilaterali**, definita anche quale Conferenza di Barcellona (Barcelona Process) o Partnership Euro-Mediterranea. I 12 paesi dell'area mediterranea che acquisiscono lo status di partner sono Marocco, Algeria, Tunisia (Maghreb); Egitto, Israele, Giordania, Autorità Palestinese, Libano, Siria (Mashrek); Turchia, Cipro e Malta. La Libia è invitata quale paese uditoro agli incontri programmati. Dal 2004, Cipro e Malta fanno parte dell'Unione europea.

Con la Dichiarazione di Barcellona, i 27 paesi esprimono l'intenzione di fondare un'area comune di pace e stabilità fondata sul rispetto dei diritti umani e della democrazia. Si intende inoltre: a) affermare progressivamente un'area di libero mercato supportata da finanziamenti comunitari per accelerare i processi di riforma socio-economica dei paesi partner e b) sviluppare le risorse umane e la comprensione fra le culture e le società dell'area euro-mediterranea.

8.5.2 LO SVILUPPO DELLA PARTNERSHIP

La Conferenza di Barcellona ha consentito il coordinamento e rafforzamento delle relazioni tra i paesi dell'area euro-mediterranea. Attraverso le relazioni bilaterali, tra Ue e singoli paesi del Mediterraneo, si stabiliscono gli specifici programmi di liberalizzazione degli scambi. In ambito agricolo, si definisce pertanto il grado di apertura degli specifici prodotti di quel paese verso l'area comunitaria. Attraverso la cooperazione regionale, l'Unione europea finanzia programmi di sviluppo socio-economico in buona parte destinati alle aree rurali di questi paesi con obiettivi quali il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, il miglioramento delle tecnologie compatibili con la protezione dell'ambiente e dei sistemi di produzione agricola.

Al termine della seconda guerra mondiale, su iniziativa delle Nazioni Unite, si avvertì l'esigenza di dare una svolta ai rapporti internazionali attraverso la graduale realizzazione di regime commerciale comunemente riconosciuto. L'Accordo generale sul commercio e le tariffe (Gatt) entrò in vigore nel 1948 ed aveva l'obiettivo di ridurre progressivamente le barriere doganali fra i 23 paesi firmatari. Nel 1994, al Gatt è subentrata l'Organizzazione mondiale per il commercio (Wto), vera e propria istituzione mondiale che chiude l'era della provvisorietà degli accordi internazionali.

9.1 LA COMUNITÀ EUROPEA NEI NEGOZIATI

I Trattati istitutivi della Comunità europea prevedono una politica commerciale comune che mira allo sviluppo del commercio mondiale e alla promozione della cooperazione internazionale. La Comunità europea - oggi l'Unione - si è pertanto sostituita agli Stati membri nei negoziati internazionali per la definizione di accordi commerciali vantaggiosi per l'area economica europea e per lo sviluppo degli scambi con altri paesi del pianeta. I paesi europei hanno rinunciato alla loro politica commerciale esterna in quanto consapevoli della possibilità di ottenere risultati di maggior rilievo se unitariamente rappresentati dall'istituzione comunitaria.

Anche l'agricoltura è entrata gradualmente nel circolo dei negoziati sul commercio internazionale. Sebbene non si sia mai definito con chiarezza se le norme della Pac debbano essere prioritarie rispetto ai rapporti internazionali o viceversa, lo sviluppo dei negoziati ha coinvolto viepiù il settore primario e le sue regole. Lo speciale status goduto dall'agricoltura nel dopoguerra in quanto risorsa fondamentale dell'economia dei paesi europei è venuto meno con lo sviluppo dell'industria e dei servizi e con la crescita degli scambi di materie prime. Il principio della preferenza comunitaria è quindi entrato nel mirino dei paesi extraeuropei forti esportatori di prodotti agricoli come anche dei paesi in via di sviluppo, in quanto giudicato in netto contrasto con le regole fondamentali del Gatt e del successivo Wto. L'incrinatura di uno dei pilastri della Pac ha fatto sì che, di conseguenza, le stesse regole della Pac dovessero essere riscritte per raggiungere da un lato il compromesso internazionale sul commercio e dall'altro mantenere un regime di tutela delle proprie produzioni interne.

9.2 L'URUGUAY ROUND

L'ultimo negoziato, il cosiddetto Uruguay Round, è stato siglato in Marocco nel 1994, dopo una tornata di trattative durata ben otto anni. La sua conclusione è stata possibile anche grazie alla decisione della Comunità europea di mettere sul tavolo una riforma della Pac, la cosiddetta riforma MacSharry, che sostituiva, da un lato, i prezzi istituzionali con un regime di compensazioni al reddito degli agricoltori e, dall'altro, adeguava gradualmente i prezzi di mercato ai corsi mondiali sulle materie prime agricole. Il sostegno interno veniva quindi ridotto del 20% in sei anni mentre si giungeva anche ad una conclusione del contenzioso Ce-Usa sui semi oleosi.

Per quanto riguarda l'accesso ai mercati, l'Uruguay Round prevedeva una maggiore apertura alle importazioni attraverso: a) l'adozione delle tariffe in sostituzione delle barriere non tariffarie e la loro riduzione di almeno il 15%; b) l'introduzione di quote minime di importazione corrispondenti al 3% del consumo interno da calcolarsi su un determinato periodo di riferimento.

Inoltre, la Comunità europea si impegnavano a rivedere il proprio sostegno all'esportazione di prodotti agricoli e agroalimentari riducendo, nell'arco di sei anni, la spesa di sussidio del 36% e conseguentemente il volume delle esportazioni sussidiate di almeno il 21%.

L'agricoltura è quindi entrata a pieno titolo nel quadro dei negoziati internazionali sulla liberalizzazione del commercio e continuerà a mantenere, anche nei successivi round, un ruolo di primo piano per il raggiungimento dei compromessi.

9.3 MILLENNIUM E DOHA ROUND

Dopo la chiusura dell'Uruguay Round, i negoziati sono stati riavviati nel 1999 a Seattle, nell'ambito del cosiddetto Millennium Round. In questa sede si ravvisò una netta divergenza di vedute fra Usa e Ue, quest'ultima contraria alla liberalizzazione del commercio dei prodotti geneticamente modificati. L'incontro si concluse con un nulla di fatto, in un clima reso incandescente dalle contestazioni dei movimenti contro il fenomeno della globalizzazione. I negoziati sono ripartiti con l'agenda definita a Doha nel 2001, sebbene proprio sul fronte agricolo le posizioni di Usa e Ue siano ancora molto distanti. Dopo le difficoltà ravvisate al tavolo di Cancun nel 2003, la Commissione europea ha rilanciato le proprie proposte nel quadro dell'agricoltura. Innanzitutto, la riforma di medio termine della Pac voluta dal Commissario Fischler nel 2003 rafforza la posizione negoziale dell'Unione europea in quanto il cosiddetto regime di pagamenti disaccoppiati può essere collocato a tutti gli effetti nel "green box" ovvero nel pacchetto di aiuti considerati, in seno alle trattative Wto, non distorsive degli scambi e pertanto non soggette a riduzione. La riforma Fischler prevede inoltre un maggior controllo della spesa agricola, nel mentre le recenti politiche commerciali degli Stati Uniti che hanno comportato enormi aumenti di spesa nonché un più intenso utilizzo di sovvenzioni alle produzioni agricole.

La Commissione europea intende dare maggior rilievo, al tavolo dei negoziati, alle questioni dell'accesso ai mercati per i paesi in via di sviluppo e alle materie di natura non commerciale riguardanti, in particolare, il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, lo sviluppo rurale, la sicurezza alimentare e il benessere degli animali.

Insieme ai servizi, l'agricoltura rappresenta oggi uno dei temi fondamentali per il successo dei negoziati di Doha. Il raggiungimento di un accordo dipende però da complesse contrattazioni fra i diversi paesi - e gruppi di paesi - coinvolti. La riforma Fischler dovrebbe aver messo "al riparo" il settore e i suoi meccanismi di protezione almeno fino al 2013 anche se le turbolenze della globalizzazione dei mercati richiedono una continua revisione delle strategie di sviluppo commerciale delle filiere agroalimentari italiane ed europee.

A cominciare dagli anni '80, la Comunità europea ha avviato e sviluppato politiche comuni tese a consolidare e completare il mercato unico europeo. Le regole della politica agricola comune "convivono" oggi con norme che fanno capo ad altre politiche comuni; le norme per la protezione dell'ambiente e delle foreste, la concorrenza fra le imprese, la ricerca di una maggiore coesione fra le diverse regioni dell'Unione europea, la tutela della salute dei consumatori, sono alcune tra le questioni europee che hanno condizionato la legislazione comunitaria dedicata al settore primario.

10.1 AMBIENTE

Si è visto come la Pac si sia prevalentemente occupata di prezzi e di mercati di prodotti agricoli. Con il formarsi delle eccedenze parte delle preoccupazioni si è spostata su come contenere le quantità dei prodotti agricoli e quindi si è dovuto necessariamente fare i conti con le tecniche produttive per moderarle e con la conservazione delle risorse naturali.

L'agricoltura moderna, convenzionale, ha forzato gli elementi della fertilità (terreno agrario, acqua, genetica animale e vegetale) facendo ricorso alla meccanizzazione, alla chimica, alla super alimentazione degli animali, alle biotecnologie. Conseguentemente si è constatata la scomparsa delle rotazioni, la riduzione dell'impiego della manodopera, l'incremento dell'inquinamento del suolo e dell'acqua, l'abbandono delle terre marginali. Perciò a partire dal 1992 si inizia a integrare la questione ambientale all'interno della Pac. Fra i primi provvedimenti vi sono quelli di difesa delle acque sotterranee (direttiva 80/68/CEE) e la direttiva nitrati (direttiva 91/676/CEE). Quest'ultima lungamente ostacolata dai paesi nord europei che hanno sempre avuto problemi di smaltimento dei liquami e del letame. Poi è stato proposto il codice di buone pratiche agricole (reg. 1750/99, art. 28) che però doveva essere adottato dai singoli stati (l'Italia vi ha provveduto con Decreto ministeriale nel 1999); quindi sono state inserite nella politica delle strutture le misure agroambientali (si veda par. 5) e il set-aside (par. 2.6). Segue il regolamento sull'agricoltura biologica e il programma Life (Strumento finanziario europeo per l'ambiente), distinto in Life ambiente, Life natura e Life paesi terzi.

La elencazione di questi regolamenti e direttive viene riproposta e resa cogentemente operativa con il regolamento 1782/2003 (riforma di medio termine della Pac o riforma Fischler), allegato III, che li definisce criteri di gestione obbligatori. Insieme alle buone condizioni agronomiche e ambientali (delle quali si riferirà in seguito) se l'agricoltore vorrà riscuotere il premio unico aziendale (vedi par. 11) dovrà osservarle in quanto formano la cosiddetta condizionalità. Tali direttive e regolamenti (in complesso 18) interessano le acque, la fauna, la flora, gli habitat naturali e seminaturali, la fertilizzazione del suolo, l'identificazione degli animali allevati, la sanità pubblica, la sanità degli animali e delle piante, il benessere degli animali.

Le buone condizioni agronomiche ed ambientali sono definite dagli stati. In Italia un decreto del Mipaf le ha declinate in forma riduttiva onde facilitarne l'applicazione (in quanto pratiche già in atto o di poco impegno esecutivo). Esse riguarderebbero (allegato IV del

regolamento 1782/03) la protezione del suolo, il mantenimento nel terreno agrario di una buona struttura e di un buon livello di sostanza organica, di una continuità della copertura vegetale.

La congiunzione della politica ambientale (almeno per quella parte che riguarda il territorio agricolo) con la Pac è quindi avvenuta sotto il vincolo della correttezza del premio unico aziendale solo se sono osservate le norme ambientali nell'azienda titolare dei diritti al premio. È stato previsto e finanziato dal regolamento comunitario un sistema di monitoraggio al fine di verificare la corretta attuazione di tali norme e quindi di autorizzare la riscossione del premio unico aziendale.

Si ricorda ancora una volta che il fine non secondario della nuova Pac è quello, inseguito quasi ininterrottamente da diversi lustri, di tenere sotto controllo la crescita produttiva e di contribuire a definire l'agricoltura europea come agricoltura sostenibile e durevole, cioè tale da assicurare agli agricoltori un futuro dignitoso come livello di vita, come condizioni di lavoro, come missione riconosciuta dall'opinione pubblica e autoreferente per prodotti alimentari e servizi ambientali, ancorché indispensabili e sicuri, di qualità.

La politica ambientale europea va anche oltre questa ricapitolazione nella Pac avvenuta con la riforma a medio termine. Comprende ovviamente la difesa del suolo, la preservazione delle acque dolci, la purezza dell'aria. L'attività agricola coinvolge la parte prevalente della superficie del territorio comunitario (%) quindi interagisce in estensione con acqua, suolo, aria. In particolare nel sud Europa l'agricoltura è la principale utilizzatrice dell'acqua (nel nostro Mezzogiorno più di due terzi del valore aggiunto del settore agricolo proviene da produzioni che richiedono l'utilizzo dell'acqua). Dopo un trentennio di politiche europee per l'acqua è stata emanata la direttiva sulle acque 2000/60 la quale si propone il raggiungimento di un buon stato ecologico dei corpi idrici superficiali e sotterranei, la preservazione della funzione ecologica dei corsi d'acqua, la considerazione del valore sociale ed economico dell'acqua, la necessità di garantire un prezzo accessibile alle funzioni ecologiche irrinunciabili. Tutti obiettivi che intersecano l'utilizzazione agricola dell'acqua.

In Italia la direttiva acque è stata in parte anticipata dalla legislazione nazionale precedente (decreto legge 152/99), ma ciò non è sufficiente. Varie istituzioni periferiche e gruppi spontanei stanno predisponendo proposte di attuazione, molte delle quali interessano l'uso ragionato dell'acqua a scopi irrigui, in particolare non solo quando è a fini produttivi, ma anche per innescare e incrementare la funzionalità idrogeologica ed ecologica del territorio in quanto l'acqua irriga accelera il circuito terra/aria dell'acqua.

10.2 CONCORRENZA E AIUTI DI STATO

Il mercato unico europeo è tutelato dal mantenimento di un sistema di libera concorrenza che eviti le distorsioni negli scambi e il supporto indiscriminato a taluni settori o imprese da parte degli Stati membri. La Commissione europea ha svolto questo compito attraverso la produzione di appositi dispositivi normativi a tutela della concorrenza e il con-

trollo dei cosiddetti aiuti di stato. Pur stabilendo che questi ultimi sono incompatibili con il mercato unico, la Commissione prevede delle **deroghe** per quanto attiene determinate tipologie di aiuto (di carattere sociale, per danni da calamità naturali o eventi eccezionali, a finalità regionale, a finalità orizzontale o intersettoriale).

La natura particolare del settore agricolo giustifica il ricorso ad aiuti di stato soltanto qualora si rispettino gli obiettivi specifici della Pac e gli obblighi in seno al Wto (si veda il paragrafo 9 dedicato ai negoziati internazionali).

Gli aiuti di stato all'agricoltura e all'agroalimentare (si veda par. 5.4) devono dunque adeguarsi alle regole previste dalla Pac, ad esclusioni degli aiuti previsti per i settori della pesca e acquacoltura, forestale, agriturismo, artigianato e piccole e medie imprese. La loro compatibilità con il mercato comune dipende dalla capacità di fornire incentivi o di esigere un determinato impegno da parte del beneficiario dell'aiuto, escludendo pertanto tutte quelle forme di aiuto al mero funzionamento d'impresa.

Tra le norme comunitarie relative agli aiuti di stato, un interesse particolare rivestono gli **aiuti "de minimis"** ossia la possibilità per le amministrazioni pubbliche nazionali di concedere aiuti alle imprese nei limiti di un determinato ammontare e nel corso di un periodo di tre anni, senza obbligo di notifica a Bruxelles. Verso la fine del 2004, con un apposito regolamento comunitario, tali forme di aiuto sono state estese per la prima volta anche al settore dell'agricoltura e della pesca. In tal senso, si esentano dall'obbligo di notifica preventiva gli aiuti pubblici di importo non superiore a tremila euro per agricoltore e pescatore erogati nell'arco di tre anni.

10.3 PESCA E ACQUACOLTURA

Una specifica Direzione Generale della Commissione europea segue le questioni della pesca e dell'acquacoltura, adottando specifiche disposizioni e gestendo fondi autonomamente dedicati al sostegno del settore nel quadro della cosiddetta **Politica comune della pesca (Pcp)**. La pesca e l'acquacoltura, sebbene legate indissolubilmente alle vicende del mondo rurale europeo, devono rispettare altri programmi, sia pure coerenti con quelli dello sviluppo rurale, spesso gestiti da altre sezioni amministrative. La mancata unitarietà di programmazione può andare a scapito di quei territori nei quali le zone costiere e l'acquacoltura interna giocano un ruolo di prima importanza nell'economia rurale con conseguenti inefficienze di intervento. In altre parole, la Pac non si occupa di pesca e di acquacoltura quando già da molti anni essa dispone e sostiene un approccio multisettoriale a vantaggio del territorio rurale.

Questa divisione rimarrà tale anche per il periodo 2007-2013, nel quale la Pcp contribuirà da un lato all'integrazione delle esigenze di salvaguardia dell'ambiente e dall'altro al varo di misure sociali ed economiche tese a contrastare gli effetti derivanti dalla diminuzione delle catture. La Pcp verrà attuata attraverso il Fondo europeo della pesca (Fep) in sostituzione dell'attuale Sfo (Strumento finanziario di orientamento della pesca).

10.4 POLITICA FORESTALE

La ricerca di una piattaforma comune per la promozione della **gestione sostenibile dei sistemi forestali** viene effettuata attraverso:

- il sostegno alla gestione sostenibile delle foreste, nel quadro della programmazione dello sviluppo rurale (secondo pilastro della Pac), per mezzo di integrazioni di reddito agli imprenditori forestali;
- la protezione delle foreste e della loro diversità biologica nel quadro della rete comunitaria Natura 2000 e di specifiche misure concernenti l'inquinamento atmosferico e gli incendi;
- il sostegno agli investimenti nella filiera del legno;
- la conservazione delle risorse genetiche e lo sviluppo di tecnologie pulite, nel quadro delle attività di ricerca finanziate dall'Unione europea.

Attraverso le risorse messe a disposizione dallo sviluppo rurale della Pac, gli Stati membri e le regioni hanno l'opportunità di individuare le misure ritenute più adeguate per la protezione e lo sviluppo delle superfici forestali. Il primo programma per l'imboschimento delle superfici agricole (si veda par. 5.3) è stato messo a punto in seguito al varo delle misure di accompagnamento alla riforma della Pac del 1992 (riforma MacSharry). Attualmente le misure per la tutela e lo sviluppo delle superfici forestali sono comprese nel secondo asse - dedicato all'ambiente - dei programmi di sviluppo rurale definiti dalle amministrazioni regionali. Saranno consolidate e amplificate nel quadro della futura programmazione 2007-2013 a carico del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

In Italia, nonostante il notevole sforzo di programmazione condotto dalle amministrazioni, le risorse destinate alla forestazione sono generalmente di modesta entità rispetto al complesso delle misure ambientali. Le motivazioni sono da ricercare soprattutto nella scarsa incidenza della filiera del legno rispetto alle altre industrie dello sviluppo rurale così come nella generale tendenza a impegnare la maggior parte delle risorse per compensare le perdite di reddito derivanti dall'assunzione di impegni agroambientali nell'ambito delle maggiori tipologie produttive dell'azienda agricola.

10.5 POLITICA REGIONALE

Ispirandosi al principio di solidarietà, l'Unione europea impegna oggi oltre un terzo del proprio bilancio per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni e i divari economici fra i cittadini. Attraverso la politica regionale, l'Ue contribuisce a: riassorbire il ritardo delle regioni più svantaggiate, favorire la riconversione delle zone industriali in crisi e la diversificazione economica delle aree rurali indebolite dal declino delle attività agricole, riqualificare i quartieri urbani in stato di abbandono e degrado. Si tratta di un intervento che, alla stessa stregua della programmazione dello sviluppo rurale, è basata sul partenariato e sull'azione decentrata, caratterizzata dalla condivisione delle responsabilità e dalla gestio-

ne sul campo degli specifici progetti. I settori interessati sono le attività produttive (assistenza alle imprese, sviluppo rurale, turismo), le infrastrutture (trasporti, telecomunicazioni, energia), l'ambiente (infrastrutture, pianificazione, riqualificazione), la formazione professionale, la creazione di posti di lavoro e l'inserimento sociale delle fasce deboli della popolazione europea.

Nel periodo 2000-2006, la politica regionale, attuata attraverso le risorse dei **quattro Fondi strutturali** (Fondo europeo di sviluppo regionale - Fesr, Fondo sociale europeo - Fse, sezione orientamento del Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura - Feoga, Strumento finanziario di orientamento per la pesca - Sfop) consente di amplificare la portata della politica di sviluppo rurale nel quadro della Pac. In particolare, la sezione orientamento del Feoga sostiene l'iniziativa Leader + per l'innovazione nei territori rurali e l'asse di intervento dedicato ai "Sistemi locali di sviluppo" all'interno dei Programmi operativi regionali (Por) delle regioni in ritardo di sviluppo (per l'Italia, le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Le diverse modalità gestionali afferenti alle sezioni Garanzia e Orientamento del Feoga stanno conducendo a prevedibili scostamenti dell'efficacia dell'intervento attuato dai relativi strumenti di programmazione, rispettivamente i Psr nelle regioni del centro-nord italiano e i Por nelle regioni del sud, entrambi focalizzati sullo sviluppo delle aree rurali. In questo senso, la futura programmazione 2007-2013 dello sviluppo rurale sarà affidata ad un solo strumento finanziario, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), in capo esclusivamente alla Pac, fermo restando la necessità di raccordo con le future politiche di coesione regionale e con i relativi Fondi strutturali.

10.6 LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI EUROPEI

La Comunità europea ha moltiplicato, sia per motivi legati alla realizzazione del mercato interno che per cause imprevedibili quali la crisi della Bse ("mucca pazza"), le norme per la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato europeo, tra i quali sono in primo piano le produzioni agricole e alimentari. Il primo approccio orizzontale alle diverse tematiche della **sicurezza alimentare** è contenuto nel Libro Bianco pubblicato nel 2000 dalla Commissione europea che fonda tale politica su un approccio completo e integrato dell'intera catena alimentare ("dai campi alla tavola").

Le priorità della politica per la sicurezza alimentare sono:

- l'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare;
- il rafforzamento dell'approccio orizzontale della legislazione comunitaria dedicata ai prodotti alimentari attraverso il perseguimento della rintracciabilità dei percorsi degli alimenti e dei mangimi;
- l'assegnazione della responsabilità primaria sulla sicurezza dei prodotti ai produttori di mangimi, agli agricoltori e agli operatori alimentari;
- il rafforzamento dei sistemi di sorveglianza e controllo a livello nazionale.

In seguito al Libro Bianco, il Reg. (CE) n. 178/2002 ha sancito i principi e i requisiti gene-

rali della legislazione, istituendo l'Autorità europea con sede a Parma e fissando le procedure nel campo della sicurezza alimentare. L'attuazione della nuova Pac, sia per quanto riguarda la gestione delle specifiche ocm che per quanto attiene allo sviluppo rurale, non può che dare ulteriore risalto alla normativa sulla sicurezza. Il nuovo pacchetto di aiuti disaccoppiati alle aziende agricole, così come le compensazioni al reddito previste dalla programmazione dello sviluppo rurale, dovranno infatti consentire agli agricoltori di operare quegli adeguamenti necessari per l'adozione delle nuove regole di controllo della sicurezza e della qualità delle produzioni.

10.7 IL SOSTEGNO ALLA RICERCA E ALLO SVILUPPO TECNOLOGICO

Nel periodo 2003-2006, l'Unione europea, attraverso il **VI Programma quadro**, ha messo a disposizione delle strutture di ricerca e delle imprese oltre 17 miliardi di euro. Tra le aree tematiche vicine all'agricoltura e al mondo rurale, si evidenziano le scienze della vita, le biotecnologie, la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, lo sviluppo sostenibile. I progetti di ricerca sono gestiti da partenariati transnazionali che assicurano un beneficio trasversale dei risultati.

Nonostante gli sforzi divulgativi della Commissione europea, manca ancora una propensione di base, da parte degli amministratori e degli operatori del settore agricolo e agroalimentare, a conoscere e sfruttare i risultati conseguiti attraverso la ricerca europea. E' tuttora debole la connessione tra i sistemi di ricerca, in particolare le Università, e le piccole e medie imprese pur essendo tutti consapevoli della necessità di una maggiore integrazione tra produzione e ricerca per accelerare la spinta competitiva delle produzioni agroalimentari.

La riforma di medio termine (definita tale in quanto inquadrata comunque nella programmazione dell'Agenda 2000, ossia nel quadro delle politiche di sviluppo dell'Ue per il periodo 2000-2006) voluta dal Commissario Fischler ha apportato modifiche di grande rilievo alla Pac. Infatti, essa completa il passaggio dal sostegno dei prezzi, totalmente correlato alla quantità e al tipo di produzione, al sostegno ai redditi, introdotto dalla riforma della Pac del 1992, quali pagamenti parzialmente disaccoppiati all'agricoltore, fino agli aiuti totalmente disaccoppiati della riforma di medio termine che consiste in un pagamento unico per azienda, slegato dal tipo di produzione. Sancisce inoltre la necessità di accrescere la portata del pilastro dedicato allo sviluppo rurale, destinato a divenire l'asse strategico per il futuro del settore.

11.1 IL PAGAMENTO UNICO DISACCOPIATO

La maggior parte dei premi previsti dalle principali Ocm (seminativi e zootecnia) è stata sostituita con un **pagamento unico per azienda** definito "disaccoppiato" in quanto non più legato alle produzioni. Il pagamento unico è calcolato sulla base degli importi percepiti nel periodo dal 2000 al 2002.

Agli Stati membri sono concesse alcune opzioni relative all'anno di avvio del nuovo regime di pagamento e alle colture e produzioni che possono mantenere pagamenti accoppiati. Essi potranno inoltre erogare ulteriori contributi ai propri agricoltori fino al 10% dei pagamenti unici aziendali a condizione che vengano effettuate scelte colturali di particolare importanza per l'ambiente, la qualità e la penetrazione nei mercati.

I pagamenti unici saranno erogati a condizione che vengano rispettate le vigenti norme comunitarie in materia di ambiente, sicurezza alimentare e fitosanitaria e di benessere degli animali.

A partire dal 2007, gli Stati membri dovranno obbligatoriamente attivare un sistema di consulenza aziendale (audit) rivolto alle aziende agricole che potranno usufruirne su base volontaria.

In Italia, il regime dei pagamenti disaccoppiati è entrato in vigore nel 2005.

11.2 IL PILASTRO DELLO SVILUPPO RURALE

La politica comunitaria dello sviluppo rurale, da attuarsi attraverso il principio della **programmazione** e nello spirito di una semplificazione delle politiche gestionali (attuazione e controllo dei programmi), sarà dotata di una maggiore disponibilità finanziaria - anche se comunque di scarso rilievo - grazie al sistema della modulazione che prevede il progressivo taglio delle risorse destinate ai pagamenti diretti alle aziende di maggiori dimensioni (3% nel 2005, 4% nel 2006, 5% ogni anno, dal 2007 fino al 2013). La riduzione dei pagamenti unici non sarà effettuata per i dieci paesi nuovi entrati nell'Unione europea fin-

tanto che tali pagamenti non abbiano raggiunto il livello massimo consentito dalla normativa. La nuova riforma non ha pertanto apportato risorse finanziarie sostanziali al pilastro dello sviluppo rurale che resta di dimensioni ridotte (circa 11%, nel 2013, della dotazione finanziaria complessiva a disposizione della Pac) rispetto al pilastro dei mercati.

Sul piano della semplificazione, si è provveduto ad una razionalizzazione del quadro giuridico che regola lo sviluppo rurale e ad una più chiara distinzione tra gestione e controllo della programmazione. Tutte le regioni europee dovranno pianificare gli interventi solo attraverso i Psr (piani di sviluppo rurale), cofinanziati unicamente Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (Feasr).

11.2.1 I PIANI DI SVILUPPO RURALE

Le modifiche alla normativa sullo sviluppo rurale, apportate con la riforma Fischler, prevedono l'introduzione di nuove misure e la revisione di talune delle disposizioni in vigore.

Si prevedono aiuti per il rispetto della normativa comunitaria nel campo dell'ambiente, della sanità pubblica, animale e vegetale, del benessere degli animali e della sicurezza sul lavoro. Viene introdotto un aiuto per la qualità alimentare, tale da incentivare gli agricoltori a migliorare la qualità dei prodotti e dei processi produttivi.

Si sostengono le iniziative promosse dalle associazioni dei produttori per l'informazione dei consumatori e la pubblicità dei prodotti agricoli (attraverso la partecipazione a fiere, manifestazioni culturali, pubblicità con i media).

E' previsto un sostegno alle imprese che investono ai fini di migliorare il benessere degli animali, oltre quanto già stabilito dalle buone pratiche di allevamento.

La nuova proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale prevede una programmazione fondata su tre obiettivi:

la crescita della competitività del settore agricolo;

la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale attraverso il sostegno alle diverse forme di gestione del territorio;

il miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali e la promozione della diversificazione delle attività economiche.

Tali obiettivi dovranno essere perseguiti anche attraverso la programmazione di un quarto asse di intervento dedicato all'approccio Leader, ossia alla programmazione definita dai partenariati pubblico-privati rappresentativi del territorio rurale.

Una politica agraria nazionale, se mai fosse esistita, in quanto soltanto a tratti discontinui vi sono state proposte organiche (conclusioni della Conferenza nazionale dell'agricoltura, Piano di sviluppo Giolitti, Legge Quadrifoglio), non si è potuta confrontare ed integrare con la Pac, ma della stessa ne ha assunto via via i contenuti con una certa recalcitranza. Talvolta se ne aveva ragione essendo i vari provvedimenti della Pac prevalentemente influenzati dalla Francia e dagli altri paesi del nord Europa e già precedentemente sperimentati nelle rispettive politiche. La partecipazione e l'influenza dell'Italia sono state complessivamente deboli e di conseguenza le risposte puntuali della Pac alle nostre esigenze spesso lasciavano molto a desiderare. Si può anche ritenere che nei primi decenni, ma almeno fino al 1980, l'Italia anche per diverso tempo dopo la costituzione delle Regioni a statuto ordinario (1972) abbia marciato sul doppio binario, cioè interventi nazionali soprattutto per il mezzogiorno e gestione degli interventi comunitari: talvolta i binari erano paralleli, come avrebbero dovuto, altre volte potevano divergere. Della Pac si sono perse molte sinergie specie quando era soprattutto politica dei mercati. In questo primo periodo vi era sia da parte dello stato e delle organizzazioni professionali una sorta di autorità e potere superiore, cioè l'Aima. Quindi in sintesi ed anche semplificando forse troppo l'Aima (che come è noto gestiva gli aiuti comunitari della politica dei prezzi e dei mercati delle varie Ocm per prodotto) ha rappresentato la congiunzione tattica anche se forse inconsapevole della politica di interventi a pioggia e assistenziale dei piani quinquennali per lo sviluppo agricolo. Conosciuti anche come piani verdi (del 1961 e del 1966), con la politica protezionistica della Pac mercati essi davano impulso all'assistenzialismo e alle sue conseguenze nel comportamento degli agricoltori e dei decisori (quadri sindacali e amministrazioni pubbliche) con qualche eccezione. Nel complesso si potrebbe dire che la Pac era considerata ostile all'agricoltura italiana e quindi tanto valeva approfittarne soltanto dal punto di vista delle possibili risorse da far acquisire ai nostri agricoltori. Questo punto di vista faceva comodo anche in ambito comunitario.

Il rapporto con la Comunità europea cambia dal momento che sono costituite le **Regioni** e lo stato italiano fa riprendere il cammino alla programmazione non solo sul settore agricolo (Piano Giolitti). Anche in sede comunitaria, lo abbiamo visto, sempre più si impongono gli argomenti a favore di una Pac integrata (politica dei mercati e politica delle strutture) e si comincia a pensare a quale agricoltura europea del futuro. In questa fase l'Italia si può ritenere fosse più avanti rispetto agli altri paesi membri in quanto aveva già fatto esperienze, anche se non tutte di segno positivo, di programmazione e di decentramento (soltanto per alcuni settori e per alcune Regioni si può ritenere che la programmazione abbia funzionato per circa 8 - 10 anni). Inoltre la Commissione, volendo rendersi conto dei problemi strutturali della periferia della Comunità, ha preso coscienza che era necessario collaborare non solo con le strutture statali ma anche con quelle regionali e locali. Con una politica delle strutture articolata, inizia l'effetto diffusivo del metodo di lavoro europeo in materia di sviluppo agricolo e di sviluppo generale che si può ritenere il miglior beneficio, al di là del trasferimento di risorse finanziarie, che ha ricevuto dalla Ce l'amministrazione dell'agricoltura in Italia. Le regioni poi nel loro periodo nascente sono diventate involon-

tariamente un sistema di riflessione critico verso la Pac mercati che prima aveva il contributo solo da parte del Maf e dei vertici delle organizzazioni professionali. Questa fase non è riconosciuta da taluni osservatori in quanto affermano che questa accoglienza verso le norme comunitari (talvolta farraginose) ha rafforzato l'asse burocratico delle politiche agrarie e se si vuole delle altre politiche comunitarie in generale. Il problema della burocratizzazione certamente esiste tuttora ma la complessità dell'economia moderna e dell'intervento pubblico nella stessa non possono fare a meno di una sana ed efficiente burocrazia, intesa nel senso di essere al servizio dei cittadini e del pubblico interesse.

Da questo punto di vista se le strutture e l'amministrazione pubblica italiana fossero state più preparate (come è avvenuto per la Francia e per la Spagna) i benefici comunitari anche in termini finanziari (circa 6.000 miliardi di euro all'anno dal 2000 al 2003) sarebbero stati maggiori. Ancora oggi non si utilizzano tutti gli stanziamenti destinati all'Italia. Peraltro molti agricoltori e operatori delle varie filiere sono riusciti a mettere in opera furbizie che hanno dato luogo a controversie con la Commissione europea quanto a negligenze, frodi, mancati adempimenti, ecc. quindi a un contenzioso che è risultato il più alto rispetto agli altri paesi membri, spesso conclusosi con comminazione di pesanti penali. Una per tutte l'incredibile vicenda delle quote latte in Italia, non solo del tutto anomala ma per certi versi paradossale.

Gli ordinamenti colturali e gli allevamenti precedenti alla Pac hanno subito modificazioni, anche perché le produzioni agricole hanno avuto un grande impulso (più che raddoppiate?). Certamente la Pac mercati ha orientato le scelte degli agricoltori e si è corso il pericolo di "continentalizzare" la nostra agricoltura che ha iniziato a perdere in talune aree le sue specificità. Pensiamo ad esempio all'estesa diffusione del mais nella pianura padana del girasole nell'Italia centrale. Nonostante la protezione ed il sostegno principale della Pac mercati è stato a favore delle produzioni nord europee, il carattere prevalentemente mediterraneo della nostra agricoltura è rimasto, anche se è sempre in pericolo di dileguarsi, in particolare per nostra responsabilità.

Al momento, anche proprio grazie alle normative comunitarie, la nostra agricoltura batte il primato dei prodotti di qualità e biologici. Dovremmo capire che è una pista imbattibile dagli altri, europei e non, e quindi è quella certamente da rafforzare per assicurare il futuro della nostra agricoltura anche nel caso - dopo il 2013 - venissero meno gli aiuti comunitari. Con la recente riforma della Pac tale affermazione ha una conferma in quanto, come si è scritto, tale riforma fa la scelta irreversibile di tendere ad una agricoltura europea eco-sostenibile e di qualità. I provvedimenti nazionali e regionali dovrebbero essere conseguenti a questa scelta, purtroppo invece quelli adottati dal Mipaf e dalle Regioni unitariamente sono minimalisti in quanto si teme che con il disaccoppiamento e la condizionalità gli agricoltori potrebbero perdere già da adesso una parte degli aiuti comunitari acquisiti nel passato e di fissare troppi doveri ambientalisti per l'esercizio dell'agricoltura e degli allevamenti. Non si è riflettuto abbastanza sul fatto che l'assolvimento di questi doveri sono conferma delle ottime e irripetibili qualità delle nostre produzioni e quindi del gradimento dei consumatori, non solo di quelli italiani. Speriamo in un ripensamento di queste ultime scelte nazionali riduttive.

Il Consiglio Europeo dei Ministri agricoli ha approvato nel settembre 2005 un regolamento¹ che attua una vera e propria riforma della politica di sviluppo rurale. La norma, apportando sostanziali cambiamenti nelle modalità di programmazione e di attuazione delle politiche del secondo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC), intende rendere più efficaci gli strumenti di intervento e salvaguardare ed aumentare la sussidiarietà e il decentramento nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale.

Le principali novità introdotte nell'ambito della riforma riguardano la razionalizzazione delle misure intorno a obiettivi ben definiti secondo il cosiddetto approccio strategico, l'obbligatorietà di mantenere un equilibrio finanziario minimo tra i diversi Assi di intervento e l'inserimento del Leader all'interno dei programmi di sviluppo rurale.

Per la realizzazione dell'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione delle diverse modalità di intervento è stato, inoltre, creato uno specifico fondo per gli interventi di sviluppo rurale: con l'introduzione del FEASR¹ (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) viene implementata la logica "un Fondo - un Programma" che intende porre rimedio ai problemi di gestione incontrati nella realizzazione dei programmi 2000-2006, accompagnare la riforma della PAC e supportare il processo di allargamento dell'Unione Europea.

GLI ASSI STRATEGICI DELLA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE PER IL 2007-2013

Asse 1: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (minimo 10%)

Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (minimo 25%)

Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale (minimo 10%)

Asse 4: Leader (minimo 5%).

Altro elemento essenziale del nuovo sviluppo rurale è il partenariato. Nel regolamento viene, infatti, formalmente riconosciuto il ruolo fondamentale che la partnership tra la Commissione, gli Stati membri, le autorità regionali e locali e i soggetti economici e sociali svolge nella realizzazione degli obiettivi strategici del nuovo fondo per lo sviluppo rurale. Per la Commissione nel 2007-2013 sarà, infatti, necessario prevedere un coinvolgimento continuo di tutti questi partner in tutte le fasi della programmazione, finanziamento, monitoraggio e valutazione degli interventi dello sviluppo rurale.

Il regolamento propone anche un ben definito percorso di programmazione che, partendo dalla definizione degli Orientamenti Strategici Comunitari da parte della Commissione

¹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

² Il FEASR sostituisce il doppio sistema finanziario del FEOGA sezione garanzia e orientamento utilizzato nella programmazione 2000-2006.

e passando per l'elaborazione concertata di un Piano Strategico Nazionale da parte di ogni Stato Membro, trova il suo compimento nell'approvazione da parte della Commissione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

La struttura dei PSR rimane sostanzialmente invariata; infatti il nuovo regolamento non aggiunge granché rispetto a quanto previsto dal Reg. (CE) n. 1257/99. L'unica differenza rispetto ai PSR 2000-2006 è l'organizzazione del programma in assi prioritari.

Per ogni asse, in particolare, si descrivono le misure da adottare e le modalità di attuazione delle stesse.

Gli assi della nuova programmazione riguardano in particolare:

- Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
- Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale;

a cui si aggiunge l'asse "Approccio Leader" che diventa uno degli elementi cardine della nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013 e che è finalizzato alla realizzazione di programmi di sviluppo locale basati sulle misure previste nei tre assi precedentemente descritti.

ASSE MIGLIORAMENTO DELLA COMPETITIVITÀ DEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE

Asse 1: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (minimo 10%)

Sottoasse: Capitale umano

- formazione e informazione;
- insediamento di giovani agricoltori;
- prepensionamento;
- utilizzo e avviamento dei servizi di consulenza.

Sottoasse: Capitale fisico

- ammodernamento delle aziende agricole;
- accrescimento del valore economico delle foreste;
- accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali;
- miglioramento e sviluppo delle infrastrutture;
- cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale;
- ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione.

Sottoasse: Qualità agro-alimentare

- sostegno per l'adeguamento agli standard comunitari;
- sostegno per la partecipazione a sistemi qualità;
- sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare.

Sottoasse: Misure transitorie per nuovi Stati Membro

L'asse 1 punta, in particolare, al potenziamento della competitività delle imprese agricole e forestali. Per la realizzazione di questo obiettivo il regolamento stabilisce una "riserva" minima di risorse finanziarie, pari al 10%, da destinare a tali interventi e adotta una strategia basata su incentivi finalizzati al supporto di progetti e iniziative che migliorino le variabili fondamentali della competitività: i fattori produttivi (potenziale umano e capitale fisico) o i metodi di produzione o le caratteristiche del prodotto finale (qualità dei prodotti agroalimentari).

Per quanto riguarda il potenziale umano, si propone di realizzare una serie di misure finalizzate alla formazione, all'informazione e alla diffusione di conoscenze, all'insediamento dei giovani agricoltori, al prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli, all'offerta di servizi di consulenza per gli imprenditori agricoli e forestali.

Quanto al capitale fisico, si prevede di realizzare una serie di misure volte all'ammodernamento delle aziende agricole, ad una migliore valorizzazione economica delle foreste, all'aumento del valore aggiunto di prodotti agricoli e forestali, alla promozione dello sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale, al miglioramento e allo sviluppo dell'infrastruttura agroforestale, al ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e all'introduzione di adeguate misure di prevenzione.

Nell'ottica della promozione della qualità della produzione e dei prodotti agricoli, si propone di realizzare una serie di misure che incoraggino gli agricoltori a rispettare i requisiti prescritti dalla normativa comunitaria e a partecipare ai sistemi di qualità alimentare e che

ASSE MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE E DELLO SPAZIO RURALE

Sottoasse: Utilizzo sostenibile dei terreni agricoli

- indennità a favore degli agricoltori delle zone montane;
- indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;
- indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE;
- pagamenti agroambientali;
- pagamenti per il benessere degli animali;
- sostegno agli investimenti non produttivi.

Sottoasse: Utilizzo sostenibile delle superfici forestali

- imboschimento di terreni agricoli;
- primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli;
- imboschimento di superfici non agricole;
- indennità Natura 2000;
- pagamenti silvoambientali;
- ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi;
- sostegno agli investimenti non produttivi.

Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (minimo 25%)

sostengano le associazioni di produttori nelle loro attività di informazione e promozione. L'Asse 2 è finalizzato alla salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio rurale. Per la realizzazione di questo obiettivo il regolamento stabilisce una "riserva" minima di risorse finanziarie, pari al 25%, da destinare a tali interventi e adotta una strategia in cui all'agricoltura viene assegnato il compito di perseguire le priorità ambientali della lotta ai cambiamenti climatici, della tutela della biodiversità e della qualità dell'acqua, adottando metodi di gestione dei terreni agricoli e delle superfici forestali sostenibili.

Per quanto concerne la gestione sostenibile dei terreni agricoli, si propone di realizzare una serie di misure finalizzate a fornire indennità per gli agricoltori operanti in zone sensibili dal punto di vista ambientale (zone di montagna, zone svantaggiate, aree Natura 2000 e zone di sperimentazione della direttiva sulle acque 2000/60/CE), a concedere sussidi per gli agricoltori che adottano tecniche produttive a ridotto impatto ambientale e rispettose del benessere animale e a sostegno di investimenti non produttivi realizzati per assicurare il rispetto degli impegni previsti nelle misure agroambientali o per il raggiungimento di altri obiettivi ambientali.

Quanto alla gestione sostenibile delle superfici forestali, si prevede di realizzare una serie di misure di sostegno silvoambientali destinate a compensare impegni volontari per il potenziamento della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi forestali di grande pregio e il consolidamento della funzione protettiva delle foreste in relazione all'erosione del suolo, all'assetto idrologico, alla qualità dell'acqua e alle calamità naturali. Si prevede, inoltre, di supportare la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali e da incendi, anche attraverso adeguati interventi preventivi, e di indennizzare i detentori

di aree forestali per gli investimenti non remunerativi necessari all'adempimento degli impegni silvoambientali o di altri obiettivi ambientali o che, nelle foreste, valorizzino in termini di pubblica utilità le zone interessate.

L'Asse 3 è finalizzato al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale. Per la realizzazione di questo obiettivo il regolamento stabilisce una "riserva" minima di risorse finanziarie, pari al 10%, da destinare a tali interventi e adotta una strategia finalizzata alla creazione di posti di lavoro nei settori della diversificazione e della qualità della vita.

Per quanto concerne la diversificazione dell'economia delle aree rurali si propone di realizzare una serie di misure finalizzate alla promozione delle attività extragricole, al supporto di nuove iniziative imprenditoriali e allo sviluppo dell'attività agrituristica.

Quanto al miglioramento della qualità della vita si prevede di realizzare una serie di misure volte alla creazione di servizi essenziali per i territori e per le popolazioni rurali, alla conservazione dei villaggi rurali e alla tutela del patrimonio ambientale e culturale delle aree rurali.

L'Asse 3 si pone, inoltre, l'obiettivo di promuovere il miglioramento della governance locale e di valorizzare le potenzialità di sviluppo endogeno dei territori rurali. Per la realizzazione di questo obiettivo si propone di realizzare specifiche misure finalizzate alla formazione ed informazione degli attori dei partenariati e all'animazione ed organizzazione di iniziative di sviluppo locale.

L'Asse 4 è, infine, dedicato alla realizzazione dell'Approccio Leader. Diversamente da quanto è avvenuto finora, nella futura programmazione, il Leader non sarà oggetto di una Comunicazione Comunitaria specifica, ma troverà piena applicazione all'interno dei nuovi PSR. Per l'affermazione di questa nuova modalità d'intervento delle politiche di sviluppo rurale non vengono proposte misure specifiche ma si prevede la realizzazione di programmi di sviluppo locale basati sulle misure contemplate nei tre assi precedentemente descritti. Nel concreto, l'implementazione dell'approccio Leader prevedrà:

- individuazione di aree definite a livello subregionale, omogenee e che presentino una massa critica in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche sufficiente alla realizzazione della strategia di sviluppo locale;
- costituzione di partenariati pubblico-privati locali o "gruppi di azione locale (GAL)";
- elaborazione, da parte dei GAL, di strategie di sviluppo locale incentrate sull'applicazione dell'approccio ascendente, multisettoriali, innovative e fondate sull'interazione fra gli attori e i diversi settori dell'economia locale;
- l'attuazione di progetti di cooperazione;
- la creazione di reti fra le partnership locali.

Questo capitolo è stato curato da Massimiliano D'Alessio, Responsabile del Coordinamento Studi e Ricerche della Fondazione Metes.

ASSE QUALITÀ DELLA VITA NELLE ZONE RURALI E DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE

Asse 3: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale (minimo 10%);

Sottoasse: *Diversificare l'economia rurale*

- diversificazione in attività non agricole;
- sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico;
- incentivazione di attività turistiche.

Sottoasse: *Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali*

- servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- sviluppo e rinnovamento dei villaggi;
- tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (culturale e ambientale).

Sottoasse: *Formazione e informazione, rivolta agli operatori economici.*

Sottoasse: *Animazione e acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.*

PUBBLICAZIONI STATISTICHE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

PUBBLICAZIONI A CURA DELL'UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI
UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE:

- COMMISSIONE EUROPEA, DG AGRICOLTURA
LE DONNE E LO SVILUPPO RURALE - 2000
- COMMISSIONE EUROPEA, DG POLITICA REGIONALE
AL SERVIZIO DELLE REGIONI - 2004

SITO WEB DELL'UNIONE EUROPEA (EUROPA.EU.INT)

PAGINE A CURA DELLA COMMISSIONE EUROPEA,
DG AGRICOLTURA

ROBERTO FANFANI

L'AGRICOLTURA IN ITALIA

GUIDO PAGGI

**EUROPA VERDE. FUNZIONAMENTO E PROBLEMI
EDAGRICOLE, 1981**

GUIDO PAGGI

**POLITICA ECONOMICA AGRARIA DELL'UE
EDAGRICOLE, 1997**

ALBERT MASSOT MARTI

**VERSO UNA NUOVA POLITICA AGROALIMENTARE
E RURALE COMUNE
LUGLIO 1998**

INEA (A CURA DI)

**LA RIFORMA DELLO SVILUPPO RURALE:
NOVITÀ ED OPPORTUNITÀ, QUADERNO N° 1
STRUMENTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013
SETTEMBRE 2005**

UNA GUIDA PRATICA PER CAPIRE LA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC)

La politica agricola della Comunità europea può essere considerata a tutti gli effetti come il principale motore del processo di unificazione europea. È infatti il primo e più importante insieme organico di norme che le istituzioni comunitarie hanno adottato, a partire dalla fine degli anni '50, per gettare le basi del grande mercato unico del continente europeo e dare una spinta decisiva ai popoli europei onde uscire dalle crepe del dopoguerra e vincere la perdurante arretratezza delle campagne.

Con l'applicazione della Pac, gli obiettivi di emancipazione dei redditi degli agricoltori sono stati in larga parte raggiunti anche se il settore primario resta ancora oggi l'anello debole dell'economia europea.

Il dossier delinea i principali eventi che hanno contraddistinto quasi cinquant'anni di Pac e i meccanismi che consentono il funzionamento dei suoi due pilastri: l'intervento dei mercati e quello di carattere strutturale.

Si mette in rilievo in che modo la nostra agricoltura, sotto il profilo sia dell'economia del sistema agroalimentare italiano che dei riflessi sul mondo del lavoro e sulla società rurale, sia stata influenzata dalle decisioni di Bruxelles.

Il futuro della Pac è profondamente influenzato dalle recenti decisioni sull'allargamento e dalle delicate trattative politiche e commerciali con i paesi del Mediterraneo, così come dai negoziati internazionali per la liberalizzazione del commercio. A ciò si aggiunge la necessaria sinergia e complementarità con le altre politiche europee, prime fra tutte quelle che implicano un crescente impegno di bilancio, che influenzano - e ridimensionano - il ruolo della PAC nell'evoluzione del disegno politico europeo.

Il dossier traccia infine i punti che caratterizzano la più recente riforma della Pac e un riassunto di come la politica comunitaria sia stata applicata nel nostro paese nello sforzo continuo di adeguarla alla realtà economico-istituzionale dell'agricoltura italiana.

RICERCA E FORMAZIONE
NEL SETTORE
AGROALIMENTARE
PER IL LAVORO
E LA SOSTENIBILITÀ

Roma 00198 • Viale Liegi, 44
Tel. +39 0685356735
Fax +39 068411380
posta@fondazionemetes.it
www.fondazionemetes.it