

## Cenni sulla PAC (Politica Agricola della Comunità europea)

1. *Impostazione iniziale della PAC*
- 2 *La riforma della PAC del 1992 (Riforma Mac Sharry)*
3. *Il riordino dei fondi strutturali dell'Unione Europea*
- 4 *La riforma della PAC: AGENDA 2000 "Per un'Europa più forte e più ampia"*
- 5 *La riforma della PAC del 2003 (Riforma Fischler)*
6. *La "verifica dello stato di salute della PAC" (Health Check) e la PAC oggi (dal 2009 al 2013)*
7. *La politica forestale nel PSR 2007-2013*

### **1. Impostazione iniziale della PAC**

Il Trattato di Roma (25.03.1957), che si occupa di agricoltura nel titolo II, si propone di sostenere i redditi degli agricoltori e di garantire approvvigionamento di derrate agricole a prezzi ragionevoli e in quantità sufficiente ai consumatori.

Gli obiettivi iniziali della politica agricola comunitaria (Art. 33 del Trattato) erano:

1. incremento della produttività dell'agricoltura, ottenuta col progresso tecnico e con un più efficiente impiego dei fattori, e in primo luogo del lavoro;
2. assicurare un equo tenore di vita alle popolazioni agricole ed in particolare migliorare il reddito individuale dei lavoratori in agricoltura;
3. stabilizzare i mercati;
4. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
5. assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Per ottenere questi obiettivi la Comunità ha operato su diversi fronti:

- la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, che presuppone un sostanziale allineamento dei prezzi all'interno del mercato comune, l'eliminazione delle barriere non tariffarie, l'eliminazione dei dazi e dei contingenti all'importazione sulle merci agricole, la parità nelle legislazioni fiscali e sanitarie, la parità delle monete<sup>1</sup>;
- una Organizzazione Comune di Mercato (OCM) dei più significativi prodotti agricoli (21 gruppi di prodotti, tra cui animali vivi, carni, latte e derivati, cereali, ortofrutta, oli, vino, sughero. L'elenco non comprende il legno). Si tratta di insiemi di regole di controllo dei mercati volte a rendere omogenei i prodotti e i rispettivi prezzi;
- il controllo delle frontiere esterne della Comunità, per permettere di organizzare al suo interno un mercato protetto;
- il finanziamento delle azioni di sostegno dei prezzi e di regolazione e controllo dei mercati (interventi di **garanzia**);
- il finanziamento delle azioni volte a migliorare, ammodernandole, le strutture produttive agricole (interventi di **orientamento**).

Fino al 1985, la politica agricola della CEE ha dunque sviluppato due linee d'azione:

- a) ammodernare le imprese agricole, per migliorare i prodotti, ridurre i costi unitari di produzione e rendere il mercato trasparente;

---

<sup>1</sup> L'eliminazione delle differenze legislative in campo sanitario, igienico, veterinario e fiscale sino ad oggi non è del tutto avvenuta. L'esigenza di tenere conto del mutevole rapporto di cambio fra le diverse monete dei Paesi membri della Comunità ha dato luogo a complicati e spesso inefficienti meccanismi di compensazione basati su "monete verdi" convenzionali. Il problema è stato definitivamente risolto con l'adozione dell'Euro.

b) attuare una politica di “protezione” dell’agricoltura per il tempo necessario all’agricoltura europea, nel suo complesso, diventasse moderna ed efficiente. Questa politica è realizzata con azioni di esclusione della concorrenza esterna e con il sostegno indiretto dei redditi ottenuto mediante il sostegno dei prezzi.

Lo strumento finanziario a supporto delle due azioni era il **FEOGA** (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), istituito dal Consiglio del 14 gennaio 1962.

Le due azioni non si sono sviluppate in modo equilibrato: il 96% dei fondi sono stati destinati alle azioni di sostegno dei prezzi e solo il resto al miglioramento delle strutture.

Come si è detto, salvo poche eccezioni che qui non vengono ricordate, si è scelto di sostenere il reddito degli agricoltori indirettamente, cioè con il sostegno dei prezzi. Il meccanismo prende comunemente il nome di “prezzo minimo garantito”. Semplificando molto (e con riferimento all’OCM dei cereali), il meccanismo è il seguente.

Sulla base di rilevazioni contabili e di parametri quanto più oggettivi, la Commissione propone prezzi adeguati a garantire un equo reddito di lavoro degli agricoltori che operano in aziende sufficientemente moderne. Acquisite queste informazioni il Consiglio dei Ministri dell’Agricoltura decide, per ciascun prodotto protetto, il cosiddetto **prezzo di orientamento (o prezzo indicativo)** con riferimento al prezzo più rappresentativo “nella zona più deficitaria” della Comunità. Si tratta di un prezzo politico, che rappresenta l’obiettivo cui devono tendere tutti i provvedimenti della Comunità relativamente a quel prodotto. Per gli agricoltori il prezzo di orientamento è il riferimento nelle scelte del piano produttivo dell’anno futuro.

In relazione al prezzo di orientamento è fissato, in misura leggermente inferiore per considerare i costi di trasporto, anche il **prezzo di soglia o di entrata**. E’ il prezzo al quale si devono pagare le merci importate che entrano nel mercato comune. Se il prezzo sul mercato internazionale è inferiore si applica un dazio mobile, detto **prelievo**, pari alla differenza fra il prezzo soglia e quello internazionale.

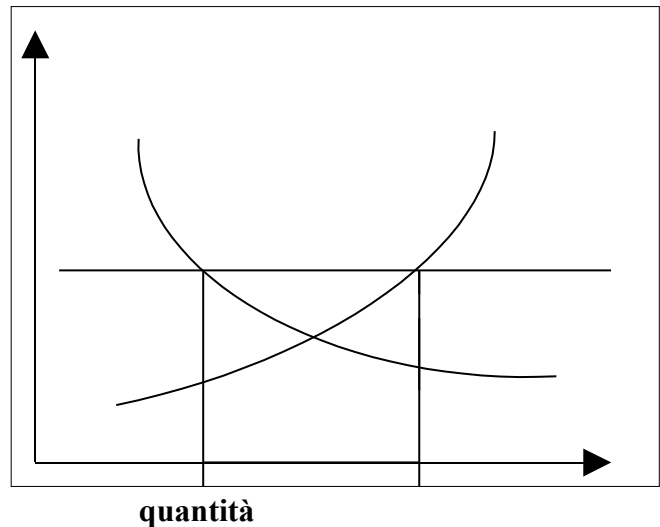
A campagna di produzione finita si fissa il **prezzo di intervento o di ritiro** (che è il vero e proprio “**prezzo minimo garantito**”), nella misura del 94-95% del prezzo di orientamento.

Se gli agricoltori non riescono a vendere la loro produzione ad un prezzo almeno pari a quello di intervento possono portarla (senza limiti di quantità) ai centri di ritiro appositamente costituiti - in Italia l’AIMA (Azienda per l’Intervento sui Mercati Agricoli) cui è succeduta, dal 2000, l’AGEA (AGenzia per le Erogazioni in Agricoltura<sup>2</sup> - che si impegnano a ritirarla pagando il prezzo d’intervento.

---

<sup>2</sup> Per effetto dei principi federalisti contenuti nel decreto legislativo n. 165/99 le funzioni di organismo pagatore sono trasferite alle Regioni. Pertanto dal 16 ottobre 2000 i compiti dell’AGEA sono: unico rappresentante dello Stato nei confronti della Commissione Europea per quanto attiene il FEOGA (Reg. CEE 1663/95); armonizzazione degli organismi decentrati; sostituzione degli organismi decentrati in caso di inadempienza; aiuti alimentari e cooperazione economica internazionale. Sono invece attribuiti alle Regioni le funzioni: di organismo pagatore; di controllo delle istanze presentate dai produttori mediante il SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale); di gestione dei rapporti con le organizzazioni professionali agricole e gli utenti.

## prezzi



### ECCEDENZE

L'applicazione ripetuta nel tempo del prezzo minimo garantito causa diversi effetti negativi. Innanzitutto, il prezzo perde il suo significato economico di indicatore dell'andamento della domanda e dell'offerta. Se il prezzo minimo garantito è fissato ad un livello superiore al prezzo di equilibrio, com'è in effetti, si verifica un'eccedenza di offerta rispetto alla domanda. In condizioni di mercato libero a questo fenomeno si accompagnerebbe una discesa del prezzo, per permettere alla domanda di assorbire tutta l'offerta, e questo provocherebbe una diminuzione dell'offerta, nei tempi occorrenti all'impresa per adeguarsi al prezzo. Ma in presenza del prezzo minimo garantito e dei meccanismi di ritiro il prezzo non scende, e l'eccesso di offerta diviene sistematica, dando luogo ad una vera e propria patologia.

Così si è creato il problema delle **eccedenze agricole**, che costituisce tuttora l'incubo della CEE, per contrastare il quale sono state dapprima fissate delle **quote di produzione** (sullo zucchero dal 1979, sul latte dal 1983), poi si sono attuate politiche di incentivo all'**abbattimento** delle bovine e all'**espianto** di vigneti; infine, a partire dal 1985, si è promosso il **set-aside** (Reg. 1272/88), cioè la messa a riposo dei terreni agricoli. Nonostante questo il fenomeno non è stato eliminato. Le eccedenze sono state talora regalate ai paesi in via di sviluppo, ma questo ha ulteriormente depresso le povere agricolture di quei paesi.

I prezzi minimi garantiti spingono a produrre molto, quindi a scegliere le tecniche basate sul raggiungimento di alti risultati quantitativi. Si fa largo uso di concimi chimici – addirittura sino a determinare, talora, danni all'ambiente – e si favoriscono le monoculture, causando la perdita di pratiche culturali tradizionali.

I ricavi artificialmente tenuti alti consentono di sostenere costi alti, per cui i prezzi dei fattori produttivi (suoli agricoli, acqua irrigua, macchine, mezzi tecnici, ecc.) aumentano.

I prezzi minimi garantiti praticati all'interno della Comunità hanno isolato il mercato intra comunitario da quello extra comunitario, in cui le stesse merci vengono commercializzate ad un prezzo normalmente inferiore. Ciò ha reso necessario creare una barriera protezionistica a difesa della Comunità dal mercato internazionale. Tale barriera è costituita dai già citati dazi mobili, detti "prelievi all'importazione", destinati a innalzare il prezzo di entrata nella Comunità di quei prodotti agricoli importati che sul mercato internazionale hanno un prezzo minore rispetto a quello interno.

All'opposto, agli esportatori di derrate agricole dalla Comunità verso il mercato internazionale occorre corrispondere una "restituzione". Tutto questo turba profondamente i mercati internazionali<sup>3</sup>.

Il sostegno diretto del reddito tramite il prezzo minimo garantito si dimostra anche iniquo per diversi ordini di motivi. E' sostenuto il reddito di chi produce di più, che presumibilmente ha un reddito più elevato. Secondo una stima CEE l'80% degli aiuti è andato al 20% degli agricoltori (INEA, 1998). Inoltre, questa politica è pagata maggiormente dai consumatori più poveri, poiché il sostegno si riflette sui prezzi dei prodotti alimentari, che incidono proporzionalmente in misura maggiore sui loro consumi.

Infine, il sostegno dei prezzi non è distribuito uniformemente su tutti i prodotti. Quelli dell'agricoltura continentale hanno ricevuto un sostegno più che proporzionale rispetto al loro peso nella formazione della produzione comune. Viceversa per i prodotti mediterranei. In tal modo le distanze fra gli Stati membri si sono accentuate anziché ridursi, penalizzando quelli con strutture meno efficienti, come l'Italia.

Sino a questo punto si è parlato di azioni di garanzia. Vediamo ora quelle di **orientamento**.

Le prime significative azioni volte al miglioramento delle strutture aziendali sono avvenute nel 1972, con tre Direttive (159, 160 e 161/72) che in Italia sono state recepite soltanto nel 1975 (con la legge 153) ed in tempi successivi (a partire dal 1977) dalle Regioni (non tutte).

Il ritardo nel recepimento delle direttive CEE comporta l'impossibilità di accedere ai fondi messi a disposizione. In pratica ormai si usano sempre più spesso i regolamenti (che non devono essere convertiti in legge per diventare applicativi) proprio per ridurre i tempi, col rischio però di prestare minore attenzione alle specificità dei singoli paesi.

Un provvedimento significativo è stato il **Reg. 797/85** intitolato: "Miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie". E' il primo regolamento che finanzia interventi anche forestali da parte di privati ed è il primo che ha tra gli obiettivi il miglioramento delle condizioni ambientali. Si può affermare che a partire dal 1985 nella PAC entra una maggior attenzione per l'ambiente.

Gli obiettivi del Reg. 797/85 erano:

- il riequilibrio fra domanda e offerta dei prodotti agricoli;
- il miglioramento delle strutture produttive delle aziende;
- lo sviluppo delle zone montane e svantaggiate;
- la protezione dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali.
- Prevede diverse azioni (in parte ancora presenti nella normativa attuale, pur se aggiornate). In particolare sono da ricordare:
  - la riconversione e l'estensivizzazione<sup>4</sup> agricola;
  - il "premio di insediamento ai giovani agricoltori";
  - le azioni di supporto allo sviluppo dell'agricoltura: contabilità, servizi, associazionismo;
  - le azioni specifiche a favore di zone montane e svantaggiate. Fra queste è da ricordare **l'indennità compensativa**. Ne beneficiano gli imprenditori agricoli che coltivano almeno 3 ha per 5 anni in zone svantaggiate. E' una forma di sostegno diretto del reddito;
  - le azioni specifiche per la protezione dell'ambiente;
  - le misure forestali eseguite da privati nelle aziende agricole, per migliorare l'accesso, la struttura del popolamento, le possibilità di utilizzazione. Si tratta di contributi in conto capitale fino all'80% per il miglioramento del suolo e fino al 60% per tutti gli altri

<sup>3</sup> E' opportuno ricordare che il legno tondo e lavorato non ha mai goduto di un prezzo minimo garantito. Il commercio internazionale di questi beni, da e per la Comunità rispetto al resto del mondo, non ha dunque subito turbamenti a causa della politica comunitaria.

<sup>4</sup> Estensivizzazione: la stessa quantità di prodotti è ottenuta con una maggiore quantità di terra

interventi.

- Infine, le misure a favore della formazione professionale.

## **2 La riforma della PAC del 1992 (Riforma Mac Sharry)**

Come si è detto, dal 1979 la politica agricola comune era impegnata a contenere le eccedenze e a cercare di attenuare i difetti emersi con l'attuazione della politica precedente. Ma i risultati non apparivano sufficienti. Si imponeva una riforma organica della PAC, per almeno quattro ordini di motivi:

- il suo costo eccessivo, tale da essere sempre meno accettabile dai contribuenti europei;
- le disparità di trattamento fra le diverse regioni europee, con fortissime differenze nei rapporti benefici/costi dei diversi paesi membri;
- le ricadute ambientali negative di cui si è detto. I cittadini europei ritenevano che il sostegno dell'agricoltura dovesse trovare forti motivazioni sia nel contributo alla difesa della salute e dell'ambiente, sia nel concorso dell'agricoltura allo sviluppo generale.
- le turbative dei mercati internazionali.

Era evidente che il processo di riforma doveva essere graduale, per permettere alle diverse agricolture di riorganizzarsi in funzione delle nuove forme di intervento.

La Comunità non abbandona il sostegno dei redditi agricoli, ma voleva ottenere tale risultato sostituendo gradualmente il sostegno **diretto** a quello **indiretto**.

L'obiettivo ultimo era quello di non alterare con le politiche di sostegno del reddito i prezzi di mercato, che sarebbero ritornati così ad assumere il loro ruolo di indicatori dell'andamento della domanda e dell'offerta. Interventi di politica economica che non hanno ripercussioni sui mercati (sulla quantità offerta, su quella domandata, sui prezzi) prendono il nome di **interventi disaccoppiati**.

La nuova impostazione della politica comunitaria basata sui presupposti detti prende il nome di "**Riforma Mac Sharry**" (**Reg. 1765/92 e Reg. 1766/92**). La riforma si proponeva di far diminuire i prezzi dei prodotti agricoli avvicinandoli gradualmente a quelli internazionali, senza diminuire il reddito degli agricoltori, ciò che presupponeva una **compensazione diretta** delle perdite eventualmente derivanti dalla riduzione dei prezzi.

Pertanto la parte attiva del bilancio degli agricoltori sarebbe risultata composta da due parti: il ricavato dalla vendita dei prodotti e la compensazione diretta della CEE.

La compensazione, proporzionale alla superficie arabile coltivata (la superficie arabile è costituita dai seminativi a colture annuali), poteva essere forfetaria ad ettaro per i "*piccoli produttori*" oppure specifica per coltura effettivamente praticata per i "*produttori professionali*". Soltanto la superficie arabile dava diritto alla compensazione. Erano esclusi i terreni che alla data del 31/02/1991 risultavano destinati a colture permanenti (prati stabili, vigneti, frutteti, arboreti da legno), pascolo, bosco, impieghi non agricoli.

Alle molte perplessità e ai diffusi timori manifestati dal mondo agricolo circa le conseguenze di tale riforma si è risposto varando le cosiddette "Misure di accompagnamento" (Regolamenti 2078/92, 2079/92 e 2080/92), con lo scopo di ridurre gli impatti negativi della nuova politica e di concorrere a raggiungere più efficacemente i suoi fini.

**Il Reg. 2078/92** introduceva un regime di misure di sostegno per gli agricoltori che accettavano di impiegare tecniche di coltivazione e di allevamento ecocompatibili<sup>5</sup>, con ciò riducendo l'offerta di

---

<sup>5</sup> L'agricoltura ecocompatibile implica una riduzione delle sostanze chimiche impiegate nei processi colturali, non la loro eliminazione.

prodotti e l'impatto sull'ambiente.

In realtà, anche se il Reg. 2078 è spesso ricordato come una misura ambientale, il miglioramento dell'ambiente non era il suo obiettivo principale. Si trattava, come si è detto, di un ammortizzatore sociale e il suo scopo ultimo, neppure troppo nascosto, era l'integrazione del reddito degli agricoltori.

**Il Reg. 2079/92** puntava a ridurre la forza lavoro in agricoltura per consentire l'avvio di processi di ampliamento e di ammodernamento delle aziende rimaste.

In pratica si chiedeva agli agricoltori prossimi all'età pensionabile di anticipare l'andata in pensione, e si finanziavano i costi previdenziali che tutto questo comporta. Peraltro l'esperienza insegna che il successo di azioni di prepensionamento in agricoltura - relative a lavoratori autonomi come sono prevalentemente i coltivatori - è sempre piuttosto scarso.

**Il Reg. 2080/92** perseguiva l'obiettivo primario di concorrere alla riduzione della produzione agricola attraverso la diminuzione certo temporanea della disponibilità del fattore "terra". Infatti, se i seminativi che producono eccedenze vengono destinati all'arboricoltura da legno si ottiene il duplice vantaggio di ridurre la produzione agricola per alcuni decenni (obiettivo principale) e di produrre legname da industria di cui la Comunità è deficitaria (obiettivo secondario).

Il Regolamento perseguiva inoltre un terzo obiettivo: quello del miglioramento dei boschi esistenti. A tal fine prevedeva il finanziamento di interventi selvicolturali, aiuti all'impianto di nuovi boschi e azioni a favore della viabilità forestale. Per questo motivo è invalso l'uso di considerare "forestale" il Regolamento 2080/92.

Gli interventi proposti per sostenere la diffusione dell'arboricoltura da legno su terreni agricoli erano:

- a) il contributo in conto capitale per coprire i costi d'impianto dei nuovi arboreti da legno (costituiti da specie autoctone);
- b) il rimborso delle spese di manutenzione sostenute nei primi 5 anni di vita degli arboreti; con aiuti via via decrescenti
- c) la compensazione del mancato reddito conseguente all'abbandono dell'attività agricola, per un arco di 20 anni. Questo aiuto implica dunque un impegno pluriennale della spesa pubblica, che è detto "effetto di trascinamento".

I finanziamenti di queste azioni arrivano per metà dall'Unione Europea, per metà dallo Stato italiano (*cofinanziamento*).

Alcune Regioni hanno esaltato le finalità di miglioramento dei boschi, altre hanno puntato soprattutto sulla diffusione dell'arboricoltura da legno. Alcune hanno privilegiato gli interventi promossi dagli Enti pubblici, altre quelli dei privati.

### **3. Il riordino dei fondi strutturali dell'Unione Europea**

I Fondi istituiti dalla Comunità per contribuire al riequilibrio economico e sociale delle diverse regioni sono:

- il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricoli (FEOGA Sezione Orientamento). Ha la funzione principale di contribuire a cofinanziare regimi di aiuti nazionali all'agricoltura e azioni sulle strutture agricole<sup>6</sup>.
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE). Destinato al miglioramento della situazione occupazionale mediante il finanziamento di sistemi di formazione e di adeguamento dei lavoratori nelle trasformazioni industriali.
- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS). Destinato a ridurre le disparità di sviluppo tra le diverse regioni dei Paesi membri mediante investimenti produttivi, in infrastrutture, in ricerca e sviluppo, in strutture scolastiche e sanitarie, in reti transeuropee.
- Lo Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP). Destinato al sostegno delle ristrutturazioni del settore della pesca, compresa la trasformazione dei prodotti finali e

<sup>6</sup> A partire dal reg. (CE) 1290/05 al finanziamento della PAC sono preposti 2 fondi: il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) ed il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

l'acquicoltura.

- il Fondo di Coesione (istituito a partire dal 1993 in applicazione dell'Art. 130 del Trattato di Maastricht).

Il riordino e coordinamento dei fondi strutturali è stato avviato col Reg. 2052/88 e, successivamente, con il Reg. 2081/93 (più avanti si dirà dell'ulteriore regolamento di riordino dei Fondi Strutturali: il Reg. 1260/99).

Un regolamento quadro e uno di coordinamento assicurano l'armonizzazione delle azioni della Comunità svolte tramite questi Fondi e di altri strumenti quali prestiti, aiuti e garanzie della Banca Europea degli Investimenti (BEI), del Nuovo Strumento comunitario (NSC), della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) e dell'EURATOM (Bonfiglioli, 1994).

I Fondi rappresentano una disponibilità significativa di risorse finanziarie (indicativamente circa 1/3 del bilancio comunitario).

Prima del 1988 ogni Fondo agiva indipendentemente dagli altri. Considerarli insieme, definendo modalità di azione e, soprattutto, finalità comuni permette di raggiungere migliori risultati perché sono evitate le sovrapposizioni e perché i diversi fondi, pur conservando la propria specifica competenza, convergono verso il raggiungimento degli stessi obiettivi.

Gli **obiettivi** fissati nel 1988 erano:

1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone in ritardo di sviluppo. L'obiettivo 1 è applicabile alle regioni in cui, in base ai dati degli ultimi tre anni, il PIL pro capite risulta più basso del 75% rispetto alla media comunitaria. Rientrano nell'obiettivo 1 il Mezzogiorno d'Italia (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), la Grecia, il Portogallo, parte della Spagna, la Corsica e i dipartimenti francesi d'oltremare, Berlino Est e i nuovi landers tedeschi, le isole Azzorre, Canarie e Madera.;
2. promuovere azioni per aree in cui si manifesta il declino industriale. Rientrano le zone: in cui il tasso medio di disoccupazione è superiore alla media comunitaria; in cui il tasso di occupazione industriale è uguale o superiore, a partire dal 1975, alla media comunitaria; in cui il tasso di occupazione è in regresso;
3. lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate dall'esclusione del lavoro;
4. agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione;
5. promuovere azioni a sostegno dello sviluppo rurale, con due sub obiettivi:  
**5/a** accelerare l'adeguamento delle **strutture agrarie** (senza delimitazioni geografiche);  
**5/b** agevolare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle **zone rurali**. Si applica fuori dalle regioni dell'obiettivo 1, in zone a scarso livello di sviluppo socio economico che soddisfino almeno 2 dei 3 requisiti seguenti:  
*a) elevato tasso di occupazione agricola rispetto all'occupazione totale,*  
*b) basso livello di reddito agricolo,*  
*c) bassa densità di popolazione e/o tendenza allo spopolamento.*

Gli elenchi delle zone 5/b sono validi 6 anni.

6. Promuovere azioni a favore delle regioni settentrionali a bassissima densità di popolazione

In Italia, tutte le regioni montane non comprese negli ambiti di applicazione degli obiettivi 1, 2 e 5/a sono interessate dall'obiettivo 5/b.

In Piemonte le zone comprese nell'obiettivo 5/b sono: l'arco alpino del Piemonte meridionale (province di Cuneo, Asti e Alessandria); la Valle Sesia; la Valle Belbo; la parte montana del Verbano Cusio-Ossola; le colline della provincia di Asti; la parte meridionale dell'alessandrino; il basso Monferrato; i colli tortonesi.

Rimane esclusa tutta la montagna della prov. di Torino perché è interessata dall'obiettivo 2.

Le azioni sono definite con un Documento Unico di Programmazione (DocUP), che deve essere approvato dalla UE. Il DocUP individua le zone sottoposte all'obiettivo 5/b.

Il DocUP del Piemonte è stato approvato nel 1995. Prevedeva un finanziamento di 160 miliardi di lire da parte della UE più 190 miliardi da Stato e Regioni; con un investimento complessivo previsto, in 5 anni, di circa 800 miliardi. Le misure contemplate erano 8 e, tra queste, assumono una particolare importanza ai nostri fini: la Misura I.1 "Interventi di supporto alle attività agro-silvo-pastorali" (ripristino di strade rurali, realizzazione di piste forestali, ecc.); e la Misura I.7 "Adeguamento e sviluppo della filiera forestale e dei prodotti del bosco e del sottobosco" mediante:

1. interventi volti al miglioramento della struttura, della densità e della composizione specifica dei boschi al fine di incrementarne le potenzialità bio-ecologiche ed economiche (tagli di conversione all'alto fusto dei cedui, sfolli, diradamenti, rinfoltimenti e altri interventi colturali)
2. interventi di miglioramento dei castagneti da frutto;
3. interventi di redazione e adozione di documenti di pianificazione forestale;
4. interventi volti ad incentivare la domanda di legname grezzo locale;
5. interventi volti ad agevolare la commercializzazione del legname grezzo a livello locale attraverso la creazione di appositi centri di informazione, assistenza e servizio alle varie fasi tecnico commerciali.

Il DocUP individuando le zone del Piemonte sottoposte al 5/b definiva anche il **modello di sviluppo** per la montagna: uno sviluppo di tipo **endogeno** (autopropulsivo), **integrato e sostenibile**<sup>7</sup>.

E' così anche nei DocUP di altre Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana), in cui si dice apertamente che, più che allo sviluppo dei singoli settori, occorre puntare allo sviluppo rurale, inteso come dimensione territoriale dello sviluppo, dove tutte le attività umane sono viste in modo integrato, rispettano l'ambiente e sono capaci di trovare un compromesso tra le istanze del mercato e quelle la valorizzazione e tutela delle specificità locali.

Nella prospettiva della semplificazione degli interventi e della concentrazione delle risorse finanziarie si è avuto un ulteriore riordino dei Fondi strutturali nell'ambito di Agenda 2000<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Uno **sviluppo endogeno** è basato sul controllo locale della accumulazione di risparmi e capitali e sulla valorizzazione delle risorse locali; tende a soddisfare la domanda con risorse locali e a far rimanere la ricchezza nel luogo ove è stata prodotta. Presuppone una capacità autonoma di produrre innovazione. Implica anche l'aumento delle conoscenze tecnologiche capaci di rendere disponibili nuove risorse. Occorrono nuove regole (concertazione organizzata; coinvolgimento delle popolazioni locali nelle scelte territoriali) e una forte integrazione tra le attività. Occorre, infine, l'integrazione con il resto del territorio.

Lo **sviluppo sostenibile** è capace di conservare le risorse naturali per le generazioni future. Ci sono molte definizioni di sviluppo sostenibile ma in tutte le parole chiave sono: **futuro, ambiente, equità**, fra diverse generazioni e nella stessa generazione. Sembra esserci una contraddizione insanabile tra sviluppo economico ed ambiente, nel senso che il primo avviene a scapito dell'integrità del secondo. Nasce così un rapporto non equo fra generazioni, perché vi sono fondate preoccupazioni che lo sviluppo di oggi rischi di compromettere quello futuro. Ma l'attenzione alla conservazione dell'ambiente "senza modificare il modello di sviluppo attuale" non fa sorgere soltanto ingiustizie intergenerazionali, ma anche infra generazionali. Non è giusto pretendere, ad esempio, che le popolazioni dei paesi in via di sviluppo ancora ricche di risorse naturali non le sfruttino, rinunciando a progredire economicamente, solo perché gli abitanti dei Paesi sviluppati hanno maturato una sensibilità ambientale nuova, per altro dopo aver largamente compromesso le proprie risorse. Coniugare i tre obiettivi rappresentati dalle esigenze di equità, dalla salvaguardia della natura e dalla crescita economica, è molto difficile concretamente.

Per questo motivo, per ora, lo sviluppo sostenibile è soltanto un modello astratto. Sotto il profilo teorico, si distinguono due tipi di sviluppo sostenibile: quello **forte**: che presuppone l'integrità assoluta dello stock delle risorse naturali non riproducibili, con la possibilità di utilizzare soltanto gli incrementi di quelle rinnovabili. Il secondo tipo è lo sviluppo sostenibile **debole**, secondo il quale si accetta una parziale diminuzione dello stock di risorse naturali che dovrebbe essere reintegrato con l'innovazione e il lavoro dell'uomo, Si basa sul presupposto che l'intelligenza umana sappia trovare anche in futuro, così come è avvenuto in passato, risorse addizionali, o nuove forme di sfruttamento meno distruttivo di quelle già esistenti.

<sup>8</sup> Per Agenda 2000 si veda il punto 4.

mediante il **Regolamento (CE) n. 1260 del Consiglio, del 21.06.1999**.

Il numero di obiettivi è passato da 7 (considerando i due obiettivi sub 5) a 3, con due obiettivi territoriali ed uno relativo alle risorse umane.

Il **nuovo obiettivo 1** comprende le regioni in ritardo di sviluppo – il cui PIL pro capite è inferiore al 75% di quello medio comunitario – le regioni ultra periferiche e quelle già rientranti nell'obiettivo 6. A tale obiettivo, cui concorrono tutti i Fondi strutturali<sup>9</sup>, è destinato il 69,7% degli stanziamenti complessivi, per un totale di 153,9 miliardi di Euro per il periodo 2000-2006.

Le aree che si confrontano con gravi esigenze di ristrutturazione economica e sociale entrano nel **nuovo obiettivo 2** al cui conseguimento partecipano FESR e FES (e FEOGA “garanzia” secondo il regolamento 1257/99). Vi rientrano le *zone in fase di mutamento socio economico* nei settori dell'industria e dei servizi, le *zone rurali in declino* a causa dell'insufficiente diversificazione economica (saranno adottati 2x2 criteri: bassa densità di popolazione o tasso di occupazione agricola elevato; disoccupazione elevata o spopolamento), le *zone urbane in difficoltà* (in relazione a 5 criteri di cui almeno uno indispensabile: disoccupazione di lungo periodo, indigenza, degrado ambientale, criminalità, basso livello di istruzione) e le *zone dipendenti dalla pesca* che si trovano in fase di crisi. In complesso l'obiettivo 2 non può interessare più del 18% della popolazione della Comunità<sup>10</sup>.

Il **nuovo obiettivo 3** è perseguito col solo FES e consiste nel favorire l'adeguamento e ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione. Sono escluse le regioni comprese nell'obiettivo 1.

Nell'impiego dei Fondi valgono i principi di **complementarità** (rispetto alle azioni nazionali), **partenariato** (concertazione fra Commissione e Stato membro), **addizionalità** (i Fondi non si sostituiscono alle spese dei singoli paesi ma si sommano ad esse) e **compatibilità** (i finanziamenti dei Fondi e della BEI devono essere compatibili con l'insieme delle politiche comuni). Il modo di agire dei Fondi è esattamente chiarito dal Reg (CE) 2052/88, all'art. 4, comma 1, che così recita: *“L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti e vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Comunità, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da questo ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune”*.

Il regolamento prevede la riduzione del numero di “iniziative comunitarie”, il finanziamento di “grandi progetti”, in cui la partecipazione dei Fondi supera i 50 milioni di Euro, e un sistema di valutazione *ex ante*, intermedia e *ex post* dell'efficacia delle azioni strutturali.

Le forme d'intervento dei Fondi strutturali sono varie: cofinanziamento di programmi operativi, cofinanziamento di un regime di aiuti nazionali, concessione di sovvenzioni, cofinanziamento di progetti, sussidi all'assistenza tecnica e a studi preparatori degli interventi. La BEI, a sua volta, agisce mediante erogazione di prestiti o altre forme di cofinanziamento di investimenti, prestiti globali, cofinanziamento di assistenza tecnica o di studi preparatori, garanzie.

#### **4 La riforma della PAC: AGENDA 2000 “Per un'Europa più forte e più ampia”**

L'insufficiente realizzazione e il parziale fallimento della riforma Mac Sharry del '92 costituirono la cornice della nuova proposta di politica agraria contenuta in Agenda 2000.

Agenda 2000, detta anche “**pacchetto Santer**” (Jacques Santer era il Presidente della Commissione Europea), è una comunicazione sul futuro delle politiche dell'Unione Europea presentata dalla Commissione nel luglio 1997. *“Tecnicamente essa nasce come risposta alle richieste formulate dal Consiglio Europeo di Madrid (1995) in relazione alle domande di adesione all'Unione dei Paesi dell'Europa centro orientale (PECO) – rispetto ai quali i pareri sono allegati ad Agenda 2000 – ed*

<sup>9</sup> Oltre alla BEI (Banca Europea per gli Investimenti) e il Fondo di coesione.

<sup>10</sup> Per le zone già interessate dall'obiettivo 2 e 5b e non rientranti nel nuovo obiettivo 2 si prevede un regime transitorio di aiuti sino al 2005.

*alla evoluzione da imprimere alle politiche comunitarie di fronte alle sfide poste dalla prospettiva di una Europa allargata. Tuttavia, con Agenda 2000, la Commissione Europea va ben al di là di tale mandato e propone una riflessione a tutto campo rivolta a due obiettivi: da un lato, stilare un primo bilancio della fase di rafforzamento del processo di integrazione economica e politica dell'UE e di riforme istituzionali dei trattati avviata con l'Atto Unico del 1986 e, dall'altro, delineare le prospettive future delle politiche comunitarie" (INEA, 1998).*

Si trattava di dare un impulso nuovo e fortemente innovativo alla PAC per renderla in grado di rispondere alle nuove sfide che si aprivano verso l'esterno con l'ulteriore apertura dell'Europa ai mercati mondiali e all'allargamento dell'Unione<sup>11</sup> e, sul fronte interno, dall'acquisita consapevolezza che il sostegno dell'agricoltura (sostegno che dovrà sempre di più rispondere al requisito del **disaccoppiamento**<sup>12</sup>) deve trovare forti motivazioni sia nel contributo alla difesa della salute e dell'ambiente, sia nel concorso dell'agricoltura stessa allo sviluppo generale con forti caratteri di sostenibilità. Dovevano essere superate le gravi disparità di trattamento fra regioni e fra produzioni, deve essere dato nuovo slancio al ruolo dell'attività agricola plurifunzionale in una prospettiva di sviluppo rurale. Bisognava fare i conti con i sempre più stringenti vincoli di bilancio. Infine, bisognava dare piena attuazione ai principi di sussidiarietà e di decentramento, semplificando le procedure e rendendole più adatte al governo di un'Unione cresciuta sino ad una dimensione continentale, costituente un sistema sempre più diversificato e, nello stesso tempo, sempre pi integrato.

Da queste esigenze è nata la nuova PAC presentata in Agenda 2000 (Commissione Europea, 1997), una PAC profondamente innovativa.

I suoi tratti maggiormente significativi erano:

- il progressivo abbandono del sostegno accoppiato alla produzione, attraverso la riduzione dei prezzi ed il graduale passaggio ad un sistema di pagamenti diretti agli agricoltori, ancora in parte compensativi delle perdite subite a causa dell'abbassamento dei prezzi garantiti, ma, in prospettiva futura, da giustificare con motivazioni riconducibili alle esternalità associate all'esercizio dell'attività agricola;
- maggiore dotazione finanziaria per le misure di accompagnamento, con particolare riferimento a quelle che promuovono un'agricoltura eco compatibile, e alle misure di sviluppo rurale;
- riconoscimento e valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, anche in linea con le conclusioni della Conferenza di Cork del novembre 1996 (si veda oltre).

*"I nuovi obiettivi che Agenda 2000 affida alla nuova PAC possono essere sintetizzati nei seguenti punti:*

- 1) aumento della **competitività** dell'agricoltura europea mediante un riavvicinamento dei prezzi interni a quelli mondiali;*
- 2) garanzia della sicurezza e della **qualità** delle derrate, a tutela dei consumatori;*
- 3) assicurazione di un adeguato livello di vita alla popolazione agricola e **rurale** e di una stabilità dei redditi agricoli;*
- 4) creazione di **fonti di occupazione e di reddito alternative** per gli agricoltori e le loro famiglie;*

---

<sup>11</sup> Il primo maggio 2004 entreranno: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

<sup>12</sup> La tastiera di misure disaccoppiate offre molte possibilità, per ora poco esplorate. Un primo elenco potrebbe comprendere: il sostegno diretto al reddito, la remunerazione delle esternalità positive prodotte dalla corretta pratica agricola, zootecnica e selvicolturale; gli interventi a sostegno della sicurezza sul lavoro in agricoltura; il concorso pubblico a programmi assicurativi; il concorso alla promozione dei prodotti agroalimentari tipici e di qualità; il concorso alla creazione e gestione di efficienti infrastrutture mercatali, di trasporto e di stoccaggio; il finanziamento della ricerca applicata e della divulgazione dei suoi risultati; la promozione e il sostegno della formazione professionali e di quella permanente; l'assistenza tecnica e gestionale, anche con consulenze specialistiche (tecniche, legali, finanziarie, fiscali); la drastica semplificazione delle procedure amministrative; la creazione di sportelli unici e di incubatoi di imprese agricole e agro industriali. L'elenco può continuare.

- 5) *affermazione del principio della **sostenibilità ambientale** della produzione agricola;*  
6) *semplificazione della PAC e della sua gestione*" (Sotte, 1998).

La discussione si è conclusa con l'**accordo di Berlino** di fine marzo '99 e il varo dei regolamenti definitivi è avvenuto il 17 maggio. Agenda 2000 è dunque tradotta in strumenti normativi. Tra gli altri ne ricordiamo due per il loro contenuto di novità: il cosiddetto regolamento orizzontale e quello che istituisce il "secondo pilastro" della PAC: lo sviluppo rurale

#### **4.1. Il regolamento orizzontale Reg (CE) 1259/99**

Le misure orizzontali sono nate dall'esigenza di correggere alcuni degli squilibri distributivi della PAC, tentando nel contempo di avviare un'azione sul versante ambientale. Squilibri distributivi e negative ricadute ambientali che rappresentavano due fra i più gravi difetti della PAC ante '92.

Il regolamento orizzontale si occupava:

- della **condizionalità ambientale** (o *cross compliance*);
- della graduazione degli aiuti in base a criteri legati all'occupazione;
- dell'utilizzazione, da parte degli Stati membri, dei risparmi derivanti dall'applicazione delle due norme precedenti come sostegno supplementare a favore delle misure agroambientali, del prepensionamento, delle aree svantaggiate, delle aree con particolari vincoli ambientali e della forestazione;
- della limitazione dei pagamenti a coloro che effettivamente svolgono l'attività agricola.

**La condizionalità ambientale**, prevedeva che gli Stati membri indicassero, - in funzione di condizioni ambientali e produttive specifiche - le disposizioni più appropriate in materia di tutela dell'ambiente, da rendere obbligatorie nei confronti degli agricoltori. Tali disposizioni potevano prendere la forma di erogazione di aiuti *ad hoc* in cambio di specifici impegni agroambientali assunti dai produttori agricoli, o di fissazione di requisiti ambientali obbligatori, generali o specifici per singole colture.

Gli Stati membri definivano altresì le sanzioni da irrogare nel caso di mancato rispetto dei vincoli ambientali, che potevano comprendere la riduzione o la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno, da applicare qualora non venissero soddisfatti i requisiti necessari. L'introduzione della *cross compliance* era motivata, innanzitutto, dall'esigenza di trovare una giustificazione, socialmente difendibile, ai pagamenti compensativi. Si consideri, infatti, che con la riforma Mac Sharry, ed i suoi contributi compensativi, era aumentata la visibilità dell'aiuto all'agricoltura, prima nascosto dal sistema di prezzi minimi garantiti.

In secondo luogo, l'esperienza delle misure agroambientali volontarie (Regolamento (CE) n. 2078/92) aveva dimostrato la difficoltà di tale approccio nelle aree intensive dove, dati gli alti livelli di redditività esistenti, eventuali premi per la modifica delle pratiche agricole in senso di maggiore eco compatibilità avrebbero richiesto aiuti molto elevati.

Infine, nella prospettiva delle trattative sul commercio internazionali, si tentava di qualificare i pagamenti compensativi come un sostegno a valenza ambientale, per aumentare le probabilità di un loro inserimento nella "scatola verde".

#### **4.2 Il regolamento sullo sviluppo rurale Reg (CE) 1257/99** (si veda anche il punto 6.4 più oltre).

La prima anticipazione sulla opportunità di una politica per lo sviluppo rurale dell'Unione Europea è stata formalizzata nella Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, avvenuta a Cork, Irlanda, dal 7 al 9 novembre 1996. Nel documento conclusivo della conferenza, la **Dichiarazione di Cork**, si legge che le aree rurali e i loro abitanti rappresentano un patrimonio importante dell'Unione Europea ed hanno la capacità di essere competitivi. Le aree rurali - che ospitano il 25% della popolazione e occupano più dell'80% dei territori dell'Unione europea - sono caratterizzate da un unico tessuto culturale, economico e sociale, uno straordinario mosaico di attività, e una grande varietà di paesaggi (foreste e fattorie, siti naturali incontaminati, villaggi e piccole città, centri regionali, piccole industrie).

La Dichiarazione di Cork propone un programma basato su dieci principi:

1. *la preferenza rurale come criterio ispiratore di tutte le politiche dell'Unione;*
2. *l'approccio integrato, multisetoriale e locale;*
3. *la diversificazione delle attività economiche e sociali;*
4. *la sostenibilità;*
5. *la sussidiarietà e il partenariato;*
6. *la semplificazione delle norme;*
7. *la programmazione dal basso;*
8. *la pluralità di finanziamenti, privilegiando quelli locali;*
9. *la gestione affidata a gruppi d'iniziativa locale;*
10. *la trasparenza delle azioni e dei risultati, tramite la loro valutazione permanente.*

La **definizione di area rurale** non è univoca e spesso è data in negativo, nel senso che è rurale lo spazio che non è urbano. Peraltro gli elementi comuni alle molte definizioni sembrano essere:

- La bassa densità di popolazione rispetto alle aree urbane;
- la compresenza di più settori produttivi, piccola e media impresa, agricoltura, artigianato;
- il ruolo fondamentale anche se non esclusivo del settore agroforestale.

Secondo Merlo (1992) “Ciò che attualmente consente di distinguere lo spazio rurale da quello urbano sono soprattutto le sue specificità ecologiche, rimanendo il rurale, nonostante tutto, un particolare ambiente naturale, diverso da quello urbano e come tale percepito dalla gente”. In questa concezione, dove la natura non è più il semplice supporto all'attività agricola, ma piuttosto l'insieme di elementi che costituiscono l'ecosistema, esisterebbe un nesso tra ambiente naturale e caratteristiche socio-economiche e culturali locali. Questa definizione implica che il territorio svolga nelle aree rurali una funzione non solo produttiva, ma anche paesaggistica e culturale (Storti, 2000).

L'attuazione di Cork si ebbe col Reg (CE) 1257/99, che copriva un periodo di programmazione dal 2000 al 2006. Tale regolamento unificava entro un unico quadro giuridico tutti gli strumenti di intervento utilizzati fino a quel momento con le politiche strutturali. Lo sviluppo rurale veniva così a possedere un potente strumento normativo, adeguato al ruolo centrale che dovrebbe avere nella politica agricola comune.

Gli obiettivi dello sviluppo rurale incorporavano quelli tradizionalmente assegnati alla politica delle strutture e quelli che nel tempo sono stati aggiunti.

Pertanto (art.2) “*Il sostegno dello sviluppo rurale, legato alle attività agricole e alla loro riconversione, può riguardare:*

- *il miglioramento delle strutture delle aziende agricole e delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli;*
- *la riconversione e il riorientamento del potenziale di produzione agricola, l'introduzione di nuove tecnologie e il miglioramento della qualità dei prodotti,*
- *l'incentivazione alla produzione non alimentare,*
- *uno sviluppo forestale sostenibile,*
- *la diversificazione delle attività al fine di sviluppare attività complementari o alternative,*
- *il mantenimento e il consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali,*
- *lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, allo scopo di garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente,*
- *il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita,*
- *il mantenimento e la promozione di sistemi di coltivazione a bassi consumi intermedi,*
- *la tutela e la promozione di un alto valore naturale e di un'agricoltura sostenibile che rispetti le esigenze ambientali,*
- *l'abolizione delle ineguaglianze e la promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne.*

Il ventaglio di temi toccato dal regolamento e delle relative misure era dunque molto vasto e articolato.

#### 4.2 I risultati raggiunti da Agenda 2000.

Il confronto fra il disegno innovatore di Agenda 2000, i regolamenti del '99 che ne rappresentavano la concreta attuazione e, infine, le previsioni di bilancio, suscita una certa delusione. Per onestà bisogna anche ricordare che il quadro economico e politico di riferimento dall'estate '97 era molto diverso rispetto a quello della primavera '99. Si registrava infatti una debolezza politica generale dell'Unione e una congiuntura non favorevole, che ha portato l'Euro a toccare i minimi storici rispetto al dollaro, ad una crescita dei quindici inferiori alle attese e ad una convergenza fra le loro economie sempre più problematica.

Fatta eccezione per l'importante novità costituita dallo Sviluppo rurale, da Berlino '99 è uscita, sostanzialmente, la conservazione della situazione preesistente.

Dunque la vera riforma della PAC restava da fare, ma se non altro **erano state chiaramente individuate le sue linee direttrici:**

- la qualità (certificata) dei prodotti e dei processi;
- la sicura ecocompatibilità delle attività di produzione e di trasformazione;
- la valorizzazione della pluralità di funzioni e dei servizi ambientali sia nelle aree difficili - dove la scomparsa dell'agricoltura e dell'allevamento determinerebbe un degrado socialmente inaccettabile delle risorse ambientali e paesaggistiche - sia in quelle più vocate all'agricoltura;
- le forti integrazioni di filiera;
- lo stretto legame col territorio;
- la massima competitività in luogo della maggiore capacità produttiva. *“La strada obbligata da percorrere sembra essere quella di puntare ad aumentare la competitività delle aziende rispettando le vocazioni produttive dell'ambiente in cui esse sono localizzate. Questa strategia non è soltanto l'unica presumibilmente percorribile, ma è anche l'unica consigliabile nel medio periodo, perché è quella che di più mette al riparo l'economicità dell'attività produttiva da variazioni nello scenario delle politiche agricole” (Anania, 1998).*

Il sistema di norme uscite dalla maratona di Berlino, nuove OCM, regolamento orizzontale, regolamento sullo sviluppo rurale, apparivano coerenti rispetto a tali obiettivi.

#### **5 La riforma della PAC del 2003 (Riforma Fischler)**

La riforma profonda e strutturale della PAC si è avuta nel 2003, col **reg. (CE) 1782/03**. Le sue linee guida sono:

- il **disaccoppiamento** (col pagamento unico aziendale PUA)
- lo smantellamento degli interventi di mercato
- la **condizionalità** obbligatoria
- la **modulazione**
- la consulenza aziendale
- la disciplina finanziaria

Con la riforma Fischler sono stati anche modificate alcune OCM relative ai settori: lattiero caseario, riso, olio d'oliva, tabacco, zucchero, ortofrutta e vitivinicolo.

Il **disaccoppiamento** consiste nella sostituzione dei vecchi pagamenti “accoppiati” a determinate produzioni (seminativi, leguminose da granella, riso, foraggi essiccati, carni bovine e ovi-caprine, ....), percepiti dagli agricoltori in un periodo di riferimento (2000-2002), con un pagamento unico aziendale (PUA). In questo modo si continua a sostenere il reddito degli agricoltori ma gli aiuti non influenzano più le scelte su cosa e quanto produrre. Alcuni aiuti rimangono tuttavia “accoppiati”, come si vede dalla tabella seguente.

<b>PAGAMENTI DISACCOPIATI (che entrano nel regime unico)</b>	<b>PAGAMENTI CHE RIMANGONO ACCOPIATI (nel 2003)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• seminativi, compreso il pagamento supplementare al grano duro e il set aside;</li> <li>• leguminose da granella (ceci, lenticchie, vecce, fave, favino);</li> <li>• riso (parte);</li> <li>• carni bovine;</li> <li>• carni ovi caprine;</li> <li>• foraggi essiccati (parte);</li> <li>• prodotti lattiero caseari 2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• olio di oliva;</li> <li>• sementi;</li> <li>• tabacco;</li> <li>• ortofruttili trasformati;</li> <li>• riso (parte);</li> <li>• foraggi essiccati (parte, 33 euro/t);</li> <li>• premio alla qualità del grano duro (40 euro/ha, zone tradizionali);</li> <li>• piante proteiche (55,57 euro/ha);</li> <li>• colture energetiche (45 euro/ha);</li> <li>• patate da fecola (66,32 euro/t);</li> </ul>

fonte: *Marco Cantatore*, Coldiretti Piemonte

La **condizionalità** ecologica (*cross-compliance*), di cui si è già detto, viene meglio e più dettagliatamente articolata nelle azioni e nei fini da raggiungere che sono: il rispetto dell'integrità ambientale e del benessere animale, la garanzia della salute dei produttori e dei consumatori, la salvaguardia della fertilità agronomica dei suoli.

Per beneficiare dei pagamenti diretti ogni agricoltore deve rispettare **Criteri di gestione obbligatori (Cgo)**, che fanno capo a ben 18 Direttive e Regolamenti, e **Buone condizioni agronomiche ed ambientali (Bcaa)**. Tali norme sono state arricchite nel tempo, sino al 2008. Può essere interessante riportare le "Bcaa" che riguardano i seminativi e i pascoli permanenti.

<b>NORME PER IL MANTENIMENTO DEI TERRENI IN BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI (BCAA)</b>		
<b>Ambito di applicazione</b>	<b>norma</b>	<b>descrizione</b>
seminativi	1.1	Interventi di regimazione temporanea delle acque superficiali sui pendii
	2.1	Gestione delle stoppie e dei residui vegetali
	2.2	Avvicendamento delle colture
	3.1	Mantenimento in efficienza della rete di sgrondo delle acque superficiali
	4.4	Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio
Pascoli permanenti	3.1	Mantenimento in efficienza della rete di sgrondo delle acque superficiali
	4.1	Protezione del pascolo permanente
	4.4	Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio

fonte: Autori vari, 2008, "Speciale riforma PAC", *Terra e Vita*, XLIX – N. 50, Supplemento N. 2, pg.27.

Occorre dire che la complessità e l'indeterminatezza di alcune norme, oltre alla scarsa affidabilità dei controlli, hanno finito col rendere poco efficace il vincolo di condizionalità. E' quanto emerge dal rapporto pubblicato dalla Corte dei Conti europea il 19 dicembre 2008, dal titolo. "La condizionalità costituisce una politica efficace?".

La **modulazione** è la riduzione dei pagamenti diretti quando superano i 5.000 euro/anno/azienda. I pagamenti non corrisposti (in una percentuale destinata a crescere progressivamente sino al 5% nel 2008 e sino al 10% nel 2012, come si vedrà oltre) sono destinati ad incrementare i fondi per lo Sviluppo rurale.

La **consulenza aziendale** è un servizio che i Paesi membri hanno il dovere di offrire alle aziende,

soprattutto per aiutarle nel rispetto della condizionalità.

La **disciplina finanziaria** consiste nelle procedure adottate per tenere sotto controllo la spesa della PAC riformata, affinché rimanga entro i limiti degli stanziamenti di bilancio.

La novità più importante della riforma Fischler è senza dubbio il **Pagamento unico aziendale**:

I beneficiari del PUA sono:

1. agricoltori che hanno fruito nel periodo di riferimento (di norma il triennio 2000-2002) di almeno uno dei regimi di sostegno ammessi al disaccoppiamento;
2. agricoltori che abbiano ricevuto l'azienda o parte dell'azienda per via ereditaria;
3. agricoltori che hanno ricevuto un diritto dalla riserva nazionale.

Per determinare il PUA aziendale occorre conoscere **l'importo di riferimento e la superficie di riferimento**. Il primo è dato dalla media triennale degli importi complessivamente percepiti dall'agricoltore (anche affittuario), per ogni anno, nel periodo di riferimento (2000, 2001 e 2002) relativamente ai regimi di sostegno disaccoppiati<sup>13</sup>. La superficie di riferimento è il numero medio (triennale) di ettari che hanno dato origine all'importo di riferimento, più tutta la superficie foraggiera aziendale.

La superficie di riferimento corrisponde a numero di "titoli" posseduti dall'agricoltore.

Il **valore unitario dei titoli** è calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero di ettari.

Per ricevere il PUA l'agricoltore in possesso di un titolo ordinario (si veda oltre) deve presentare una domanda (entro il 15 maggio) collegando ogni titolo posseduto ad un ettaro di terra di cui ha una effettiva disponibilità (alla data del 9 giugno). Non è obbligatorio che si tratti della stessa superficie che ha generato all'origine l'importo di riferimento. Nelle prime applicazioni occorre che si trattasse di superfici con le stesse destinazioni colturali prese in considerazione per la formazione del titolo (seminativi, leguminose da granella, riso, foraggiere) poi si sono aggiunte altre destinazioni (oliveti, agrumeti) e altre se ne aggiungeranno sino a comprendere, nel 2011, tutta la superficie agricola utilizzata ma non la superficie forestale.

A partire dal 2007 la domanda unica, con la relativa documentazione sui terreni posseduti a diverso titolo e sul loro effettivo impiego, viene automaticamente trasmessa anche al Catasto per l'aggiornamento delle qualità di coltura e l'adeguamento dei redditi imponibili.

La riforma Fischler prevedeva tre tipologie di **titoli** all'aiuto: quelli **ordinari** (articoli 37, 43 e 47 del Regolamento 1782/2003) il cui importo deriva dalle operazioni che sono state dette, quelli **di ritiro** (articolo 53), basati sulla superficie ritirata dalla produzione a titolo obbligatorio (dal 2009 tali titoli sono convertiti in ordinari) e i titoli **speciali** (art. 48), che spettano ad agricoltori che hanno percepito pagamenti di premi zootecnici nel periodo di riferimento non correlati all'esistenza di superfici coltivate, oppure il cui titolo per ettaro eccede i 5.000 Euro. Gli agricoltori possessori di tali titoli possono derogare all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei titoli purché mantengano almeno il 50% dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in unità di bestiame adulto (UBA).

I diritti all'aiuto inutilizzati rientrano nella **riserva nazionale** quando non sono utilizzati per un periodo di **2 anni** (dal primo gennaio 2009, prima erano 3).

**I titoli all'aiuto sono diritti soggettivi in capo agli agricoltori beneficiari**, che si possono trasferire come qualsiasi diritto di proprietà. Pertanto si possono vendere (con o senza terra), affittare (assieme ad un equivalente numero di ettari ammissibili), lasciare in eredità, cedere alla riserva nazionale.

---

<sup>13</sup> Successivamente sono stati ammessi al PUA l'olio d'oliva (periodo di riferimento 1999-2002), il pomodoro da industria e la frutta trasformata (2004-2006), gli agrumi (2006).

E' stato istituito un **registro nazionale dei titoli**, che consente di tenere sotto controllo tutti i trasferimenti che avvengono.

## 6. La “verifica dello stato di salute della PAC” (Health Check) e la PAC oggi (dal 2009 al 2013)

### 6.1) La PAC oggi

L'health check concluso il 20/11/2008 ha disegnato la PAC sino al 2013<sup>14</sup>. Sono confermate e rafforzate le linee guida della Riforma Fischler - il **disaccoppiamento** (col pagamento unico aziendale PUA), lo smantellamento degli interventi di mercato, la **condizionalità** obbligatoria, la **modulazione**, la consulenza aziendale e la disciplina finanziaria – cui si aggiunge la **regionalizzazione** del PUA (su base volontaria).

L'impalcatura che regge la PAC risulta notevolmente semplificata, ed è costituita da quattro regolamenti:

- **Reg. (CE) 1290/05 sul finanziamento della PAC con due Fondi: FEAGA e FEASR** [prevede, fra l'altro, la regola “n+2”]
- **Reg. (CE) 1698/05 sullo sviluppo rurale**
- **Reg. (CE) 1234/07 sugli interventi di mercato, che istituisce una OCM unica**
- **Reg. (CE) 73/09 sul regime di sostegno diretto agli agricoltori, compreso il “Sostegno specifico” (art. 68)** [abroga e sostituisce il Reg. (CE) 1782/03 sui pagamenti diretti]

I due “pilastri” che sostengono la PAC assorbono ancora percentuali di spesa notevolmente diversi (80% al primo e 20% al secondo) ma viene accelerato il loro riequilibrio. Infatti alla modulazione di base del 5% si aggiunge una “modulazione addizionale”, nella misura del 2% nel 2009 e dell'1% in ciascuno dei tre anni successivi. Si aggiunge inoltre un prelievo del 4% a carico dei pagamenti che eccedono 300.000 Euro/anno.

### Ripartizione del costo fra i due pilastri della PAC

PAC	
<b>PRIMO PILASTRO (FEAGA)</b>	<b>SECONDO PILASTRO (FEASR)</b>
Pagamenti diretti	Sviluppo rurale
74%	20%
Interventi di mercato	
6%	

La modulazione si applica a tutti i pagamenti diretti, compresi quelli che rimangono accoppiati. I fondi della modulazione addizionale sono trasferiti al finanziamento dello Sviluppo rurale, ed in particolare alle azioni di contrasto dei cambiamenti climatici, di sviluppo delle energie rinnovabili, di migliore gestione delle risorse idriche e di difesa contro il declino della biodiversità.

<sup>14</sup> Il peso della PAC dopo tale anno dipenderà in gran parte dall'esito della “verifica del bilancio complessivo dell'Unione Europea dal 2014 al 2020” che si terrà nel 2009.

## 6.2) I pagamenti diretti

### 6.2.1.) Il PUA (il disaccoppiamento totale e la regionalizzazione).

Del PUA si è detto in precedenza.

Qui si riferisce di due aspetti innovativi introdotti dall'*health check*: l'ulteriore processo di disaccoppiamento e la regionalizzazione (che sarebbe meglio chiamare forfetizzazione) facoltativa.

Come si è visto, il disaccoppiamento adottato dall'Italia nel 2005 prevedeva il permanere di alcuni pagamenti accoppiati alla produzione. In seguito alle decisioni prese in sede di *health check* anche questi pagamenti saranno disaccoppiati, andando a sommarsi al PUA:

aiuti che saranno accoppiati	anno	Misura dell'aiuto
Premio di qualità del grano duro	Dal 2010	40 Euro/ha
Premio per le colture proteiche (fave, lupini, pisello prot.)	Dal 2012 (*)	55 Euro/ha
Aiuto specifico per il riso	Dal 2012 (*)	435 Euro/ha
Pagamento per la frutta a guscio	Dal 2012 (*)	120, 75 Euro/ha
Aiuto alle sementi	Dal 2012 (*)	variabile
Aiuto alla trasformazione di foraggi essiccati (senza allevam.)	Dal 2012 (*)	33 Euro/t
Pagamenti supplementari annui per seminativi	Dal 2010	50,70
Pagamenti supplementari annui per bovini	Dal 2010	26,49 Euro/capo
Pagamenti supplementari annui per ovini	Dal 2010	1,44 Euro/capo
Pagamenti supplementari annui per barbabietola	Dal 2010	118,74 Euro/ha

(\*) periodo di riferimento 2005 - 08

Viceversa, i seguenti pagamenti accoppiati sono destinati a finire:

Aiuto a pomodoro da industria	Sino al 2010	1.300 Euro/ha
Aiuto a pere da industria	Sino al 2010	2.200 Euro/ha
Aiuto a pesche da industria	Sino al 2010	800 Euro/ha
Aiuto a prugne da industria	Sino al 2012	2.000 Euro/ha
Parte dei premi per il tabacco	Sino al 2009	
Parte dei premi per lo zucchero	Sino al 2010	

### La "forfetizzazione".

Nell'aderire al disaccoppiamento, e nella determinazione dei PUA, l'Italia ha adottato un criterio storico, allo scopo di conservare integralmente il livello d'aiuto percepito dagli agricoltori nel periodo di riferimento. Ne discende che il valore dei titoli è variabile da un percettore all'altro, con un campo di variazione compreso da 10 euro/ha sino a 5.000 euro/ha. Per non dire dei molti agricoltori che non vantano titoli perché nel periodo di riferimento svolgevano attività che non prevedevano aiuti: orticoltura, viticoltura, frutticoltura, foraggicoltura senza allevamento, pioppicoltura, ...

Una situazione così eterogenea è difficile da giustificare, agli occhi della massa dei produttori agricoli e a quelli dei contribuenti comunitari, tanto che si suggerisce agli Stati di riconsiderare questo aspetto. La forfetizzazione (o regionalizzazione) rimane peraltro facoltativa.

Gli Stati possono:

1. non fare nulla, lasciando la situazione com'è;
2. "regionalizzare" ovvero distribuire il 50% della massa di aiuti a tutti gli agricoltori, anche quelli che adesso non hanno diritto al PUA (l'altro 50% rimane agli attuali beneficiari);
3. "ravvicinare" il valore dei titoli riducendo gli scostamenti (restano esclusi gli agricoltori che non posseggono titoli);
4. ravvicinare e regionalizzare.

### 6.2.2) Altri pagamenti diretti

L'articolo 69 del Reg. 1782/03 prevedeva che il 10% del plafond nazionale dedicato ai pagamenti diretti sia destinato a forme di aiuto diverse e integrative del PUA. Tali aiuti sono, tra gli altri,

- i pagamenti supplementari annuali per i produttori agricoli che migliorano l'ambiente, sviluppano piani volti alla qualità delle produzioni, o che adottano efficaci strategie di commercializzazione;
- i pagamenti a ettaro foraggiero o a risaia, ovvero pagamenti a capo allevato, per i produttori che soffrono di svantaggi specifici in zone vulnerabili;
- il concorso nel pagamento di premi di assicurazione contro i rischi derivanti da calamità naturali.

Le provvidenze dell'articolo 69 hanno avuto scarso esito, perché di modesta entità e molto disperse (Frascarelli A, 2009).

Dopo l'*health check* l'articolo 68 è stato sostanzialmente modificato col **reg. (CE) 73/09, all'articolo 68**. Si prevedono forme di aiuto diverse, che nell'insieme prendono il nome di **sostegno specifico**. La loro applicazione è volontaria e deve essere decisa (in Italia dal MIPAAF) entro l'1/08/09, oppure l'1/08/10 e l'1/08/11.

Le tipologie di misure sono riassunte nella tabella seguente.

MISURE	ACCESSO AL SOSTEGNO SPECIFICO
a) pagamenti accoppiati per agricolture che:	migliorano l'ambiente migliorano la qualità migliorano la commercializzazione migliorano il benessere animale
b) pagamenti accoppiati in zone vulnerabili (in senso economico) o sensibili (in senso ambientale) - volti a ridurre il rischio di abbandono – nei settori:	lattiero caseario carni bovine carni ovi caprine riso
c) aumento del valore dei titoli per ridurre il rischio di abbandono	
d) pagamenti annuali supplementari come contributo (cofinanziato al 75%) al pagamento di premi di assicurazione contro:	avversità atmosferiche epizoozie patologie vegetali
e) contributi a fondi di mutualità per compensare le perdite di reddito in seguito a:	epizoozie patologie vegetali incidenti ambientali

### 6.3) Gli interventi di mercato.

Dal 1/01/08 le precedenti 21 Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), istituite a partire dai primi anni sessanta, sono state soppresse e sostituite da una unica OCM, che riunisce e armonizza tutte le precedenti normative. La semplificazione è evidente, soprattutto ricordando che ciascuna OCM era retta da un Regolamento base e da una quantità di norme aggiuntive e integrative.

### 6.4) Lo Sviluppo rurale Reg. (CE) 1698/05

Il Reg. 1698/05, che copre il periodo 2007-2013, fissa tre obiettivi (assi): il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale e il miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale. A questi tre obiettivi se ne aggiunge uno di natura metodologica: l'approccio Leader<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Art. 61 del Regolamento "L'approccio Leader presuppone almeno uno dei seguenti elementi: strategie di sviluppo locale territoriale destinate a territori rurali ben definiti, di livello sub regionale; partenariato pubblico-privato sul piano

Ogni asse si articola in “sottoassi” (pacchetti di misure) e in “misure”. Le Regioni sono tenute a dar luogo ad un Piano di Sviluppo Rurale (PSR) in cui siano contemplati tutti gli assi e sottoassi ma non è obbligatorio attivare tutte le misure.

Deve essere rispettato un vincolo di ripartizione delle risorse destinate: non meno del 25% deve andare all’asse 2, non meno del 10% a ciascuno degli assi 1 e 3 e non meno del 5% all’asse 4.

Circa la definizione dell’area rurale e la sua zonizzazione, la Regione Piemonte (2007), sulla base di indicatori sociali, economici e geografici, ha individuato 4 tipologie territoriali:

i poli urbani (in cui l’attività agricola è interstiziale);

le aree rurali ad agricoltura intensiva (in pianura, con processi produttivi colturali e zootecnici specializzati);

le aree rurali intermedie (in collina, spesso con importanti colture permanenti, integrazione col turismo);

le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (essenzialmente montane).

	% Sup. territoriale	% popolazione	% SAU	Densità abit/Km2
Poli urbani	17,6	61,8	20,2	600
Aree rurali ad agricoltura intensiva	17,3	13,0	30,9	129
Aree rurali intermedie	22,0	14,4	22,8	111
Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	43,1	10,8	26,0	43
PIEMONTE	100,0	100,0	100,0	170

Si impiega ancora il PSR (Piano di sviluppo rurale) 2007 – 2013 della Regione Piemonte per avere un esempio di articolazione degli assi, sottoassi e misure.

ASSI e OBIETTIVI TEMATICI		OBIETTIVI PRIORITARI DI ASSE
<b>I</b>	Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Consolidamento della qualità della produzione agricola e forestale
		Promozione dell’ammodernamento e dell’innovazione delle imprese e dell’integrazione delle filiere
		Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche
		Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e ricambio generazionale
<b>II</b>	Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale	Tutela del territorio
		Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico
		Tutele qualitative e quantitative delle risorse idriche superficiali e profonde
		Riduzione dei gas serra
<b>III</b>	Qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale	Miglioramento dell’attrattività dei territori rurali per le imprese e per la popolazione
		Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali

locale (gruppi di azione locale GAL); approccio dal basso verso l’alto; concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull’interazione fra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell’economia locale; realizzazione di approcci innovativi; realizzazione di progetti di cooperazione; collegamento in rete di più partenariati locali.

IV	Approccio Leader	Rafforzamento della capacità progettuale e gestione locale
		Valorizzazione delle risorse endogene dei territori

ASSE	SOTTOASSE	MISURE
<b>ASSE I</b> Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano	111. Interventi di istruzione professionale ed informazione 112. Insediamento dei giovani agricoltori 113. Prepensionamento di agricoltori e lavoratori agricoli 114. Utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli agricoltori e dei detentori di aree forestali 115. Avviamento di servizi di consulenza aziendale, e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
	Ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione	121. Ammodernamento delle aziende agricole 122. Aumento del valore economico delle foreste 123. Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali 124. Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e forestale 125. Infrastrutture connesse allo sviluppo ed all'adeguamento dell'agricoltura e della selvicoltura 126. Recupero del potenziale di produzione agricola danneggiato da disastri naturali e prevenzione
	Migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli	131. Rispetto delle norme basate sulla legislazione Comunitaria 132. Partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità alimentare 133. Attività di informazione e promozione
<b>ASSE II</b> Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Promozione dell'utilizzazione sostenibile dei terreni agricoli	211. Indennità per svantaggi naturali a favore di agricoltori delle zone montane 212. Indennità a favore di agricoltori in zone svantaggiate diverse dalle zone montane 213. Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla Direttiva 2000/60/CE 214. Pagamenti agro-ambientali 215. Pagamenti per il benessere degli animali 216. Sostegno ad investimenti non produttivi
	Promozione dell'utilizzazione sostenibile delle superfici forestali	221. Primo imboscamento di terreni agricoli 222. Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli 223. Primo imboscamento su superfici non agricole 224. Indennità Natura 2000 225. Pagamenti per interventi silvoambientali 226. Ricostituzione del potenziale forestale ed introduzione di interventi preventivi 227. Sostegno agli investimenti non produttivi

<b>ASSE III</b> Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	Diversificazione dell'economia rurale	311. Diversificazione verso attività non agricole 312. Sostegno alla creazione ed allo sviluppo di microimprese 313. Incentivazione di attività turistiche
	Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali	321. Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale 322. Riqualificazione e sviluppo dei villaggi 323. Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
	Formazione ed informazione	331. Formazione ed informazione per gli attori economici che operano nei settori rientranti nell'asse 3
	Acquisizione di competenze ed animazione	341. Acquisizione di competenze ed animazione per la preparazione e l'attuazione di una strategia di sviluppo locale
<b>ASSE IV</b> Approccio LEADER	Attuazione di strategie di sviluppo locale	411. Competitività del settore agricolo e forestale 412. Ambiente / Gestione del territorio 413. Qualità della vita / Diversificazione
	Cooperazione interterritoriale e transnazionale	421. Cooperazione interterritoriale e transnazionale
	Gestione dei GAL, acquisizione di competenze e animazione sul territorio	431. Costi di gestione del GAL, Acquisizione delle competenze, e animazione del territorio
<b>Assistenza tecnica</b>	Attuazione di interventi di assistenza tecnica	511 Assistenza tecnica al PRS

## 7. Tratti fondamentali di Politica Forestale Comune nel Regolamento sullo Sviluppo Rurale per il periodo 2007 – 2013

Dalla lettura della premessa e dell'articolato del Reg (CE) 1698/05 emergono i tratti di una vera e propria politica forestale comunitaria, autonoma rispetto alla politica agraria. Questo non era mai avvenuto in precedenza.

### 7.1 Ruolo e vantaggi della selvicoltura nelle premesse del Regolamento

Il ruolo e i vantaggi della selvicoltura sono descritti nelle "Considerazioni iniziali" del Regolamento (Consiglio della UE, 2005). In particolare al punto 22: *"Le foreste di proprietà privata svolgono un ruolo importante nell'economia delle zone rurali e meritano pertanto di essere sovvenzionate con aiuti comunitari, volti ad incrementare il valore economico, a diversificare la produzione e ad espandere gli sbocchi di mercato per i loro prodotti, in settori quali quello dell'energia rinnovabile, mantenendo nel contempo la gestione sostenibile e il ruolo multifunzionale delle foreste"*.

Al punto 32 si afferma che *"La selvicoltura è parte integrante dello Sviluppo Rurale e dunque il sostegno all'utilizzazione sostenibile del suolo dovrebbe includere la gestione sostenibile delle foreste e il loro ruolo multifunzionale"*.

Sempre allo stesso punto sono elencati i vantaggi delle foreste:

- producono materie prime da cui si ricavano prodotti rinnovabili ed ecocompatibili;
- contribuiscono alla prosperità economica (redditi e occupazione);

- biodiversità;
- ciclo globale del carbonio;
- equilibrio idrogeologico;
- difesa contro l'erosione;
- prevenzione delle calamità naturali;
- forniscono servizi sociali e ricreativi.

La multifunzionalità delle foreste è dunque riconosciuta esplicitamente come un valore. E' questa la premessa per una vera politica forestale

## 7.2 Misure forestali nel 1° asse

### ASSE I - MIGLIORAMENTO DELLA COMPETITIVITA' DEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE

	art.	Condizioni di finanziamento
<b>1. Elenco delle misure ASSE I</b>	<b>20</b>	
<b>114</b> Uso di servizi di consulenza da parte di agricoltori e detentori di aree forestali	<b>24</b>	A imprenditori agricoli e ai <b>possessori di aree forestali</b>
<b>115</b> Avvio di servizi di consulenza aziendale, assistenza alla gestione, di sostituzione	<b>25</b>	Contributo alle spese di avvio, decrescente per 5 anni,
<b>122</b> Accrescimento del valore economico delle foreste	<b>27</b>	Cofinanziamento di investimenti compresi in "Piani di gestione forestali" per aziende oltre una dimensione data (*)
<b>123</b> Accrescimento del VA dei prodotti agro-forestali	<b>28</b>	Limitati alle "micro imprese"
<b>124</b> Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie (settori agricolo, alimentare, forestale)	<b>29</b>	Finanziato solo il costo del progetto di cooperazione
<b>125</b> Infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura e selvicoltura	<b>30</b>	Viabilità forestale; Ricomposizione e miglioramento fondiario; Approvvigionamento energetico; Gestione idrica

Elaborazione da: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 21.10.2005 IT, L277/1-277/40 "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)".

(\*) [proprietari di foreste private o comunali, e loro associazioni]

Le misure 114, 115, 125 sono nuove rispetto alla programmazione 2000 - 2006.

La misura 122 si presenta più selettiva, cofinanziando soltanto interventi "compresi in Piani di gestione aziendali" e rivolgendosi ad imprese al di sopra di dimensioni date.

### 7.3 Misure forestali nel 2° asse

#### ASSE II - MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE E DELLO SPAZIO RURALE

	art.	Condizioni di finanziamento
<b>Elenco delle misure ASSE II</b>	<b>36</b>	
<b>Beneficiari delle misure</b>	<b>42</b>	Solo privati o comuni, e loro associazioni Tranne <b>22(1, 3, 6, 7)</b>
<b>Zone ammissibili al sostegno</b>	<b>50</b>	Per le misure <b>22(1, 3, 4, 6)</b>
<b>221</b> Primo imboscamento di sup. agricole (ex 2080/92)	<b>43</b>	Costi d'impianto Premio annuale di 5 anni per la manutenzione Premio mancati redditi per <b>15</b> anni
<b>222</b> Primo impianto "sistemi agroforestali" su superfici agrarie	<b>44</b>	Costi d'impianto
<b>223</b> Primo imboscamento terreni non agricoli	<b>45</b>	Costi d'impianto. Per i terreni agricoli incolti anche 5 anni di premio per manutenzione
<b>224</b> Pagamenti NATURA 2000	<b>46</b>	Costi sostenuti a causa delle limitazioni per implementazione delle Dir. 79/409 CEE e Dir. 92/43 CEE (sostegno annuale per ha sup. for.)
<b>225</b> Pagamenti ambientali forestali	<b>47</b>	Impegni volontari <b>oltre</b> i requisiti obbligatori, assunti per 5 anni (sostegno per ha in base a costi reali)
<b>226</b> Ricostruzione potenziale produttivo silvicolo e introduzione di misure di prevenzione	<b>48</b>	Applicati alle foreste definite da piani nazionali " <i>ad alto o medio rischio d'incendio</i> "
<b>227</b> Investimenti non produttivi	<b>49</b>	Investimenti: .a) legati agli impegni sub <b>225</b> .b) che aumentano l'utilità pubblica

Elaborazione da: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 21.10.2005 IT, L277/1-277/40 "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)".

Particolarmente interessanti gli incentivi alla costituzione di sistemi agroforestali e i cosiddetti "pagamenti ambientali forestali" che vanno a coprire i maggiori costi rispetto alle buone pratiche obbligatorie.

Infine, da sottolineare il riconoscimento che alcuni vincoli ambientali possono determinare diminuzioni di reddito, per le quali si prevede un risarcimento.

### 7.4 Nuova politica forestale comune e la realtà italiana

E' ragionevole porsi la domanda seguente: "Per la selvicoltura italiana qual è l'utilità delle misure proposte dal Regolamento 1698/05?".

Anche ammettendo che le Regioni le condividano e che vi siano risorse finanziarie sufficienti per finanziarle adeguatamente, la risposta non può che essere dubitativa.

Questo perché il comparto foresta-legno italiano presenta alcuni peculiari punti di debolezza interni:

- La drammatica patologia fondiaria delle proprietà forestali, soprattutto private; i cui effetti più evidenti sono: l'abbandono di estese superfici, la frammentazione dell'offerta di materia prima legno, talora addirittura l'assenza di interlocutori sul lato della produzione boschiva<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> I dati disponibili sono eterogenei e spesso troppo vecchi. Sarà interessante conoscere i risultati del nuovo Inventario forestale Nazionale.

- La carenza di infrastrutture, in particolare di strade e piste forestali.
- Le carenze di formazione professionale degli operatori forestali.
- La ridotta dimensione di gran parte delle imprese di utilizzazione boschiva, che presentano una modesta capacità di innovazione tecnologica, il frequente impiego di manodopera irregolare, un alto tasso di infortuni.
- La scarsa trasparenza dei mercati locali del legno.
- Il peso crescente dei costi di transazione, dovuto all'inefficienza dei mercati e, soprattutto, agli adempimenti burocratico amministrativi.
- La contrazione dell'industria di prima lavorazione, ed in particolare la chiusura di gran parte delle segherie (metà di esse sono scomparse negli ultimi dieci anni), anch'esse troppo piccole per essere competitive.
- Infine, la frammentazione dell'industria di seconda lavorazione.

Il tutto aggravato, talora, dagli effetti distorsivi di interventi pubblici che agiscono su alcuni punti del comparto. A questi si sommano poi le debolezze esterne: la caduta dei prezzi del legno tondo e lavorato sul mercato mondiale; il rallentato tasso di crescita dell'economia italiana; l'alto costo del lavoro e dell'energia; l'incapacità di dar vita ad un "mercato" delle esternalità positive prodotte dai boschi.

La nuova politica forestale comune che sembra emergere dal Regolamento 1698/05 agisce sul rafforzamento del "capitale umano" e di quello materiale, ma opera marginalmente e indirettamente nei confronti delle gravi debolezze strutturali prima ricordate.

Nulla è detto sulla formazione di adeguate unità di gestione delle foreste. Nulla sul definitivo e risolutivo rafforzamento delle imprese di utilizzazione. Poco si prevede per aumentare la trasparenza dei mercati locali del legno.

In altre parole, la proposta di regolamento presuppone di avere a che fare con un sistema forestale strutturato e accettabilmente efficiente, da far crescere e migliorare ma non da creare dal nulla.

Il nostro paese non ha saputo, forse non ha voluto, riorganizzare nel profondo un sistema basato sulle esigenze di autoapprovvigionamento di prodotti del bosco da parte di una fortissima presenza antropica nelle montagne, su uno stretto e fitto legame fra aziende agricole e boschi, su un sistema di imprese famigliari di utilizzazione e di prima lavorazione, su mercati locali, di valle o di villaggio, dominati da pochi operatori.

Gli esempi di gestioni forestali efficienti sotto i diversi aspetti della multifunzionalità, e remunerative sotto il profilo economico certo non mancano. Ma non devono nascondere una realtà preponderante gravemente malata.

Il nuovo PSR non affronta questa situazione.

Occorre dunque **una politica forestale nazionale** capace di allineare il sistema forestale italiano a quello degli altri paesi europei. La presenza di politiche nazionali complementari a quelle di Sviluppo Rurale è possibile e addirittura auspicata dallo stesso PSR.

Dalle considerazioni iniziali del regolamento (paragrafo 68) infatti si legge: *"lo Sviluppo Rurale dovrebbe poter beneficiare del sostegno degli Stati membri anche in assenza di finanziamento comunitario. Dato il notevole impatto economico di tali aiuti e al fine di garantirne la coerenza con le misure ammissibili al sostegno comunitario, ..., occorre stabilire norme specifiche per gli aiuti di Stato."*

L'aiuto di Stato deve essere disaccoppiato e deve contribuire a realizzare le condizioni di libera concorrenza.

L'attuale disciplina degli aiuti di Stato include fra i possibili aiuti: investimenti nelle aziende agricole (nulla è detto per quelle forestali) con particolare riguardo per quelle che operano in zone

svantaggiate, aiuti a favore delle associazioni di produttori, investimenti nella commercializzazione; ecc.

### **7.5 Conclusioni.**

Col PSR 2007-2013 nasce, a nostro avviso, una vera Politica Forestale Comune. Il settore forestale è definito parte integrante dello Sviluppo Rurale. Il comparto foresta-legno è considerato già nel primo asse, quindi per il suo contributo economico, e non soltanto per il contributo ambientale come nel PSR 2000-2006. Una politica forestale non può prescindere dal considerare le foreste nella loro dimensione multifunzionale.

Il regolamento 1698/05 presenta alcune novità molto interessanti: la zonizzazione, la valorizzazione dei Piani di gestione forestale”, i pagamenti ambientali forestali oltre i requisiti obbligatori, il riconoscimento della indennizzabilità dei minori redditi che derivano da alcuni vincoli ambientali.

Emerge però con evidenza che il regolamento si rivolge ad “aziende” forestali, private o comunali, più che a proprietà estremamente polverizzate, che rappresentano purtroppo la regola nella realtà forestale nazionale.

Di qui l’interrogativo sulla effettiva capacità del sistema forestale italiano di avvalersi con successo della nuova politica tratteggiata dal regolamento.

E la conclusione che occorra mettere in cantiere una politica forestale nazionale, compatibile col PSR e complementare ad esso, orientata nello specifico ad affrontare i punti di debolezza del sistema forestale nazionale. Ad iniziare dalla costituzione di unità di gestione forestale di adeguate dimensioni.

### **Riferimenti bibliografici**

- Anania G, 1998, "La liberalizzazione degli scambi e gli accordi internazionali", Atti del XXXV Convegno Sidea: *L'agricoltura italiana alle soglie del XXI secolo*, Palermo.
- Cantatore M, 2007, "Gli aiuti diretti della nuova PAC – versione ridotta", Coldiretti Piemonte, Torino.
- Cantatore M, 2007, "Gli interventi del nuovo Piano di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo 2007 – 2013 – versione ridotta, Coldiretti Piemonte, Torino.
- Cesaro L., Pettenella D, 2002, *Le misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale*, MIPAF, Roma.
- Commissione Europea, 1997, *Agenda 2000. Per un'Europa più forte e più ampia*, Supplemento del Bollettino dell'Unione Europea n. 5.
- Consiglio dell'UE, 2005, *Fascicolo interistituzionale 2004/0161 (CNS)* , 8688/2/05 REV 2 "Regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)".
- Frascarelli A (a cura di), 2008, "Speciale riforma PAC", *Terra e Vita*, XLIX – N. 50, Supplemento N. 2
- Frascarelli A, 2009, "Art. 68, un sostegno specifico", *Terra e Vita*, L – N. 11.
- Giau B, 1999, "*Lineamenti di scenario del sistema agroindustriale e della riforma della PAC*", atti della Conferenza regionale dell'agricoltura, Regione Piemonte, Torino.
- Giau B, 2005, *Gli interventi forestali nei piani di sviluppo rurale*, V Congresso nazionale SISEF, Grugliasco.
- Giau B, 2006, *Analisi socio-economica e strutturale della filiera legno in Piemonte*, L'economia del legno - La filiera foresta-legno-energia in Piemonte, Regione Piemonte, Torino.
- INEA - Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, 1998, *PECO e allargamento dell'UE*, INEA; Roma.
- INEA -Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, 1999, *La riforma della PAC in Agenda 2000*, INEA, Roma.
- Pupo D'Andrea M. R., 1999, "La riforma della PAC in Agenda 2000: Dalle proposte alle decisioni finali", *Bollettino INEA*, n° 3.
- Sotte F, 1997, "Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società", *La questione agraria*, n° 65.
- Sotte F. 1998, "Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa (CARPE). Quale riforma della PAC attraverso e dopo Agenda 2000", *Rivista di Economia Agraria*, LIII, nn. 1-2.
- Storti D, 2000, *Tipologie di aree rurali in Italia*, INEA, Roma.
- Regione Piemonte, 2004, *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006. 2. Stato di avanzamento delle misure*. Torino
- Regione Piemonte, 2007, *Programma di sviluppo rurale PSR 2007-2013 – parte I*, Torino.

## **Allegato I: alcune definizioni di Territorio e di Spazio rurale**

L'INSOR (Storti, 2000) definisce il rurale come *Un ambiente naturale caratterizzato dalla preponderanza di "superficie verde" su quella edificata*. L'INSOR utilizza questa definizione poiché trova limitante affidare la definizione di territorio rurale ai soli criteri socio-demografici.

“Ciò che attualmente consente di distinguere lo spazio rurale da quello urbano sono soprattutto le sue specificità ecologiche, rimanendo il rurale, nonostante tutto, un particolare ambiente naturale, diverso da quello urbano e come tale percepito dalla gente” (Merlo, 1992).

In questa concezione, dove la natura non è più il semplice supporto all'attività agricola, ma piuttosto l'insieme di elementi che costituiscono l'ecosistema, esisterebbe un nesso tra ambiente naturale e caratteristiche socio-economiche e culturali locali. Questa definizione implica che il territorio svolga nelle aree rurali una funzione non solo produttiva, ma anche paesaggistica e culturale.

Tra i documenti dell'Unione Europea in cui sono presenti definizioni di territorio/spazio rurale si segnalano:

### **1) Dichiarazione di Cork (1996): un territorio rurale vitale.**

*Le aree rurali – che ospitano il 25% della popolazione e occupano più dell'80% dei territori dell'Unione europea - sono caratterizzate da un unico tessuto culturale, economico e sociale, uno straordinario mosaico di attività, e una grande varietà di paesaggi (foreste e fattorie, siti naturali incontaminati, villaggi e piccole città, centri regionali, piccole industrie). Le aree rurali e i loro abitanti rappresentano un patrimonio importante dell'Unione Europea ed hanno la capacità di essere competitivi.*

(<http://www.agronomi.it/docs/cork.htm>)

### **2) Comunicazione della Commissione dell'U. E. (1988) "Il futuro del mondo rurale".**

*“Le nozioni di spazio e mondo rurale vanno ben oltre la semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale che comprende un insieme di attività diverse che vanno dall'agricoltura all'artigianato, alle piccole e medie imprese, al commercio, ai servizi”.*

### **3) "Carta Rurale Europea" elaborata dal Consiglio d'Europa ed approvata il 25 ottobre 1996 dal Parlamento Europeo.**

*“Lo spazio rurale è il territorio costituito dallo spazio agricolo, destinato a usi diversi dall'agricoltura, in particolare all'insediamento o alle attività degli abitanti nell'ambito rurale”.*

Lo spazio rurale è caratterizzato da tutto un insieme di elementi che lo identificano. Tra essi appaiono determinanti i caratteri seguenti:

1. la preponderanza dell'attività agricola nell'occupazione del territorio;
2. la prevalenza degli spazi verdi liberi a vocazione ecologica;
3. una bassa densità di popolazione;
4. una ripartizione diffusa della proprietà;
5. comunità o agglomerati abitativi di piccole dimensioni;
6. un'importanza relativamente maggiore delle attività del settore primario o comunque una relativa preponderanza delle professioni manuali e pratiche, implicante una polivalenza che favorisce l'autonomia e l'aiuto reciproco tra soggetti vicini;
7. l'esistenza di un paesaggio naturale, trasformato dal lavoro umano e costituente per ciò patrimonio dell'umanità;
8. una cultura locale o regionale basata su un saper vivere derivante solitamente dalla tradizione o dai costumi.

Le interpretazioni del concetto di territorio/spazio/area rurale sono davvero molto numerose.

Il termine rurale viene spesso impiegato per definire ciò che sostanzialmente “non è urbano”. Per questa ragione esso viene associato ad esempio al numero di abitanti con bassa densità presenti in una determinata area (2000-5000 abitanti). In altri casi non solo la consistenza della popolazione,

ma anche le tipologie di attività economiche presenti vengono tenute in considerazione per qualificare un'area rurale od urbana (agricole od industriali). A secondo della preponderanza data a tali fattori, la definizione di area rurale finisce con il variare sensibilmente. Se si fa riferimento alle attività economiche, possono essere comprese anche le cosiddette "città rurali" (con più di 5.000 abitanti) venendosi a determinare una sorta di aree "quasi urbane", con una popolazione complessiva anche di 200.000-250.000 abitanti, che comunque non possono essere classificate come urbane. Sono centri che svolgono un ruolo importante soprattutto per i piccoli centri abitati vicini sul versante commerciale, culturale, formativo ed istituzionale. Appare importante sottolineare che un territorio non è un elemento "statico" ma "dinamico le cui caratteristiche possono variare sensibilmente nel tempo: per questo motivo anche la stessa definizione di area urbana e rurale varia nel tempo creando quindi problemi nella stabilizzazione di quei concetti che si riferiscono ad esempio alle relative attività. Il concetto di sviluppo rurale si lega strettamente ad un'idea di "spazio rurale" *considerato come un contesto naturale e culturale "vivente" che rappresenta, in particolare all'interno di una dimensione "locale", un complesso sistema composto da risorse materiali (paesaggio, sistemi ambientali, biodiversità, risorse agricole e forestali, ecc...) ed immateriali ovvero peculiari aspetti della dimensione locale (tradizioni, culture, religioni, lingue, dialetti, ecc.) che possono essere tradotti nella cultura materiale locale ovvero manifestazioni artistiche, prodotti artigianali, prodotti alimentari tradizionali, architetture tradizionali, siti e reperti archeologici, ecc.* (<http://www.imc.cnr.it/dsict/WP2.pdf>).

L'intenso dibattito sulla definizione di spazio e di sviluppo rurale che si è sviluppato negli ultimi decenni ha evidenziato come, nell'ambito di un'economia avanzata, il territorio rurale non sia necessariamente uno spazio caratterizzato da ritardo socio-economico e dal peso predominante del settore agricolo, ma piuttosto il *luogo in cui è possibile il realizzarsi di una stretta integrazione tra l'agricoltura e le altre attività economiche* (Blunden - Pryce - Dreyer 1998). Tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti, non si è ancora giunti ad una definizione di "rurale" esaustiva, a causa della molteplicità dei fattori che, nell'ambito di un'economia sviluppata, concorrono a qualificare uno spazio come rurale, fattori a cui corrispondono altrettanti approcci al problema della definizione di spazio rurale. ([http://www.valutazioneitaliana.it/workshop/mostrapaper.php?id\\_paper=61](http://www.valutazioneitaliana.it/workshop/mostrapaper.php?id_paper=61))

Infine si ritiene utile citare la definizione che proviene dalla più importante Organizzazione professionale agricola, che scrive: *"...lo spazio rurale, da sempre considerato secondario e funzionale a quello urbano, acquista sempre più la capacità di attrarre attività e risorse. Elementi caratteristici sono la bassa densità di popolazione rispetto alle aree urbane; la compresenza di più settori produttivi che utilizzano le stesse risorse endogene (differenziazione produttiva); ed il ruolo fondamentale e spesso di spina dorsale ma non esclusivo dell'agricoltura"*.

(<http://www.esportareilterritorio.coldiretti.it/Documenti/Contributo%20PSN.pdf>)

## **Allegato II, precisazioni attorno al concetto di filiera**

Queste precisazioni sono state sviluppate nell'ambito di una relazione sul tema "La filiera foresta-legno-energia in Piemonte" (Giau, 2006). Il **concetto di filiera** presenta una certa dose di ambiguità.

Un primo motivo è spesso dovuto all'imperfetta denominazione della filiera. Essa deve essere definita in funzione del suo prodotto finale (la filiera del mobile, quella dell'imballaggio in legno, quella dell'energia prodotta da biomasse ligno cellulosiche) e non in funzione della materia prima (la filiera del legno).

Inoltre una filiera non è un soggetto economico autonomo, capace di strategie proprie, ma è formata da una sequenza di soggetti - ciascuno dei quali sviluppa un proprio disegno economico volto a massimizzare il profitto – legati da rapporti di scambio di merci via via sempre più trasformate nella scala di formazione del valore.

L'ambiguità cresce, inoltre, se si tenta di ricondurre una filiera ad uno specifico ambito territoriale, perché si presuppone implicitamente che gli attori dei diversi segmenti operanti nello stesso territorio siano legati da rapporti di interdipendenza necessaria seppure competitiva.

Quando si introduce un riferimento territoriale bisogna operare una distinzione fondamentale tra: **filieri obbligate**, in cui alcuni o tutti gli attori di una stessa filiera nello stesso territorio sono costretti a intrattenere rapporti economici con gli attori a monte e/o a valle;

**filieri preferenziali**, in cui i rapporti fra i segmenti a monte e/o a valle sono preferiti (= convenienti) ma non necessari;

**filieri libere**, in cui non si riconosce alcun motivo per preferire un rapporto con gli altri segmenti presenti nello stesso territorio.