



FORUM TNS  
DELLA **FUTURO**  
PAC

**DOCUMENTO DI LAVORO SUGLI ORIENTAMENTI NAZIONALI  
IN MERITO AL DIBATTITO COMUNITARIO SUL FUTURO DELLA PAC**

*Roma, 22 febbraio 2011*



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI



1. LA DOTAZIONE FINANZIARIA DELLA PAC.....	3
2. GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE.....	4
3. LA REDISTRIBUZIONE DEGLI AIUTI DIRETTI.....	5
4. LA CONVERGENZA DEGLI AIUTI .....	7
5. GLI STRUMENTI DI GESTIONE DEI MERCATI .....	7
6. SVILUPPO RURALE .....	9
6.1 APPROCCIO STRATEGICO .....	9
6.2 ARCHITETTURA DELLA PROGRAMMAZIONE.....	10
6.3 STRUTTURA INTERNA DEI PROGRAMMI PER OBIETTIVI E TARGETS .....	11
6.4 DEMARCAZIONE/COMPLEMENTARIETÀ FRA PRIMO E SECONDO PILASTRO DELLA PAC.....	12
6.5 RIPARTO DELLE RISORSE TRA GLI STATI MEMBRI.....	12
6.6 SEMPLIFICAZIONE E GESTIONE PROGRAMMI .....	13
6.7 ACCESSO AL CREDITO E AL MERCATO DEI CAPITALI DA PARTE DELLE IMPRESE AGRICOLE .....	13
6.8 APPROCCIO LEADER .....	13
6.9 GESTIONE RISORSE FORESTALI .....	14



## PREMESSA

Con la pubblicazione della Comunicazione della Commissione sul “Futuro della PAC”, presentata il 18 novembre u.s., si è aperta una nuova fase di discussione sull’avvenire della politica agricola comune.

Il dibattito comunitario sul testo impegnerà nei prossimi mesi il Parlamento europeo ed il Consiglio dei Ministri dell’Unione, unitamente alle altre Istituzioni deputate ad esprimersi in merito.

In tali ambiti appare estremamente importante assicurare una rappresentanza incisiva e coerente degli interessi nazionali, cercando di incidere positivamente sulla evoluzione dei lavori.

## 1. LA DOTAZIONE FINANZIARIA DELLA PAC

Indubbiamente il futuro della politica agricola comunitaria risulta strettamente dipendente dal negoziato sulle prospettive finanziarie dell’Unione europea post 2013.

L’ammontare delle risorse che verranno destinate alla politica agricola, all’interno del bilancio dell’Unione, costituisce il vincolo di fondo che condizionerà tutta l’impalcatura della PAC.

L’ipotesi di un ridimensionamento della spesa agricola è tuttora sul tavolo del negoziato europeo, ed è pertanto prioritario suscitare la massima attenzione alle conseguenze negative che tale ridimensionamento avrebbe sull’intera filiera agro-alimentare europea.

Senza il sostegno economico erogato dalla PAC molte aziende agricole comunitarie sarebbero destinate al declino ed alla chiusura, perché esse non sono in grado di sostenere, in un mercato globalizzato, la concorrenza di produttori dei paesi terzi.

Il differenziale di competitività è dovuto a fattori strutturali ma anche ai costi aggiuntivi indotti dalla regolamentazione comunitaria, che detta regole assai restrittive in materia di requisiti igienico sanitari, di rispetto ambientale e di benessere degli animali.

La PAC dovrà tendere a migliorare le performance dei produttori europei, ma sarebbe illusorio ritenere che la crescita della competitività possa far cadere, in futuro, la necessità di integrare il reddito degli agricoltori comunitari: una quota rilevante delle aziende europee non sarà mai in grado di colmare il gap strutturale che le rende meno competitive delle imprese operanti in Sud America o in Australia. Per tale ragione sarà comunque indispensabile proseguire con una forte politica di sostegno al reddito.

La salvaguardia di una dotazione finanziaria adeguata, non inferiore a quella prevista dalla attuale programmazione, costituisce pertanto il primo obiettivo del negoziato.



## 2. GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

In linea generale si condivide l'impostazione della Comunicazione che fa salva l'articolazione della PAC in due pilastri. Tuttavia, all'interno dei due pilastri dovrebbero essere rigorosamente evitate le sovrapposizioni che finora hanno inciso assai negativamente nella fase di applicazione delle misure.

Gli obiettivi di fondo evidenziati nella Comunicazione appaiono largamente condivisibili e vanno certamente apprezzate le valutazioni espresse sulla necessità di salvaguardare una politica comune forte - dotata di congrue risorse finanziarie - finalizzata alla sicurezza alimentare ed allo sviluppo economico delle imprese agricole e del mondo rurale, con un ruolo attivo a tutela dell'ambiente e della gestione del territorio.

L'Italia condivide l'assunto che la PAC debba essere un elemento essenziale anche nella Strategia 2020.

La Strategia esamina le criticità e gli obiettivi per conseguire un futuro sostenibile in Europa e, in questo contesto, l'agricoltura potrebbe rivestire un ruolo di tutto rilievo in quanto attività economica fortemente radicata al territorio. In quest'ultima accezione l'agricoltura ha una valenza anche sociale e la prossima politica agricola potrebbe dare un contributo fondamentale alla priorità evidenziata nella Strategia per una "crescita inclusiva", ossia una crescita basata su una economia con un alto tasso di occupazione e che favorisca la coesione sociale e territoriale. Il lavoro, dunque, deve essere un elemento di rilievo nella PAC del futuro al pari degli obiettivi di sostenibilità e competitività già evidenziati, assumendo massima attenzione agli effetti occupazionali derivanti dalla stessa PAC, sia nel comparto agricolo che nell'industria di trasformazione.

Nell'ambito di una sostenibilità che sia anche "economica", è auspicabile una maggiore evidenziazione della centralità della produzione e dell'attività agricola finalizzata alla produzione di beni. Produttività, competitività e reddito d'impresa sono gli strumenti basilari di un'economia sostenibile. Non si può, dunque, pensare all'agricoltura solo come fornitrice di servizi ambientali, l'attività agricola è un'attività produttiva di interesse primario per il futuro dell'economia europea e solo tenendo ben presente la forte valenza economica e produttiva dell'agricoltura si può veramente riflettere su strategie di crescita sostenibile e inclusiva.

Nell'ottica della Strategia 2020, la futura politica comunitaria dovrà continuare a rivestire il ruolo di garante della sicurezza alimentare e della qualità delle produzioni, curando al tempo stesso gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente.

Gli agricoltori europei rivestono un ruolo fondamentale, non solo come produttori di beni alimentari, ma anche come erogatori di servizi all'intera comunità.

Come già evidenziato, il modello agricolo europeo richiede alle aziende agricole il rispetto di requisiti molto rigidi in materia igienico sanitaria, di qualità e di rispetto per l'ambiente. E' necessaria quindi una politica comune forte, capace di assicurare una giusta remunerazione agli agricoltori europei, in un quadro di regole finalizzate alla salvaguardia di questo modello.

Riconoscere la centralità della produzione nel quadro della politica agricola europea non significa, peraltro, sottovalutare la valenza ambientale, che giustamente viene enfatizzata nella Comunicazione della Commissione.

Può essere quindi condivisa l'attenzione crescente che la Commissione intende dedicare, nella futura PAC, ai meccanismi che rafforzino il ruolo virtuoso dell'agricoltura a tutela dell'ambiente.



Occorre tuttavia porre massima cura, al fine di evitare che nuovi vincoli normativi rendano più complessa la politica agricola comune, accentuandone l'onere burocratico. In tal senso desta viva preoccupazione l'inserimento, evocato dalla Commissione nel proprio documento, di obblighi ambientali aggiuntivi nei pagamenti del primo pilastro.

Pur comprendendo la finalità, tale ipotesi rischia di vanificare tutti gli sforzi di semplificazione della PAC, e dovrà pertanto essere ripensata in modo da non incidere negativamente sulla vita delle imprese.

Assunta una sostanziale condivisione degli obiettivi indicati nella Comunicazione della Commissione, la riflessione deve necessariamente concentrarsi, in questa prima fase di dibattito, su alcune indicazioni di carattere strategico presenti nella stessa Comunicazione, che comportano forti criticità per il futuro dell'agricoltura nazionale. Si tratta, in particolare, della distribuzione degli aiuti diretti tra i paesi europei, della convergenza degli aiuti all'interno degli Stati membri, delle misure di gestione dei mercati e della politica di sviluppo rurale.

### **3. LA REDISTRIBUZIONE DEGLI AIUTI DIRETTI**

Il tema della ripartizione dei fondi comunitari fra gli Stati membri sarà uno dei nodi più difficili del negoziato.

Le ultime due riforme della PAC ( Agenda 2000 nel 1999 e riforma Fischler nel 2003) non hanno avuto effetti redistributivi fra i paesi comunitari.

Oggi, invece, è probabile che ciò avvenga a causa della forte spinta di molti Stati membri per una distribuzione più "omogenea" degli aiuti diretti erogati dalla PAC.

In base alle richieste formulate da questi paesi, il parametro preso a riferimento per la redistribuzione degli aiuti dovrebbe essere la superficie agricola di ciascuno Stato, azzerando implicitamente tutti i riferimenti storici che hanno determinato l'attuale distribuzione degli aiuti diretti erogati ai produttori.

Nel caso in cui la superficie fosse l'unico criterio per la distribuzione degli aiuti diretti fra gli Stati membri, lo scenario per l'Italia sarebbe estremamente negativo, portando ad una forte riduzione del gettito destinato ai nostri agricoltori. Attualmente, infatti, il nostro paese percepisce un volume di aiuti diretti assai elevato, se rapportato alla superficie, rispetto alla media comunitaria.

La Commissione non è intenzionata a proporre il passaggio ad un flat rate europeo, ma la Comunicazione sul futuro della PAC sottolinea l'esigenza di ridurre le differenze esistenti tra i paesi membri nel gettito degli aiuti diretti, collegando implicitamente tali differenze alle superfici agricole nazionali.

Anche in questa ipotesi, il parametro di riferimento scelto per la redistribuzione resterebbe la superficie agricola e l'Italia ne risulterebbe fortemente penalizzata, pur se in misura inferiore, rispetto all'ipotesi del flat rate.

Occorre sottolineare che tale scenario è ancor più inaccettabile qualora si consideri che attualmente l'Italia, pur realizzando il 12,5% della produzione agricola lorda vendibile ed il 17% del



valore aggiunto dell'Unione, riceve soltanto il 10% della spesa agricola comunitaria, risultando quindi sensibilmente sotto remunerata rispetto alla consistenza dell'agricoltura nazionale.

In aggiunta va considerato che il contributo italiano al bilancio comunitario ammonta al 13,5%, con un conseguente saldo negativo, per il capitolo agricolo, del 3,5%.

Il rischio è quindi duplice: da una parte verrebbe incrementata la posizione italiana di netti finanziatori della politica agricola comunitaria, dall'altra si determinerebbe un forte danno economico per l'agricoltura nazionale.

Pertanto, dal punto di vista italiano, andare nella direzione di un sostegno disaccoppiato basato esclusivamente sulla "superficie" va decisamente evitato ed è necessario individuare parametri più equi ed equilibrati.

La necessità di un diverso approccio in ordine a questa tematica non è soltanto collegata ad un'ottica di interessi nazionali.

Il parametro superficie non appare oggettivamente pertinente dal punto di vista economico, etico e sociale, in quanto non prende in considerazione nessuno degli altri fattori intrinseci della produzione che caratterizzano le diverse realtà agricole comunitarie.

Il modello europeo di agricoltura non si basa solo sulla estensione delle aziende, ma anche sul valore delle produzioni, frutto del lavoro e delle capacità imprenditoriali maturate nei secoli, che hanno conferito alla agricoltura comunitaria una connotazione qualitativa riconosciuta in tutto il mondo. Questo savoir faire si manifesta, fra l'altro, anche in una capacità di innovazione che ha consentito alle aziende europee di reagire in modo efficace all'evoluzione della domanda dei consumatori.

Un regime dei pagamenti diretti impostato solo sul fattore superficie, non riconoscerebbe, dunque, nessuno degli altri fattori che concorrono alla attività di produzione, tralasciando, in sostanza, aspetti economici fondamentali quali il valore e la qualità delle produzioni, il lavoro, gli investimenti.

Ne consegue che una chiave di ripartizione equilibrata ed oggettiva dovrebbe prendere in considerazione anche gli indicatori che rispecchiano i predetti fattori ( valore aggiunto, occupazione, ecc.).

Oltre a questi, il parametro che fotografa in modo realistico le caratteristiche delle diverse agricolture comunitarie è costituito dal valore della produzione lorda vendibile (plv).

Va rilevato, incidentalmente, che il dato relativo alla produzione lorda vendibile evidenzia come l'Italia risulta essere oggi tra i paesi più sottoremunerati rispetto alla media europea con un valore di aiuto pari a 94 euro per mille euro di plv rispetto ad una media europea ben più alta (123 euro). Questo parametro indica bene come vi siano agricolture molto più sostenute rispetto a quella italiana, creando delle situazioni piuttosto sperequanti tra i diversi paesi.

Considerando inoltre che gli aiuti diretti costituiscono una integrazione di reddito, appare equanime anche assumere, fra i parametri di riferimento, il potere di acquisto esistente nelle diverse regioni dell'Unione.

In conclusione, per essere equa la redistribuzione dovrà necessariamente prendere in considerazione anche altri indicatori, che rispecchino più correttamente l'insieme dei fattori produttivi ed il contesto economico in cui operano le aziende agricole.



## 4. LA CONVERGENZA DEGLI AIUTI

Nella Comunicazione la Commissione esprime il proprio orientamento in direzione di una redistribuzione forzata degli aiuti anche all'interno degli Stati membri.

Ad avviso della Commissione è necessario sostenere il reddito con un pagamento base che garantisca una "uniforme" applicazione degli aiuti anche all'interno di un paese o di una regione.

Nella visione della Commissione questo approccio è coerente con l'obiettivo di arrivare ad una più corretta distribuzione del sostegno tra tutti gli agricoltori dell'Unione europea.

Il tema costituisce un nodo critico per l'Italia.

La distribuzione degli aiuti fra le aziende agricole italiane risulta assai disomogenea, perché rispecchia le differenze esistenti nei precedenti regimi di sostegno accoppiati, che hanno costituito la base di calcolo per il disaccoppiamento avvenuto negli scorsi anni.

Giova rammentare che il livello elevato di aiuto previsto da alcuni regimi di sostegno accoppiato era dovuto alla esigenza di tenere in vita le imprese di alcuni comparti produttivi che, in assenza di tali aiuti, avrebbero stentato a raggiungere la soglia della redditività.

Attualmente, pur nel contesto di un regime disaccoppiato, gli aiuti erogati continuano a rispecchiarsi in una platea di aziende che in larga parte conserva gli orientamenti produttivi del passato. Ciò comporta che, ancor oggi, nei conti economici delle imprese il differente livello di aiuto continua a svolgere quella funzione di sostegno che era stata considerata necessaria all'epoca del regime accoppiato. Ne consegue che una repentina e radicale riduzione di tali aiuti, dovuta alla necessità di operare un allineamento su base nazionale o regionale, può avere conseguenze traumatiche per alcuni comparti tuttora dipendenti dalla entità dell'aiuto stesso.

Per tali ragioni appare necessario perseguire, nel contesto della riforma, una soluzione che salvaguardi l'autonomia degli Stati membri nella distribuzione degli aiuti o che almeno assicuri un congruo periodo di transizione nel processo di allineamento degli aiuti su base nazionale o regionale, garantendo, anche in tal caso, ampia flessibilità agli Stati membri nella applicazione della misura.

## 5. GLI STRUMENTI DI GESTIONE DEI MERCATI

Altro tema particolarmente critico sono gli strumenti di gestione dei mercati.

La questione è piuttosto importante, dal momento che la globalizzazione ha amplificato la vulnerabilità delle imprese a fronte di una crescente volatilità dei mercati.

Le recenti crisi che hanno investito tutti i settori agricoli europei hanno dimostrato che una politica comunitaria basata su misure di mercato poco flessibili non è più in grado di gestire situazioni di estrema volatilità dei prezzi e della domanda.

In passato la politica agricola europea è stata caratterizzata da un forte interventismo sui mercati, finalizzato ad incidere sull'andamento dei prezzi agricoli, in modo da tutelare i redditi degli agricoltori.

Le riforme degli ultimi vent'anni hanno modificato radicalmente il quadro: oggi la PAC è una politica statica, con scarse possibilità di interagire in presenza di rapide fluttuazioni di mercato che espongono i produttori a forti oscillazioni dei redditi.



E' necessario introdurre, quindi, degli strumenti che siano in grado di prevenire e gestire le crisi ed implementare una normativa di regolazione dei mercati più flessibile e diretta ad integrare il reddito dei produttori in presenza di situazioni di crisi di mercato.

In questo quadro, in linea con le sfide della nuova PAC, si innesta anche la necessità di migliorare l'etichettatura dei prodotti con l'indicazione dell'origine della materia prima, quale strumento a tutela sia del consumatore che del produttore.

La rilevanza della tematica deriva dal crescente peso che vanno assumendo le aspettative di conoscenza da parte dei consumatori, in quanto l'indicazione di origine viene direttamente collegata al fattore qualitativo del prodotto.

L'indicazione di origine dei prodotti agroalimentari rappresenta, al tempo stesso, sia una forma di riconoscimento dei costi sostenuti, sia una forma di tutela per gli agricoltori che lavorano per perseguire alti standard qualitativi.

In particolare, per quanto riguarda gli interessi italiani, l'indicazione dell'origine della materia prima è una condizione essenziale per la nostra produzione, in quanto permette di potenziare la riconoscibilità e la competitività in ambito internazionale dei prodotti *made in Italy* e di riconoscere ai nostri agricoltori un giusto differenziale di prezzo.

Un'altra tematica chiave che dovrà essere affrontata con la riforma è il miglioramento del funzionamento della catena agroalimentare.

Le cause del mal funzionamento della filiera sono di tipo strutturale e derivano soprattutto dalla polverizzazione dell'offerta di materia prima e dalla crescente incidenza della distribuzione nella ripartizione del valore aggiunto.

Questa situazione crea forti squilibri nella formazione della catena del valore, con forti asimmetrie negoziali tra gli attori che compongono la filiera, con ricadute negative nella fase di contrattazione dei prezzi delle materie prime.

Per tali ragioni è importante perseguire una politica finalizzata a sostenere l'aggregazione dell'offerta ed il miglioramento delle relazioni interprofessionali.

Occorre una legislazione comunitaria che ponga le basi giuridiche per la diffusione di nuovi ed efficaci organismi interprofessionali e che stimoli la creazione di organizzazioni di produttori, anche in deroga alle regole sulla concorrenza in materia di contrattazione, al fine di accrescere il potere contrattuale dei produttori e di stabilizzarne il reddito.

Le Organizzazioni dei Produttori andrebbero estese alla maggior parte dei settori produttivi e andrebbero sperimentate anche nuove modalità di organizzazione (sia nelle forme giuridiche che negli strumenti attuativi). Questi strumenti potrebbero permettere l'aggregazione dell'offerta, la programmazione produttiva, gli interventi in caso di crisi di mercato e la promozione, eliminando il differente trattamento tra produttori di settori diversi.

E' opportuno anche individuare nuovi strumenti per preservare il reddito degli agricoltori contro i rischi derivanti dalla volatilità dei prezzi e dei mercati.

Relativamente agli strumenti di gestione, recentemente introdotti contro la perdita di prodotto (assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante; fondi di mutualizzazione), è auspicabile che la riforma della PAC introduca alcuni interventi migliorativi e di semplificazione per favorirne un migliore grado di utilizzazione. Sono necessari nuovi strumenti, non cofinanziati a livello nazionale, per la gestione dei rischi e delle crisi di mercato e, in particolare, la creazione di un fondo anticiclico in grado di intervenire nelle situazioni di crisi, eventualmente affiancato da strumenti assicurativi.





A questo proposito, l'approccio proposto dalla Commissione europea, soprattutto per quanto concerne l'esigenza di modernizzare gli strumenti e le modalità di gestione dei rischi, è condivisibile. In particolare, si conferma la necessità di introdurre nuovi e più efficaci strumenti atti a fronteggiare non solo il rischio di produzione legato a calamità naturali, ma anche quello di perdita della redditività delle imprese, come in caso di crisi di mercato o di oscillazioni dei prezzi.

Un ulteriore strumento è rappresentato dalle misure per l'assicurazione dei crediti alle esportazioni del comparto agricolo, in analogia a quanto avviene negli altri settori produttivi, in grado di fornire garanzia sui pagamenti delle merci vendute sui mercati esteri.

In relazione agli sforzi richiesti ai produttori europei per il rispetto degli altissimi standard comunitari sulla sanità e la qualità dei prodotti, è auspicabile che la Commissione Europea gestisca con maggiore efficienza le problematiche legate all'export e garantisca una maggiore reciprocità commerciale negli scambi anche per i prodotti importati.

Infine, non va dimenticato il ruolo positivo che potrebbero avere alcuni interventi di sostegno accoppiati ai fini di una corretta gestione del mercato. Migliorando i limiti dell'attuale esperienza dell'art. 68, andrebbero proposte nuove misure che consentano agli Stati membri di decidere l'erogazione di aiuti accoppiati in via temporanea a favore di settori che attraversano fasi di crisi. Questi strumenti dovrebbero essere caratterizzati da un budget finanziario adeguato, in un quadro giuridico caratterizzato da un elevato grado di flessibilità, che consenta una rapida introduzione delle misure ed un rapida possibilità di revoca delle medesime.

## **6. SVILUPPO RURALE**

### **6.1 APPROCCIO STRATEGICO**

La politica di sviluppo rurale ha dimostrato di essere un valido strumento a sostegno della competitività del settore agricolo e delle aree rurali, contribuendo al raggiungimento di obiettivi economici, sociali e ambientali su tutto il territorio europeo.

La Comunicazione sul futuro della PAC conferma tali obiettivi e pone giustamente al centro del nuovo modello di intervento i temi dell'innovazione, dell'ambiente e del cambiamento climatico, in linea con la Strategia EU 2020; tuttavia, vanno segnalate anche altre priorità, come l'esigenza di interpretare gli interventi ambientali tenendo presente le peculiarità del paesaggio rurale, il miglioramento dell'attrattività delle zone rurali, la specificità della montagna, delle foreste e delle aree più deboli, la valorizzazione del ruolo dell'agricoltura nel favorire l'inclusione sociale, le relazioni "rurale-urbano", la qualità della vita, il ricambio generazionale, il contrasto all'abbandono delle aree rurali.

Si condivide, inoltre, un approccio programmatico maggiormente orientato ai risultati. Questo approccio però va reso operativo soprattutto a livello di singolo programma, in quanto può garantire il perseguimento, ad un adeguato livello territoriale, di appropriate priorità di intervento, nel quadro delle specifiche situazioni di contesto e della situazione di partenza di ciascuna Regione. Tale approccio richiede un'attenta riflessione a livello comunitario e nazionale, in particolare con riferimento al sistema di indicatori di monitoraggio e valutazione, rafforzando e semplificando il



CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework) nella direzione di definire indicatori realmente quantificabili e verificabili.

L'introduzione della riserva di performance viene considerata un importante strumento di rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di sviluppo rurale. Tuttavia, è opportuna una riflessione in merito alle modalità di gestione della stessa. La riserva andrebbe gestita a livello nazionale, prevedendo una sua quantificazione nel quadro strategico nazionale in un'apposita voce del piano finanziario. Inoltre, andrebbe allocata dallo Stato membro in relazione al grado di perseguimento degli obiettivi nazionali e dei *targets* previsti nel corso della programmazione. La riserva di premialità andrebbe altresì allocata in base alla capacità di dotarsi di modelli di gestione e controllo efficaci ed efficienti, anche certificati, necessari a garantire il perseguimento degli obiettivi e la corretta esecuzione delle spese.

## 6.2 ARCHITETTURA DELLA PROGRAMMAZIONE

Con riferimento alle modalità di definizione della strategia di intervento, si ritiene necessario il mantenimento di tre livelli di programmazione: comunitario, nazionale e regionale.

In particolare, si condivide l'opportunità che, a livello comunitario, venga definito un quadro strategico comune a tutti i Fondi a finalità strutturale, che sostituisca gli orientamenti strategici comunitari previsti dalla regolamentazione 2007-2013 e che traduca gli obiettivi ed i traguardi di Europa 2020 in priorità di intervento, tenendo comunque in debita considerazione gli obiettivi che il Trattato assegna alla PAC.

Si condivide l'idea di rafforzare l'approccio strategico e, a tale scopo, si ritiene necessario prevedere un *Documento quadro* specificatamente elaborato a livello nazionale per la politica di sviluppo rurale, al fine di meglio definire gli obiettivi specifici del settore agricolo, forestale e delle aree rurali, nonché le relative priorità di intervento. Tale *Documento* andrebbe a sostituire l'attuale Piano strategico nazionale adottato per la programmazione 2007-2013.

Pur condividendo la necessità di un rafforzamento dell'integrazione tra le diverse politiche ed il superamento della logica della demarcazione, non appare auspicabile quanto riportato sulle conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, in merito all'inclusione della politica di sviluppo rurale nell'ambito del contratto di partnership sullo sviluppo e gli investimenti.

Al fine di una maggiore integrazione, il contratto di partnership per la coesione e il *Documento quadro* per lo sviluppo rurale descriveranno come concretamente sarà attuato a livello nazionale il coordinamento dell'intervento di tutti i fondi a finalità strutturale, nonché la sua declinazione a livello di programma, anche attraverso comuni strumenti di attuazione.

Va comunque tenuto conto che una reale integrazione sarà possibile solo laddove l'Unione europea definisca strumenti normativi coerenti e omogenei, soprattutto in tema di spese comuni a tutti i Fondi, per evitare che differenti disposizioni impediscano il dialogo tra gli stessi.

Il *Documento quadro nazionale* per lo sviluppo rurale dovrebbe quindi consentire l'elaborazione di:

- una strategia unitaria nazionale per lo sviluppo rurale che definisca obiettivi e priorità di intervento;



- un piano finanziario unico che, pur garantendo l'autonomia finanziaria e gestionale delle programmazioni regionali, assicuri la necessaria flessibilità a livello nazionale, in modo da evitare ogni possibile decurtazione delle risorse assegnate a seguito dell'applicazione del disimpegno automatico;
- un piano finanziario unico che inglobi sin dall'inizio della programmazione la riserva di premialità, la cui gestione dovrebbe essere affidata allo Stato membro;
- un eventuale set di "misure tipo" nazionali che definiscano un quadro comune di regole da applicare a livello di programma regionale;
- un sistema di norme comuni, non di dettaglio, con riferimento alle spese ammissibili, all'integrazione con le altre politiche, al monitoraggio, ai controlli, alle sanzioni, ecc..

In ogni caso, qualora uno Stato membro optasse per un unico programma nazionale, la strategia nazionale andrebbe integrata in un unico documento di programmazione.

Negli Stati membri con struttura regionalizzata i programmi regionali dovranno continuare ad articolare la strategia di sviluppo rurale in linea con i bisogni e le specificità territoriali, individuando obiettivi chiari e misurabili e modalità specifiche di attuazione delle misure.

In merito alla struttura dei programmi, si ritiene opportuno, in linea di principio, consentire che all'interno di uno stesso Stato membro possano coesistere interventi nazionali e regionali, limitando evidentemente i primi ai contesti la cui attuazione a livello regionale potrebbe generare effetti distorsivi della concorrenza e discriminanti tra potenziali beneficiari.

### **6.3 STRUTTURA INTERNA DEI PROGRAMMI PER OBIETTIVI E TARGETS**

La struttura attuale dei programmi, articolata in tre Assi prioritari (più l'Asse dedicato all'approccio Leader) che raggruppano misure omogenee, appare troppo rigida e inadeguata a rappresentare e perseguire le nuove sfide, prima introdotte dall'Health Check e successivamente ampliate da Europa 2020. La Comunicazione sulla riforma della Pac sembra confermare la definizione dei tre Assi prioritari esistenti, sia pure sotto forma di grandi priorità.

Per garantire una migliore flessibilità dei futuri programmi, sarebbe necessario definire un'architettura interna diversa, articolata per obiettivi meno generici (piuttosto che per Assi prioritari con obiettivi molto ampi), associati ad una scelta delle misure più opportune da parte dell'autorità responsabile del programma di sviluppo rurale e non definite a priori in sede regolamentare, come accade attualmente.

Una stessa misura dovrebbe essere utilizzata per il perseguimento di obiettivi diversi e non per un'unica priorità, come accade nell'attuale programmazione. Ciò renderebbe la definizione delle misure più flessibile di quanto accada oggi.

Anche il numero di misure previste nel menù dell'attuale regolamento appare eccessivo e andrebbe sfoltito, in quanto alcune misure troppo di dettaglio potrebbero essere accorpate convenientemente in misure più generali.

Si condivide pienamente quanto proposto dalla Comunicazione in merito ai cosiddetti pacchetti di misure, che potrebbero essere finalizzati sia a singole imprese o filiere di imprese, sia a territori omogenei. In questa definizione, la flessibilità consentita ai programmi di sviluppo rurale



dovrebbe essere la più ampia possibile, in quanto tale definizione sarebbe legata alla strategia di sviluppo rurale derivante dai bisogni territoriali.

## **6.4 DEMARCAZIONE/COMPLEMENTARIETÀ FRA PRIMO E SECONDO PILASTRO DELLA PAC**

Le criticità emerse nell'attuale programmazione in tema di demarcazione e complementarietà fra i due pilastri della PAC sono destinate ad aggravarsi, visto che la Comunicazione della Commissione ne introduce ulteriori.

In primo luogo, per evitare ulteriori duplicazioni tra i due pilastri, il sostegno per le zone svantaggiate andrebbe gestito nell'ambito di uno solo di questi.

La condizionalità deve essere semplificata nei suoi criteri gestionali. Le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), ben distinte dalle misure agro ambientali, ridotte e semplificate, andrebbero confermate, al fine di assicurare la fornitura di esternalità positive per l'ambiente e le aree rurali.

La priorità relativa all'adattamento ai cambiamenti climatici potrebbe invece essere contemplata nello sviluppo rurale, attraverso interventi più specifici ed adatti al territorio come, ad esempio, l'introduzione di specie vegetali o razze animali più resistenti, la conservazione di pratiche tradizionali utili all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici, la realizzazione di idonei interventi di prevenzione, in modo da instaurare un collegamento esplicito e diretto tra buone pratiche agricole e politiche attive a difesa del territorio.

Per semplificare la gestione della condizionalità, sarebbe opportuno consentire all'agricoltore di ricorrere alla certificazione degli interventi ambientali realizzati, specialmente in aree particolarmente sensibili (Natura 2000; Direttiva acque), attraverso l'impiego di servizi di consulenza aziendale, finanziati nell'ambito del primo pilastro della PAC. Nell'ambito del secondo pilastro dovrebbero continuare ad essere finanziati schemi di consulenza miranti a sviluppare l'adeguamento delle aziende verso criteri di innovazione e con l'obiettivo di aumentare il rendimento globale e la competitività.

## **6.5 RIPARTO DELLE RISORSE TRA GLI STATI MEMBRI**

In linea di principio, si concorda con la Comunicazione, che prevede il ricorso a criteri legati agli obiettivi specifici dello sviluppo rurale post 2013 per la ripartizione tra gli Stati membri del budget per lo sviluppo rurale. Al riguardo, si ritiene che gli attuali parametri debbano essere confermati, in quanto indicatori oggettivi riconducibili alla prosperità economica delle varie regioni dell'Unione, al grado di coesione e all'efficienza nell'utilizzazione dei fondi delle passate programmazioni.

Ad ogni buon conto, è necessario che il riparto assicuri la continuità della politica di sviluppo rurale attuata in Italia negli ultimi anni e, nello stesso tempo, crei condizioni tali da perseguire le nuove priorità strategiche che saranno assegnate al secondo pilastro nell'ambito della riforma della PAC in atto. Conseguentemente, l'approccio pragmatico evocato dai servizi della Commissione europea in sede di discussione tecnica della Comunicazione (ovvero "evitare una brusca rottura con il sistema attuale"), si dovrebbe tradurre in un dispositivo che limiti al minimo i cambiamenti delle attuali chiavi di riparto.



## 6.6 SEMPLIFICAZIONE E GESTIONE PROGRAMMI

Al fine di rendere ancora più efficaci i futuri PSR, semplificandone la struttura programmatoria e le relative modalità attuative, si ritiene necessario:

- a) armonizzare le regole di funzionamento tra FEASR, FEAGA e i Fondi Strutturali, evitando ogni possibile discriminazione tra spese ammissibili (emblematica la vicenda IVA);
- b) delegare agli Stati membri la definizione delle spese ammissibili, evitando che il futuro regolamento entri troppo nel merito delle singole misure;
- c) limitare al minimo indispensabile la definizione dei criteri di selezione e/o di ammissibilità per le misure previste nel menù dello sviluppo rurale, fatta salva la necessità di assicurare quelle regole comuni che evitino distorsioni e squilibri nell'impiego delle misure nei diversi Stati membri.

Inoltre, tenuto conto della complessità del sistema e dell'esigenza di qualificare ulteriormente le strutture nazionali e regionali incaricate della gestione, del pagamento e del controllo dei futuri programmi, si ritiene opportuno prevedere una specifica linea di finanziamento a supporto dell'amministrazione responsabile di ciascun programma.

## 6.7 ACCESSO AL CREDITO E AL MERCATO DEI CAPITALI DA PARTE DELLE IMPRESE AGRICOLE

L'accesso al credito da parte delle imprese agricole, specialmente di quelle condotte da giovani, rappresenta ancora un forte limite competitivo per il settore. Benché la Comunicazione della Commissione accolga come linea strategica per la nuova PAC detto principio, la stessa, sulla base di criteri valutativi della capacità creditizia delle aziende, dovrebbe prevedere la destinazione di risorse significative alle seguenti misure:

1. assicurare un più facile accesso al credito alle imprese per ripristinare le condizioni economiche e produttive;
2. agevolare la partecipazione degli Istituti di credito all'incremento dei fondi pubblici destinati all'agricoltura;
3. garantire un maggiore accesso al mercato dei capitali, anche attraverso l'attivazione di strumenti innovativi, per favorire la ripresa degli investimenti da parte delle imprese del settore.

## 6.8 APPROCCIO LEADER

L'approccio Leader dovrà restare una delle modalità di attuazione delle politiche di sviluppo rurale post 2013 e dovrà essere inserito nei Programmi di sviluppo rurale, come avviene nella presente programmazione, con uno spazio finanziario riservato.

E' auspicabile, a livello comunitario, una maggiore chiarezza sulla funzione dell'approccio Leader nell'ambito della politica di sviluppo rurale, con particolare riferimento agli obiettivi che si intendono conseguire, attraverso l'attuazione di strategie di sviluppo locale elaborate con il



metodo Leader e al ruolo assegnato ai GAL (Gruppi di Azione Locale). In merito agli obiettivi, l'approccio Leader dovrebbe contribuire all'introduzione di processi di sviluppo innovativi, fortemente ancorati ai temi della strategia 2020 nelle zone rurali. Il GAL dovrebbe perciò svolgere un ruolo propulsivo in tali processi.

In questa prospettiva, rispetto all'attuale fase di programmazione, l'approccio Leader dovrebbe caratterizzarsi per una maggiore flessibilità, sia nella definizione delle strategie di sviluppo locale, sia nei meccanismi di gestione amministrativa e finanziaria. Ciò richiederebbe:

- la possibilità di elaborare una strategia di sviluppo locale basata su una scelta di misure non predeterminate a priori entro Assi e/o Fondi, ma aperte al concorso di misure e Fondi diversi;
- un effettivo decentramento della gestione della strategia di sviluppo locale in capo al GAL;
- il mantenimento di un'adeguata dotazione finanziaria per spese di animazione territoriale;
- una più accentuata focalizzazione su strategie innovative e, conseguentemente, la definizione di regole compatibili con questa funzione.

## **6.9 GESTIONE RISORSE FORESTALI**

La futura Politica agricola dovrebbe inoltre riconoscere il valore delle formazioni vegetali delle aree svantaggiate, in particolare quelle delle zone di montagna, per le quali va esplicitamente riconosciuto il ruolo svolto nella salvaguardia del territorio e del paesaggio.

Gli interventi forestali realizzati in questo contesto dovrebbero essere finalizzati ad evitare stati di ulteriore degrado, come quelli causati dall'abbandono, in modo da stimolare una ripresa della gestione sostenibile, ripristinare situazioni di equilibrio ecologico, contrastare il dissesto idrogeologico e gli incendi.

Dal punto di vista sociale ed economico, le misure di questo tipo dovrebbero essere quindi giustificate anche dai benefici ambientali ottenuti e non solo dai maggiori costi "privati" sostenuti.