

## Riforma Pac

### **Incroci pericolosi tra I e II pilastro**

**Greening e misure agroambientali, intensità di aiuto e indennità compensative: così rischia di allargarsi l'area di sovrapposizione tra i due canali di finanziamento**

di Camillo Zaccarini Bonelli

Le riforme della Politica agricola comune (Pac), che hanno avviato a partire dagli anni novanta lo smantellamento delle politiche di sostegno ai prezzi, hanno progressivamente visto l'affermazione, accanto al primo pilastro, dello Sviluppo rurale. Questo percorso di consolidamento del secondo pilastro ha determinato via via un importante travaso di risorse con la modulazione, ma anche inevitabilmente un'area di duplicazione di interventi del primo pilastro; un processo consolidato con la riforma Fischler e culminato con l'Health check, che ha segnato anche il momento di maggiore rischio di sovrapposizione e duplicazione fra i due pilastri. Una tematica che, sulla base della Comunicazione della Commissione e del dibattito avviato sulla riforma, torna di grande attualità.

#### **La questione**

Le maggiori problematiche nell'attuale ciclo di programmazione riguardano, da un lato, le "sovrapposizioni" fra gli interventi strutturali e ambientali delle Organizzazioni comuni di mercato (Ocm) di vino, olio e ortofrutta e le misure analoghe previste dai Programmi di sviluppo rurale (Psr); dall'altro lato, i pagamenti diretti accoppiati del primo pilastro (articolo 68) e le misure analoghe attivate dalle varie regioni nei programmi 2007/13. Tutto ciò ha generato confusione nell'applicazione delle politiche, spesso non comprese fino in fondo dagli operatori che si vedono disorientati a causa della molteplicità e incoerenza degli strumenti di sostegno.

Le criticità emerse nell'attuale programmazione in tema di demarcazione e complementarietà fra i due pilastri appaiono, in prospettiva, addirittura aggravati nella Comunicazione della Commissione se consideriamo che permane il rischio di sovrapposizione tra molte misure:

- gli interventi strutturali e ambientali delle Ocm e le analoghe misure di sviluppo rurale;
- le misure dell'articolo 68 e i Psr;
- la cosiddetta componente verde aggiuntiva al pagamento unico, stretta fra i vincoli di condizionalità "dal basso", e le misure agro ambientali verso "l'alto";
- l'indennità compensativa in parte prefigurata nel primo pilastro in aree con specifici vincoli ambientali e in parte riproposta come indennità compensativa per le aree svantaggiate e montane;
- le misure di gestione delle crisi di mercato proposte nel secondo pilastro e le misure similari previsti dalle Ocm nel primo pilastro.

Questo quadro piuttosto confuso è stato oggetto di un serrato dibattito nel corso delle nuove procedure di codecisione sia in seno al Consiglio sia nell'ambito del Parlamento europeo.

In sostanza, il messaggio che proviene da entrambe le istituzioni converge nella richiesta di maggiore chiarezza, coerenza interna fra obiettivi e strumenti dei due pilastri e soprattutto semplificazione.

marzo 2011

La regola aurea di evitare duplicazioni nei pagamenti agli agricoltori per le medesime attività o investimenti non è solo una prassi di sana gestione finanziaria dei fondi pubblici, ma anche il presupposto sul quale fondare la semplificazione e la coerenza delle politiche messe in atto.

Infatti la sovrapposizione di strumenti e politiche dentro e fuori della Pac ha creato non pochi problemi programmatori e gestionali nell'attuale fase di programmazione 2007/2013.

## **Demarcazione e complementarità fra interventi strutturali dello sviluppo rurale e Ocm**

Nel futuro assetto degli strumenti di sostegno sarebbe dunque opportuno delineare un approccio diverso della demarcazione, definendo una struttura di regole di più facile applicazione che abbia come discriminante per decidere quale sovvenzione utilizzare non, come avviene oggi, l'oggetto della sovvenzione o la sua dimensione, ma il beneficiario della stessa.

Inoltre, va tenuto presente che i due fondi Feaga e Feasr hanno modalità di funzionamento e tempistiche di erogazioni dell'aiuto molto articolate e diverse. Oggi, infatti, i due fondi possono anche avere livelli di contribuzione differenti per la medesima tipologia di spesa. Avviene ad esempio per gli investimenti dell'Ocm ortofrutta, finanziati al 50%, mentre nello Sviluppo rurale le stesse tipologie di spesa, in funzione della tipologia di beneficiario (giovane o meno) in caso di adesione ad un progetto di filiera o dell'ubicazione dell'azienda (zone svantaggiate o meno), il sostegno può variare tra il 35 e il 55 per cento. Situazione analoga per il settore olio, dove alcune attività dei piani di miglioramento delle Op prevedono un contributo pari al 75 ed anche al 100% della spesa. Se la stessa tipologia di spesa viene finanziata dallo Sviluppo rurale beneficerebbe del livello di contributo evidenziato sopra.

Anche la finalizzazione delle risorse presenta dunque aspetti suscettibili di miglioramento. Nel futuro assetto della Pac si potrebbero pertanto migliorare le sinergie tra le modalità di funzionamento dei Fondi, realizzando una migliore articolazione degli ambiti di intervento.

La protezione ambientale, ad esempio, è presente sia nel primo pilastro, con il rispetto delle condizionalità, che nello Sviluppo rurale, in particolare con la produzione integrata e biologica. E ancora, le politiche di mercato di ortofrutta, vino e olio finanziano investimenti analoghi, ma con presupposti diversi da quelli applicati con le misure 121, 123 ecc. dello Sviluppo rurale.

Tutto ciò richiederebbe per il futuro un intervento di recupero della coerenza e uniformità fra strumenti analoghi, se non identici, ma finanziati in uno dei due pilastri, al fine di semplificare e ridurre le distorsioni generate dalla stessa Pac.

## Demarcazione e complementarità fra interventi ambientali dei due pilastri

Problematiche simili, come detto, si riscontrano nel disegno delle nuove misure ambientali. Queste azioni obbligatorie, il cosiddetto *greening*, andrebbero ad aggiungersi alle norme di condizionalità. Sulla base delle prime indicazioni, il "pacchetto *greening*" dovrebbe prevedere orientativamente: gestione dei pascoli permanenti, *set aside* ecologico, rotazione e copertura vegetale.

La soluzione prospettata sembrerebbe presentare particolari problemi di sovrapposizioni, simili a quanto già verificatosi nell'attuale periodo di programmazione fra articolo 68 e alcune misure dei Psr. Ad esempio, pratiche come la rotazione o le colture di copertura sono in parte già oggi inquadrate come standard di condizionalità; così come, con impegni aggiuntivi, sono finanziate dalle misure agro-ambientali dei programmi di Sviluppo rurale regionali. Rendere questi interventi obbligatori nel primo pilastro porterebbe necessariamente alla revisione di molte misure agro-ambientali, ormai rodiate da oltre un decennio di applicazione, in virtù dei principi di complementarità (gli interventi del primo e secondo pilastro devono essere complementari tra di loro) e demarcazione (non è possibile erogare due pagamenti per lo stesso impegno). Il tutto con una potenziale riduzione del pagamento concesso dalle misure 214 e quindi con il rischio di una minore adesione, peraltro già rilevata per varie azioni agro ambientali già nella corrente programmazione.

Il rispetto di questi principi dovrebbe inoltre essere controllato, con tutto ciò che ne consegue in termini di appesantimento del carico burocratico, controlli e costi aggiuntivi.

## Le prospettive

Al di là delle scelte che verranno assunte con la riforma Pac il tema della semplificazione appare sicuramente una priorità, come dimostrano gli scenari di coerenza fra primo e secondo pilastro. Non è un caso quindi che ben 22 delegazioni degli Stati membri abbiano sottoscritto un documento indirizzato al Consiglio proprio su questo tema, che si può riassumere nei seguenti punti:

- la buona Pac deve essere più semplice non solo per chi l'amministra ma anche e soprattutto per i beneficiari, che non possono permettersi di pagare il costo della complessità burocratica e dei controlli ;
- i bilanci pubblici non possono sobbarcarsi l'onere di pagare aiuti di importo uguale o addirittura inferiore ai costi amministrativi e di controllo degli stessi;
- consentire una maggiore sussidiarietà degli Stati membri nella programmazione e gestione degli strumenti della Pac;
- occorre promuovere un maggiore uso delle tecnologie e dell'informatizzazione non solo da parte delle amministrazioni ma anche dei beneficiari.

## I punti chiave della proposta di riforma Pac e gli schieramenti in campo

Intervento/misura	Commissione europea	Consiglio	Parlamento	Posizione Italiana (*)
Pagamento unico	1° pilastro	1° pilastro	1° pilastro	1° pilastro
Condizionalità	1° e 2° pilastro	1° e 2° pilastro	1° e 2° pilastro	1° e 2° pilastro
Componente greening	1° pilastro	1° pilastro	2° pilastro	No nel primo pilastro
Aiuti specifici per aree con vincoli ambientali e Indennità per aree svantaggiate	1° e 2° pilastro	2° pilastro ma aperto ad un intervento complementare del primo pilastro	2° pilastro	In uno dei due pilastro ma non entrambi
Articolo 68	1° pilastro	1° pilastro	1° pilastro	1° pilastro
Misure di gestione dei rischi e crisi di mercato	2° pilastro	Non esplicitato	1° pilastro	2° pilastro a condizione di attivare una misura nazionale
Misure ambientali e strutturali OCM	Non trattate in quanto non oggetto di riforma			

(\*) presentata il 22 febbraio nel Forum sulla PAC ([www.reterurale.it](http://www.reterurale.it))