

# LA MONTAGNA, LE ZONE SVANTAGGIATE E LA RIFORMA DELLA PAC

**Engelmaier G.**

UFFICIO on. H. DORFMANN - Parlamento europeo

## Riassunto

In seno all'Unione europea si lavora per definire la politica agricola comune post-2013 e ridefinire le zone svantaggiate intermedie. L'iter legislativo deve ancora iniziare, ma il Parlamento europeo ha già avuto modo di esprimersi dando un proprio parere sulle due riforme. Allo stesso tempo, ci sono state delle consultazioni pubbliche in cui tutti gli attori che si occupano di agricoltura hanno potuto esprimere una propria valutazione e si sono potuti confrontare con l'organo designato a dare vita a una proposta legislativa, ovvero la Commissione. Punti focali delle riforme che accompagneranno la riforma della PAC sono la ridefinizione dei criteri volti a identificare le zone svantaggiate e la nuova politica di qualità destinata ad avere una grande importanza anche per quanto riguarda le produzioni montane.

## Abstract

**Mountain areas, intermediate less-favoured areas and the new CAP.** *The EU institutions are currently working on the development of the of the Common Agricultural Policy (CAP) post-2013 and on the redefinition of the intermediate less-favoured areas. The legislative process has not started yet. However, the European Parliament already expressed its point of view on the two main reforms—the redefinition of the criteria to be fulfilled by an area to be identified as intermediate less-favoured area, and the new quality policy. At the same time, a public debate took place, offering to all the EU stakeholders involved in agriculture and to the general public the chance to express their personal views and to get in contact with the institution responsible for elaborating legislative proposals—the Commission. The CAP reform, in particular the new quality policy, will have a significant impact on agricultural production in mountain areas.*

## Le zone svantaggiate

Le zone svantaggiate (di seguito ZS) costituiscono circa il 54% della superficie agricola europea. Si capisce quindi immediatamente l'importanza di una riforma volta a ridefinire i criteri che identificano queste zone.

Fin dal 1975, l'Unione Europea ha intrapreso un programma di sostegno a favore delle ZS, volto a favorire il proseguimento dell'attività agricola e la conservazione dell'ambiente naturale. Dato che uno dei grandi problemi riscontrati è stato quello della definizione delle ZS all'interno di un territorio agricolo eterogeneo come quello dell'Unione, fin dall'inizio queste aree sono state divise in tre categorie distinte:

- le zone montane

La prima categoria è quella delle zone di montagna definite secondo dei criteri oggettivi, ossia l'altitudine, la pendenza e la posizione geografica (le zone

artiche a nord del 62° parallelo sono assimilate alle zone montane). Si tratta di superfici agricole ben definite, per le quali il legislatore non ha avuto particolari difficoltà nello stabilire appositi criteri per identificarle. Per questo motivo, non esiste una necessità di riformare la legislazione esistente e quindi non si prevedono dei nuovi criteri di identificazione nella legislazione post-2013.

- le zone con uno svantaggio specifico

La seconda categoria è quella delle zone con uno svantaggio specifico. Un esempio per tutti sono le isole, che hanno come svantaggio una caratteristica facilmente identificabile. Anche in questo caso, una volta definito il criterio causa dello svantaggio specifico, il legislatore è in grado di identificare queste aree agricole in maniera obiettiva. La riforma della politica agricola comune non è quindi destinata a rivedere il sistema di aiuti nemmeno per queste aree.

- le zone svantaggiate intermedie e il Rapporto Dorfmann

La terza categoria è la più problematica, in quanto vi rientrano tutte quelle zone con uno svantaggio non definito nelle prime due categorie, ovvero il 35% dei terreni agricoli europei. Questo significa che un terreno agricolo che non è né una zona montana né una zona con uno svantaggio specifico altrimenti definito, se è complessivamente svantaggiato, rientra in questa categoria.

La definizione dei criteri volti a identificare queste zone non può dirsi esauriente e fin dalla nascita delle ZS ha sollevato molte discussioni. Sono, infatti, più di cento i criteri adottati a livello degli stati membri per definire questi terreni agricoli. La presenza di un così alto numero di criteri fa sì che possa succedere che un territorio sia identificato come mediamente svantaggiato e per questo sovvenzionato in uno stato membro e non lo sia in un altro stato.

Allo stesso modo, esistono grandi differenze in relazione agli aiuti erogati, che variano da un minimo di 16 Euro per ettaro in Spagna ai 215 Euro per ettaro in Belgio. L'arbitrarietà di un sistema così articolato ha suscitato critiche da parte della Corte dei Conti europea, che già nel 2003 ha sottolineato come tale sistema di aiuto per le zone svantaggiate intermedie possa essere discriminatorio. Per questo motivo, la Corte ha auspicato una revisione della legislazione.

La Commissione europea, raccolto l'imput della Corte dei Conti europea, ha iniziato a redigere un nuovo decalogo comprendente 8 criteri biofisici che dovrebbero identificare in maniera obiettiva le ZS intermedie. Per valutare la bontà di questo nuovo sistema la Commissione ha poi invitato gli Stati membri a mappare le aree che ricadrebbero nelle ZS intermedie applicando i nuovi criteri.

Se l'obiettivo della riforma è condivisibile, il risultato della mappatura ha rilevato però non pochi problemi, che all'interno del Parlamento erano già stati sollevati dall'Onorevole Herbert Dorfmann. L'Onorevole aveva, infatti, presentato nell'aprile 2010 un proprio rapporto d'iniziativa, nel quale analizzava il testo della Commissione e invitava la stessa a rivedere i criteri.

In particolare, risulta evidente che un territorio agricolo come quello dell'Unione, che passa dal clima mediterraneo, al clima continentale, al clima alpino fino ad arrivare alle nevi perenni della penisola scandinava, è difficilmente riconducibile in un modello unico europeo fatto di soli otto criteri applicati in maniera rigida e senza delle correzioni.

Per questo motivo, il Rapporto Dorfmann, oltre a mettere in discussione gli otto criteri in *numeris clausus*, propone una flessibilità nell'applicazione degli stessi, suggerendo la cumulabilità tra criteri e un affinamento a livello nazionale. Sembra, infatti, opportuno che si riveda il sistema proposto per cui un territorio che non è caratterizzato dalla presenza di uno svantaggio individuato tramite un fattore biofisico predominante, ma al contrario sia caratterizzato da uno svantaggio dato da una serie di fattori che si accumulano, possa comunque rientrare nella categoria delle ZS intermedie.

Allo stesso modo, un affinamento dei criteri a livello nazionale risulta necessario. Basti pensare a zone agricole, come la regione dello Champagne, che sono caratterizzate sì da un terreno la cui tessitura lo rende povero e di difficile coltivazione, ma sul quale allo stesso tempo la vite trova un substrato ottimale per esprimere al meglio le caratterizzazioni organolettiche dei propri frutti.

Le perplessità sollevate dal Parlamento europeo sono state confermate dalla presentazione delle mappature da parte degli Stati membri. Dalle stesse si deduce, oltre alla natura discutibile della scelta delle aree incluse ed escluse dalla categoria delle ZS intermedie, uno squilibrio a livello della ripartizione degli aiuti all'interno dei diversi stati membri.

Una volta conclusa la fase di definizione dei criteri per identificare le ZS intermedie, la Commissione procederà a presentare una proposta legislativa. E' fortemente auspicabile che tale proposta, come indicato dal Rapporto Dorfmann, preveda un lungo periodo di transizione: infatti, anche se il nuovo sistema sarà equo e giusto, è indubbio che molte zone oggi rientranti nelle ZS intermedie usciranno e altre rientreranno nella definizione, modificando sensibilmente la situazione attuale.

## **La riforma della PAC**

La riforma della politica agricola comune (di seguito PAC) è un processo molto articolato, che con il Trattato di Lisbona ha assunto una nuova connotazione rispetto a quanto previsto precedentemente dai trattati istitutivi.

L'Unione europea vive, infatti, oggi una nuova fase, nella quale il Parlamento europeo ha acquisito maggiore importanza diventando, di fatto, una seconda camera legislativa assieme al Consiglio dell'Unione europea. In concreto, la politica agricola ricade oggi in quello che è definito processo di codecisione: ciò significa che la Commissione europea, che è titolare del potere di iniziativa legislativa si deve confrontare con il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento, che detengono il potere legislativo.

La PAC post-2013 deve quindi seguire questo nuovo iter che coinvolge maggiormente i cittadini, rappresentati dal Parlamento eletto a suffragio universale. Il processo è più articolato che nel passato e, dato che la PAC impegna oggi più di un terzo delle risorse dell'Unione, viene seguito con interesse dall'opinione pubblica.

La Commissione europea, che ha il difficile compito di stilare una proposta legislativa, ha aperto una consultazione pubblica, conclusasi nel luglio

2010 con la presentazione dei risultati da parte del Commissario Ciolos. Nel documento conclusivo sono state raccolte tutte le indicazioni per predisporre al meglio la nuova PAC. Grazie a questa consultazione, la Commissione ha, infatti, aperto un dialogo costruttivo con tutti gli attori che si occupano di agricoltura, raccogliendo tutte le indicazioni utili affinché la nuova PAC sia il più possibile condivisa.

Contemporaneamente, all'interno della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento europeo è stato predisposto un rapporto d'iniziativa, volto a indicare le priorità del Parlamento per la nuova PAC. Con questo documento il Parlamento ha chiesto che la nuova PAC disponga dei mezzi finanziari per far fronte a tutti questi obiettivi. Si deve, infatti, ricordare che l'agricoltura europea è in termini assoluti un investimento. Se si riducono i finanziamenti, il prezzo che i cittadini dovranno pagare sarà maggiore del risparmio ottenuto sul bilancio comunitario.

Nel mese di ottobre 2010 la Commissione ha redatto un nuovo documento intitolato "Comunicazione della Commissione sul futuro della Politica agricola comune". Con tale documento ha così aperto la procedura definita di "consultazione interservizi che coinvolge le varie direzioni generali della Commissione. Il documento dovrà essere ufficializzato dopo il voto da parte del Collegio dei Commissari previsto per il 17 novembre 2010, ma si può anticipare che sottolinea la necessità per la nuova PAC di sostenere il reddito degli agricoltori, facendosi però al contempo carico di quelli che vengono definiti beni pubblici fondamentali. Si tratta di una nuova visione dell'agricoltura europea che riconosce l'importanza ambientale della stessa. Diventa quindi chiaro che non è possibile pensare a un'agricoltura verde, sostenibile, con un ritorno per tutta la collettività, senza, come ribadito anche dal Parlamento europeo, tener conto dell'impegno che essa richiede per l'agricoltore.

Per questo, allo stato attuale della riforma, la nuova PAC è caratterizzata da:

- un sostegno di base al reddito

Si tratta di un aiuto non vincolato indirizzato all'agricoltore, che deve poter aver un ritorno economico dalla propria attività. Il provvedimento dovrebbe contenere un pagamento minimo uniforme a livello europeo. Accanto alla possibilità di fissare un aiuto minimo, non si esclude la possibilità di fissare un tetto agli aiuti, per evitare che vi siano situazioni limite in cui le grandi aziende siano destinatarie di somme ingenti di denaro, in disaccordo con il fine ultimo della PAC.

- un sostegno "verde" obbligatorio

Con questo sostegno si vorrebbero sostenere una serie di attività agro-ambientali che realizzino la preannunciata PAC ecosostenibile. Con questo contributo viene riconosciuto all'agricoltore il proprio impegno per quanto riguarda i beni pubblici fondamentali, che sono un patrimonio a disposizione di ogni cittadino.

- un sostegno al reddito supplementare

L'aiuto sarebbe destinato a delle zone particolari, con degli handicap produttivi. In questo caso il pagamento non può che essere svincolato dalla produ-

zione, ovvero sarà definito in base alla superficie. Inoltre, come già avviene, ci potrà essere un'integrazione a livello nazionale.

– delle forme di stabilizzazione del reddito agricolo

Negli ultimi anni si è assistito a una sempre maggior volatilità dei prezzi, la quale ha causato numerosi problemi sia agli agricoltori europei che alle Istituzioni stesse, che non sempre hanno avuto gli strumenti adeguati per far fronte a queste emergenze. Il problema risiede, oltre che nella difficoltà di trovare strumenti adeguati per farvi fronte, anche nell'impossibilità di intervenire sui mercati in tempi utili. Un esempio per tutti è la fluttuazione dei prezzi del latte durante il periodo 2009/2010: nel corso di questo biennio si è assistito all'istituzione di fondi straordinari per soccorrere il settore, ma ci si è ritrovati a discutere dei prezzi troppo bassi del latte quando i prezzi erano già risaliti.

Certamente il mercato non può essere controllato in maniera capillare, ma negli ultimi anni è avvenuto un fatto del tutto nuovo: mentre il prezzo di molti prodotti agricoli era fino a qualche anno fa diverso all'interno dell'Unione europea rispetto ai prezzi sui mercati mondiali, attualmente i prezzi si avviano verso una convergenza e seguono le fluttuazione dei mercati mondiali. Per questo motivo sarà dunque necessario mettere a punto delle misure volte a prevenire queste fluttuazioni. Inoltre, per garantire una stabilità del reddito, si sta pensando di fare ricorso a dei sistemi assicurativi e mutualistici, guardando a paesi europei che potrebbero servire da modello, come ad esempio la Spagna.

Oltre a identificare gli elementi costitutivi della nuova PAC, la Comunicazione della Commissione affronta il tema del sostegno finanziario agli agricoltori evidenziando che il supporto esistente per le zone svantaggiate concesso all'interno del II Pilastro è destinato a estinguersi per spostarsi nel I Pilastro. Dal testo non emerge però chiaramente se tali tipi di pagamento saranno finanziati dalla Comunità e permetteranno un cofinanziamento.

Altre caratteristiche relative ai pagamenti diretti indicate dalla Comunicazione includono la possibilità di proseguire con un sostegno volontario accoppiato per specifici settori e regioni (simile all'attuale articolo 68) - concesso sulla base di limiti chiaramente definiti, quali aree determinate o tipologie produttive. Un livello minimo di pagamenti diretti per i piccoli agricoltori potrebbe inoltre essere applicato, nel tentativo di alleviare gli effetti della disoccupazione nelle zone rurali.

Un simile approccio nella ridefinizione dei pagamenti appare soddisfacente ed è in linea con la relazione Lyon del Parlamento europeo.

Al fine di rafforzare la coerenza tra le politiche di sviluppo, la Commissione introduce il concetto di "quadro strategico comune" per i fondi UE al fine di rafforzare la coerenza tra le politiche di Sviluppo rurale e le altre politiche comunitarie. Ambiente, cambiamenti climatici e innovazione dovrebbero essere saldamente integrati nell'architettura dello Sviluppo rurale, sostenendo inoltre lo sviluppo delle vendite dirette e dei mercati locali e rispondendo ai bisogni specifici dei giovani agricoltori e dei nuovi operatori.

Infine, la Comunicazione sottolinea la necessità di misure che semplifichino ulteriormente le politiche della qualità e della promozione e, per quanto riguarda gli strumenti di gestione del mercato, propone possibili adeguamenti e ipotizza anche la creazione di nuovi strumenti.

Sugli strumenti di gestione del mercato, la Comunicazione non si dilunga particolarmente, ma propone comunque dei possibili adeguamenti quali l'estensione del periodo di intervento e lo stoccaggio privato per altri prodotti (ad esempio per il pollame), valutando anche la possibilità di creare nuovi strumenti.

In conclusione, la futura PAC dovrebbe essere caratterizzata da un I Pilastro più equo nella distribuzione delle risorse e orientato alle problematiche ambientali, e un II Pilastro incentrato maggiormente sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente.

La Comunicazione mantiene dunque la struttura della PAC basata sui due Pilastri, delineando tre opzioni politiche che saranno oggetto di discussione:

- status quo con limitate modifiche
- sostegno più equilibrato, orientato ed ecosostenibile
- abolizione delle misure di sostegno al reddito e al mercato

Il calendario dei lavori dopo l'approvazione formale della Comunicazione da parte del Collegio dei Commissari, prevista per il 17 novembre, prevede un dibattito sulle tre opzioni sopramenzionate che coinvolgerà anche le altre istituzioni e i vari *stakeholders*. I risultati di questo processo forniranno poi le basi per la proposta legislativa della Commissione europea prevista per il luglio 2011.

## **La montagna e la produzione di qualità**

La politica di qualità è uno dei punti cardine della riforma della PAC che sarà oggetto di un provvedimento legislativo ad hoc. Anche in questo caso le consultazioni si sono susseguite per numerosi mesi. Da parte del Parlamento europeo vi è stato un rapporto d'iniziativa di cui l'Onorevole Scottà è stato relatore.

Nonostante manchi ancora la proposta legislativa sulla Politica europea di qualità, attesa per l'8 dicembre 2010, è possibile in base ai risultati delle consultazioni, alle dichiarazioni del Commissario Ciolos e al Rapporto Scottà, schematizzare alcuni punti che probabilmente saranno contenuti nella proposta legislativa.

### *Le nuove denominazioni:*

- prodotti di montagna

*In primis*, si deve rilevare che sono in corso degli studi di fattibilità per l'introduzione di denominazioni facoltative per i prodotti di montagna. Si tratterebbe di uno strumento molto importante per le regioni alpine, alle quali un tale marchio garantirebbe un sistema di facile indicazione per i propri prodotti, con controlli facili e meno costosi rispetto a altri tipi di denominazioni.

- prodotti della filiera corta

Parallelamente, il Commissario Ciolos sembra accogliere favorevolmente le richieste degli stati membri di introdurre un altro marchio destinato a identificare tutti quei prodotti che seguono una filiera corta e passano direttamente dal produttore al consumatore. Si tratterebbe di uno strumento molto utile per ga-

rantire un reddito equo per l'agricoltore e un giusto prezzo per il consumatore, e per avvicinare quest'ultimo al mondo agricolo.

La Commissione sta svolgendo anche degli studi di fattibilità per quanto riguarda una normativa generale di commercializzazione e una base giuridica per l'etichettatura obbligatoria che indichi il luogo di coltivazione.

Il pacchetto qualità atteso per l'8 dicembre dovrebbe includere anche due proposte di modifica del Regolamento sulla politica di qualità dei prodotti agricoli, dei Regolamenti 509/2006 e 510/2006) e sulle norme di commercializzazione (modifica del Regolamento cosiddetto OCM unica 1234/2007). Si attendono infine delle linee guida per i sistemi di certificazione e per l'etichettatura dei prodotti alimentari che tra i propri ingredienti annoverano dei prodotti a denominazione di origine.

## **Bibliografia**

Commissione europea, 2009. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, n. 161/2009* del 21.4.2009

Corte dei conti europea, 2003. *Relazione speciale n. 4/2003*, GU C 151 del 27.6.2003.

Consiglio dell'Unione europea, 2006. *Regolamento (CE) n. 1083/2006* del Consiglio, dell'11.7.2006.

Dorfmann H., 2009. *Relazione sull'agricoltura nelle zone caratterizzate da svantaggi naturali: un controllo speciale. n. 2156/2009*.

Scottá G., 2009. *Relazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli: quale strategia seguire? 3.3.2009*.