

Potrà l'Europa avere una politica agricola all'altezza della “prospettiva 2020”?

di Franco Sotte*

Sommario

Mentre si avvicina, con la scadenza del 2013, la conclusione dell'attuale periodo di programmazione europeo, la politica agricola comune (PAC) è ancora una volta in una fase di riforma. Sarà possibile questa volta trovare una soluzione al tempo stesso convincente per il settore primario e per lo sviluppo delle aree rurali, e coerente tutte le altre politiche comuni nella prospettiva dell'Europa-2020? La prospettiva non è chiara anche perché fin qui non sono emerse concrete proposte riformatrici. Questo articolo analizza criticamente l'attuale collocazione della PAC nel bilancio dell'UE e avanza alcune proposte di rilancio di questa politica che per lunghi decenni è stata il più compiuto esperimento fondativo dell'UE.

Parole chiave: Politica agricola comune, bilancio UE, riforma, prospettiva Europa-2020

Will Europe have this time an agricultural policy adequate to the perspective 2020?

Abstract

With the 2013 deadline, the conclusion of the current European programming period is approaching. The Common Agricultural Policy (CAP) is once again in a phase of reform. Will it be possible, this time, to find a solution at the same time convincing for the primary sector and the development of rural areas, and consistent with all the other common policies in the perspective Europe-2020? The perspective is unclear because so far there were no concrete proposals for a substantial reform. This article critically analyzes the current location of the CAP in the EU budget and puts forward some proposals for the revival of the policy that for decades has been the most accomplished experiment in the foundation of the EU.

Keywords: Common Agricultural Policy, UE Budget, Reform, Perspective Europe-2020

1. Introduzione¹

* Dipartimento di Economia – Facoltà di Economia “G.Fuà”, Università Politecnica delle Marche, Piazza Martelli, 8 – 60121 Ancona. E-mail: f.sotte@univpm.it

¹ Questo articolo costituisce una rielaborazione e un aggiornamento di due precedenti lavori pubblicati dall'Autore su *Agriregionieuropa* www.agrregionieuropa.it, la rivista scientifica on-line di economia e politica agraria (Sotte, 2010; Frascarelli, Sotte 2010).

Il confronto sul futuro della politica agricola e di sviluppo rurale europea (PAC) si inquadra nel dibattito più complessivo sul futuro dell'Unione Europea, riguardo al quale, spinte contrapposte muovono, al tempo stesso, da un lato verso un ridimensionamento e dall'altro verso un nuovo rilancio nel quadro di un rafforzamento complessivo delle istituzioni internazionali.

La ragione più evidente dell'intreccio tra futuro dell'Europa e PAC è nel radicamento storico che lega la politica agricola, più che ogni altra politica, all'origine e al consolidamento dell'Unione. Per tanti decenni, quella agricola è stata sostanzialmente l'unica politica compiutamente europea e sulle sue peculiari necessità si sono costruite le basi giuridico-istituzionali, si sono modellate le forme di *governance*, si è formata l'amministrazione della CEE prima e dell'UE poi.

Questo radicamento storico si riflette nel peso consistente che ancora oggi la PAC detiene sul bilancio complessivo dell'UE. Un peso che le riforme che si sono succedute negli ultimi venti anni hanno soltanto parzialmente scalfito. Nonostante i tanti rilievi critici sulla sua inadeguatezza e dopo ben quattro successive riforme dal 1992 a oggi, alla PAC è ancora destinato il 43 per cento del bilancio dell'UE.

Dopo il rinnovo del Parlamento europeo, il varo definitivo del Trattato di Lisbona e la nomina della seconda Commissione Barroso nella quale l'agricoltura è stata affidata al rumeno Dacian Ciolos, è iniziato da alcuni mesi un nuovo processo di riforma in vista della scadenza del periodo di programmazione e delle prospettive finanziarie 2007-2013. Sarà un processo lungo e travagliato del quale è assolutamente impossibile intravedere gli sbocchi. Il compito di questo articolo è di esaminare le principali questioni sul tappeto nel dibattito complessivo sul futuro e sul bilancio dell'UE, per poi analizzare come in esso si inquadri e si possa affrontare la partita della futura PAC.

Si tratta di un dibattito nel quale gli Stati membri saranno innanzitutto chiamati a chiarire se vogliono più o meno Europa e quindi quali e quante risorse sono disposti ad investire per questo obiettivo, togliendole dalle casse nazionali già depauperate in seguito alle misure anticrisi; quale Europa vogliono: qui lo scontro, che si preannuncia altrettanto impegnativo, è tra diverse visioni dell'Europa, e quindi priorità tra nuove e vecchie politiche, e distribuzione tra vecchi e nuovi Stati membri.

2. A che punto siamo?

Dopo che, nel novembre 2009, è stato completato l'iter del cosiddetto *Health check* della politica agricola comune, che ha completato la riforma della PAC del 2003 (la cosiddetta riforma Fischler) che ha introdotto il pagamento unico aziendale disaccoppiato dalla produzione come soluzione di compromesso e per ciò stesso inevitabilmente transitoria, per più di un anno il dibattito sulla PAC si è bloccato. Lo stallo è durato fino al mese di aprile 2010, in cui il Commissario Ciolos ha lanciato un dibattito pubblico (sono stati raccolti on-line ben 5.600 contributi provenienti dalle più varie espressioni delle istituzioni e delle organizzazioni, nonché da singoli cittadini) culminato il 19-20 luglio a Bruxelles nella Conferenza "*The CAP post 2013*". Il processo è ancora in corso. Il 18 novembre 2010 è stata resa pubblica una Comunicazione sul futuro della PAC della quale da tempo erano trapelate alcune anticipazioni (European Commission, 2010b). Sono attese per luglio 2011 le prime proposte legislative. Su queste la riflessione continuerà per tutto il 2011 e probabilmente anche oltre.

Un giudizio di sintesi su quanto fin qui è accaduto può essere espresso sottolineando come il Commissario Ciolos abbia ottenuto due risultati: il primo, ha riaffermato con forza l'importanza dell'agricoltura e della politica agricola nell'UE, assicurandosi un convinto e convergente consenso delle categorie agricole e degli interessi connessi all'ambiente rurale; il secondo, ha fissato alcuni punti fermi: la spesa dovrà essere meglio "distribuita, orientata, trasparente" (il discusso pagamento unico aziendale calcolato su basi storiche sarà gradualmente accantonato) e la futura PAC sarà ancora probabilmente fondata su due pilastri (il primo per le politiche di mercato ed il secondo per quelle di sviluppo rurale) "ma uscendo dagli schemi attuali": il primo pilastro sarà "diretto a tutti gli agricoltori di tutti gli Stati" per risultati "quantificabili e visibili", e il secondo, in modo più mirato ("targeted") e "a misura" ("tailored"), sarà finalizzato a innovazione, diversificazione, beni pubblici e volatilità dei mercati.

Ciò detto, però, la nuova PAC è ancora tutta da scrivere e la convergenza fin qui raccolta, fondata, come è, su asserzioni di principio difficilmente contestabili, può facilmente dissiparsi nel momento in cui, passando alle soluzioni operative e, come è prevedibile, dovessero emergere divergenti obiettivi settoriali e di categoria.

3. Il dibattito sul budget

In questi mesi, il confronto sul futuro delle politiche comuni procede spedito e, come nel caso dell'agricoltura, coinvolge in un vasto e impegnativo confronto gli Stati membri, il mondo della ricerca, le organizzazioni di

settore, le diverse ONG e i singoli cittadini. Di fronte a questo attivismo, colpisce la lentezza con cui procedono la riflessione e il confronto in tema di bilancio dell'Unione europea dopo il 2013. La situazione a proposito appare particolarmente complessa ed è davvero difficile immaginare quali saranno gli sbocchi.

La Budget review si è arenata. Prevista fin dal maggio 2006 da un documento congiunto delle tre istituzioni chiave dell'UE: Parlamento europeo, Commissione e Consiglio "*to undertake a full, wide ranging review covering all aspects of EU spending, including the CAP, and of resources, including the UK rebate, to report in 2008/9*", la Revisione di Bilancio era partita con grande impegno attraverso il lancio, nel settembre 2007, di una consultazione pubblica nel corso della quale sono stati raccolti circa trecento contributi scritti, a volte di notevolissima qualità, come è stato rilevato nel corso della successiva interessante conferenza "*Reforming the Budget, Changing Europe*" tenutasi il 12 novembre 2008 a Bruxelles. Successivamente, il processo è stato di fatto interrotto e, solo di recente, il 19 ottobre 2010 è stato pubblicato un primo documento della Commissione sul budget di principi generali (European Commission, 2010a). Si tratta però ancora di una presa di posizione del tutto interlocutoria, senza cifre e attenta a non urtare la suscettibilità dei singoli Stati membri e delle parti politiche e sociali in gioco. È il caso di ricordare che la Commissione deve presentare la sua proposta per le nuove Prospettive finanziarie dopo il 2013 entro il 1 luglio 2011.

Il problema è che l'Unione Europea non ha ancora risolto la questione di quali siano i suoi macro-obiettivi nella prospettiva del 2020. È un tema questo in cui la Commissione, così come il Parlamento europeo hanno la loro influenza, ma un ruolo cruciale e la parola ultima spettano al Consiglio europeo e in definitiva, ai Governi nazionali. È il caso di rilevare che ogni precedente periodo di programmazione ha avuto un grande obiettivo strategico: nel primo (1988-92) era il mercato unico europeo; nel secondo (1993-99) l'Unione monetaria; nel terzo (2000-06) l'allargamento a Est; nell'attuale periodo di programmazione (2007-13) sono stati gli obiettivi strategici di Lisbona-Goteborg (individuati nel 2000). Mentre nei tre primi periodi i macro-obiettivi sono stati raggiunti, nell'ultimo sono stati (almeno parzialmente) mancati e questo fallimento si ripercuote sul prossimo periodo di programmazione che inizierà nel gennaio 2014. D'altra parte, occorre riconoscere che il documento di indirizzo *Europe 2020* (European Commission, 2010c) propone per il futuro una ancora relativamente vaga "crescita intelligente-sostenibile-inclusiva" dove forse il più evidente elemento di chiarezza per chi legge il testo dal lato della politica agricola è che que-

sta, almeno nella prima versione, non era nemmeno menzionata: certo non per una svista. È nota infatti la non buona disposizione del Presidente Barroso verso la PAC. Una posizione che indubbiamente indebolisce il ruolo del Commissario all'agricoltura.

La partita è dunque ancora del tutto aperta e anche sul fronte del bilancio, analogamente (o anche peggio) che in agricoltura, si assiste a un gioco di posizione, in cui gli interessi non si scoprono. Ciò nondimeno, dal dibattito sulla Revisione del Bilancio, svoltosi tra il 2007 e il 2009, emerge una sostanziale critica all'attuale assetto del bilancio dell'UE, che il testo del recente citato documento sul bilancio riconosce. Si lamenta, con convergenza di opinioni, che esso sia pieno di squilibri, contraddizioni, dubbia efficienza della spesa e che quindi sia necessaria una riforma significativa che, allo stesso tempo, tenga conto dei contributi netti degli Stati membri, riequilibrando la relazione tra contribuzione diretta e trasferimenti attivi; operi una (qualche) redistribuzione verso gli Stati membri più poveri (segnatamente i nuovi Stati membri dell'Est); miri con più attenzione all'efficienza, tema particolarmente sottolineato dagli Stati membri contributori netti, più riluttanti che in passato a tollerare gli sprechi o le rendite; sia orientato ad affrontare nuove priorità (gli "*European goals*"), nonostante sarà difficile evitare una certa continuità con il passato.

Sotto questo profilo, l'accordo sarà più facilmente trovato per le politiche a più alto "valore aggiunto europeo": politica estera e di difesa, ricerca, trasporti, occupazione; mentre sarà più difficile nel caso delle politiche più tradizionali e a minore "valore aggiunto europeo": soprattutto politica agricola.

La crisi finanziaria ed economica d'altra parte complica ulteriormente la ricerca di soluzioni. Essa ha infatti diversi effetti diretti e indiretti sulla lista delle priorità dell'UE e sul suo bilancio: i temi della crescita, della competitività e dell'occupazione vengono sottolineati con più forza nei documenti strategici; le questioni monetarie potrebbero richiedere nuove risorse o direttamente al bilancio comunitario o, indirettamente, ai bilanci nazionali (come nei casi greco e irlandese o, nell'eventualità di crisi in altri Stati del gruppo dei cosiddetti PIIGS: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna); così potrebbero rendersi necessarie nuove risorse per l'obiettivo dell'integrazione delle politiche fiscali; in diversi Stati membri l'accresciuto debito pubblico e l'approssimarsi delle scadenze elettorali (come in Italia probabilmente nel 2011 e in Francia nel 2012) potrebbero mettere i bilanci nazionali sotto pressione, suggerendo atteggiamenti più restrittivi nei confronti del finanziamento delle entrate dell'UE; la accresciuta volatilità dei mercati delle materie prime e delle *commodity* (tra cui

quelle agricole) potrebbe richiedere nuove risorse per attenuarne l'effetto sulle imprese così come sulle famiglie.

Nuove priorità spingeranno dunque verso una diversa distribuzione del bilancio dell'Unione europea. D'altra parte occorre riconoscere anche che sarà la prima volta che il bilancio dell'Unione sarà oggetto di un confronto al quale prenderanno parte compiutamente tutti i ventisette Stati membri. Si ricordi infatti che l'allargamento ai primi dieci paesi dell'Europa centro-orientale è avvenuto il 1 maggio 2004, quando il dibattito sulla programmazione 2007-2013 si era già parzialmente compiuto (le decisioni sulle prospettive finanziarie furono prese nel dicembre 2005, solo un anno e mezzo dopo), mentre Bulgaria e Romania sono entrate a partita conclusa il 1 gennaio 2007. È opportuno ricordare inoltre che, relativamente alla PAC le decisioni di spesa più rilevanti sono state assunte nel 2003. Sarà quindi la prima volta che, dopo tanto tempo, il tema delle risorse per la politica agricola sarà interno alla discussione sull'intero bilancio e che la discussione coinvolgerà a pieno titolo tutti i ventisette partner.

Per quanto fin qui osservato relativamente al bilancio dell'Unione europea, si può concludere quanto segue.

- a) Non si osserveranno molto probabilmente incrementi delle risorse totali a disposizione, semmai è prevedibile che si riaffaccino posizioni analoghe a quelle dei sei contribuenti netti: Francia, Germania, Svezia, Olanda, Austria e Gran Bretagna che, nella trattativa del 2005 per le prospettive finanziarie relative al periodo 2007-2013, avevano proposto che il bilancio comunitario fosse contenuto al di sotto del limite dell'1,00 per cento del Reddito Lordo dell'UE, contro l'1,24 per cento proposto dalla Commissione. Il compromesso finale: 1,045 per cento, fu più vicino alla richiesta dei sei che della Commissione. In questa chiave va interpretata la recente bocciatura della proposta della Commissione di aumento del 5,9 per cento del bilancio 2011 rispetto al 2010 che, a metà agosto, il Consiglio ha ridotto al 2,9 per cento con una decisione contro la quale hanno votato 7 paesi, tutti contribuenti netti (Gran Bretagna, Olanda, Austria, Danimarca, Finlandia Svezia e Repubblica Ceca) favorevoli alla crescita zero delle risorse. L'eventualità dell'entrata nel 2011 senza il bilancio approvato condurrebbe all'esercizio provvisorio (i limiti di spesa per ogni mese a partire da Gennaio 2011 sarebbero pari un dodicesimo di quanto stanziato nel bilancio 2010) che comporterebbe l'impossibilità per l'UE di rimborsare agli Stati membri gli anticipi della PAC da questi assicurate alle agenzie di pagamento. Anche se questa nefasta eventualità dovesse essere evitata all'ultimo momento nel Consiglio europeo di metà dicembre, resta il fatto che il conflitto emerso tra

organi dell'UE e tra questi e gli Stati nazionali è solo il preludio alla lotta più grande sul piano della spesa a lungo termine dell'UE per il periodo 2014-2020.

- b) Non si arriverà comunque alla rinazionalizzazione di alcune politiche: per la pressione degli attuali beneficiari netti ma anche per le aspettative redistributive dei nuovi Stati membri.
- c) Non è invece escluso, almeno a priori, che si possa proporre l'estensione della pratica del cofinanziamento a carico dei bilanci nazionali delle politiche che oggi sono totalmente a carico di Bruxelles; questo riguarda essenzialmente il primo pilastro della PAC (l'80 per cento del suo totale) e sarebbe una soluzione che al tempo stesso: - determinerebbe una più equa distribuzione tra entrate e uscite; - libererebbe fondi del bilancio UE per altre spese e renderebbe più facile risolvere il problema del "rebate" britannico e di altri Stati membri (lo sconto concesso alla Gran Bretagna e mai revocato dai tempi della Thatcher).

4. La PAC nel bilancio dell'UE

In questa situazione si inserisce il confronto sul futuro della PAC. Se, infatti, è vero che le decisioni sui contenuti della politica saranno assunte dai diretti responsabili delle politiche agricole e a seguito del dibattito con le parti politico-sociali più direttamente interessate al settore e allo sviluppo rurale, quelle riguardanti i fondi a disposizione della PAC non potranno che derivare dal confronto complessivo sul bilancio. Un confronto che vedrà come primi attori il Consiglio europeo e, in forza del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo, mentre la Commissione, svolto il suo ruolo di *prime mover* (ad essa spetta infatti l'elaborazione e la presentazione delle proposte), avrà successivamente un ruolo di secondo piano.

Dopo che, come detto, la Budget Review è stata rinviata e, di conseguenza, nessun adeguamento al bilancio è stato definito in seguito al compromesso del dicembre 2005 relativo alle prospettive finanziarie 2007-2013, posto che oltre il 2013 la dotazione finanziaria globale non aumenterà (se addirittura non diminuirà), mentre diverse politiche strategiche richiedono più fondi, il bilancio della PAC sarà considerato come una riserva da cui attingere fondi per le altre politiche.

Per rendersi meglio conto di come la PAC sia al centro della discussione del bilancio dell'UE è il caso di riprendere alcuni autorevoli contributi sul tema presentati prima e soprattutto nel corso, tra il 2007 e il 2009, della Revisione di Bilancio.

Numerosi richiami all'incoerenza della spesa della PAC con gli obiettivi e il bilancio dell'UE hanno accompagnato il confronto politico sulle strategie dell'Unione nel corso del tempo, fin dagli anni Ottanta. Tommaso Padoa Schioppa (1987) ad esempio afferma: "il bilancio della Comunità deve subire profonde riforme [...] Alcune importanti funzioni vanno rafforzate; tra queste il finanziamento della ricerca e dello sviluppo nel campo industriale e l'assistenza al processo di convergenza e riconversione delle regioni arretrate e in declino industriale. Inoltre occorrerà pervenire ad un più fermo controllo della spesa agricola e alla soluzione di problemi di equità".

Il più autorevole tra questi richiami è probabilmente il Rapporto Sapir (2004). Tale studio, frutto del lavoro di gruppo di un *think tank* indipendente attivato all'epoca dalla Presidenza della Commissione (presidente Romano Prodi) si pronunciava molto esplicitamente e con fermezza per una sostanziale contrazione della spesa agricola: "un moderno bilancio europeo non può continuare a destinare da qui ai prossimi 10 anni il 40 per cento del budget alla PAC". Sulla base della tesi secondo la quale "esistono ottime ragioni per decentrare la funzione distributiva della Pac verso gli Stati membri, come già avviene per tutte le altre politiche distributive", forse tenendo conto delle probabili resistenze al cambiamento il Rapporto Sapir concludeva che poiché "non è possibile interrompere repentinamente il sostegno [...] all'agricoltura [...] in via transitoria, si potrebbe destinare all'agricoltura un sostegno comunitario pari a uno 0,10 per cento del PIL dell'Unione", cioè a circa un quarto di quanto la PAC riceve attualmente.

Questa posizione estrema è stata duramente criticata da più parti, ma non sono mancati altri segnali volti a suggerire di tagliare nella stessa direzione. Ad esempio Harald Grethe (2006), nella relazione di apertura a Bruxelles della Conferenza della Commissione europea su "Sussidiarietà e riforma economica in Europa", rilevava che: "La natura economica dei pagamenti diretti è sostanzialmente cambiata: essi si sono trasformati da sussidi alla produzione a sussidi settoriali e personali al reddito. Ma le politiche di redistribuzione del reddito a livello settoriale o personale, [...] sono generalmente definite e finanziate a livello di Stato membro, non di UE. [...] L'attribuzione a livello dell'UE della responsabilità e dell'onere del finanziamento dei pagamenti diretti è una sopravvivenza storica, in netto conflitto con il principio di sussidiarietà".

Nei lavori presentati alla Conferenza di lancio della consultazione pubblica per la Revisione di Bilancio, tenutasi a Lisbona il 5 novembre 2007, il relatore Iain Begg (2007), illustrava le prospettive di sviluppo del bilancio dell'UE in relazione a quelli che vengono generalmente considerati i due principali macro obiettivi dell'UE: muovere dalle politiche distributive (di

pertinenza degli Stati Membri in base al principio di sussidiarietà) verso quelle a sostegno dei beni pubblici; orientare l'azione dell'Unione in direzione delle politiche a maggiore e crescente "valore aggiunto per l'UE". La posizione della politica agricola è palesemente opposta e in declino rispetto a tutte le altre grandi politiche dell'Unione: reti transeuropee, tecnologie rinnovabili, infrastrutture locali ed anche coesione.

In un successivo lavoro realizzato da Eureval e Rambøll management (2008) nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dall'UE al fine di realizzare un meta-studio sull'insieme dei documenti di valutazione prodotti nel corso degli anni sulle politiche dell'UE, viene messo in evidenza come tra tutte le politiche europee, sia soprattutto la politica agricola, segnatamente il primo pilastro dedicato alla politica di mercato e oggi soprattutto al pagamento unico aziendale, a difettare in termini di una serie di principi contabili e di buona gestione in relazione agli obiettivi dell'UE: in particolare rilevanza, coerenza, sostenibilità, efficienza e impatti indesiderati.

Alle stesse conclusioni arrivava un terzo lavoro presentato da ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) e Institute for Economic Research (IFO) (2008) nel corso della Conferenza finale di presentazione dei risultati della consultazione pubblica nell'ambito della Revisione di Bilancio nel novembre 2008. A fronte di altre destinazioni di spesa, per le quali si presagiva un aumento delle dotazioni sia nell'immediato che soprattutto nel futuro – ricerca, ambiente, industrie a rete e politica estera – due politiche, la politica di coesione e soprattutto la PAC, venivano indicate come quelle per le quali sarebbero stati opportuni pesanti tagli nelle dotazioni di bilancio, sia pure ammettendo la necessità di operare con gradualità.

Venendo alle prese di posizione più recenti riguardo alla spesa agricola, il Commissario al bilancio Lewandowski si è pronunciato in favore di una "evoluzione e non di una rivoluzione" e di una riduzione della spesa agricola ad un terzo del bilancio complessivo (che, in questa fase del confronto, non appare evidentemente come un sacrificio molto penalizzante), ma non va dimenticato che, in precedenza, il presidente Barroso aveva affermato che nell'UE del futuro vedeva tre grandi priorità: crescita e occupazione, clima e sicurezza energetica, "Europa nel mondo". Ciò implica, disse: "o un aumento del budget UE o un significativo spostamento di fondi dalle aree tradizionali" (come l'agricoltura).

D'ora in avanti, evidentemente, i due processi, riforma del bilancio e nuova PAC, si intrecceranno nel quadro dell'*Europa 2020*, e si influenzeranno reciprocamente. Il risultato non è affatto scontato, come taluni interpreti molto autorevoli sembrano credere, manifestando un ottimismo sulla

futura PAC che vorremmo condividere. Se la PAC sarà riorganizzata coerentemente con la strategia complessiva dell'UE, in un quadro di obiettivi e strumenti condivisi e di soluzioni efficienti ed efficaci, sarà più facile difendere un adeguato budget per la PAC e il successo della Conferenza organizzata dal Commissario Ciolos nello scorso mese di luglio sarà confermato, sia pure, come è prevedibile, con qualche accettabile taglio. I primi a beneficiarne sarebbero i veri imprenditori agricoli che da decenni aspettano una politica adeguata a sostenerne i programmi strategici e dalla quale siano eliminate le rendite che essa stessa genera che disperdono le risorse, fanno aumentare i costi degli input (in primo luogo dell'uso della terra) e impediscono una adeguata valorizzazione dei benefici pubblici che essi producono.

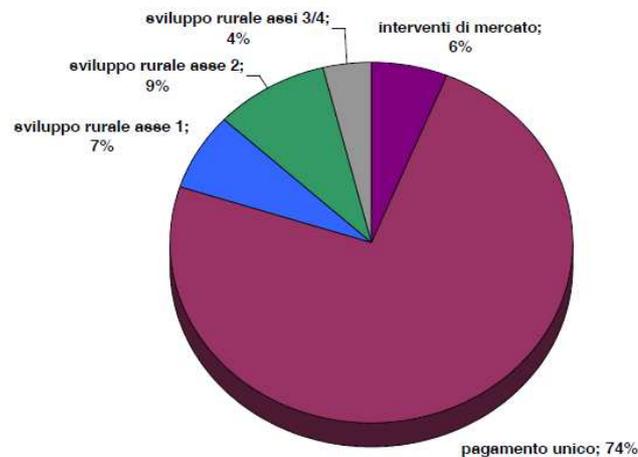
Ma se nel disegno della futura PAC dovesse prevalere la logica gattopardesca del "cambiare tutto perché non cambi niente", altre priorità europee rivendicheranno con successo e con merito, i fondi fin qui destinati all'agricoltura e la riforma della PAC sarà piuttosto l'effetto dei tagli e della redistribuzione nel budget, prima che delle proposte di Ciolos e del mondo agricolo. Se questo dovesse accadere, cadendo o anche indebolendosi la PAC, l'Unione Europea perderebbe un pilastro fondativo e al tempo stesso uno degli esperimenti più consolidati di politica europea regredirebbe ulteriormente (come purtroppo talvolta è stato di recente) a ostacolo al suo ulteriore sviluppo.

5. Perché e dove la PAC va cambiata?

Perché dopo più di cinquant'anni dalla sua istituzione, dopo quasi venti dal primo tentativo di riforma operato dal Commissario Mac Sharry nel 1992 e dopo almeno altri tre tentativi di venirne a capo (nel 1999 con Agenda 2000, nel 2003 con la cosiddetta Riforma Fischler e nel 2009 con l'*Health check*), siamo ancora di fronte alla necessità di una riforma della PAC? Non è questa la sede per una disamina dettagliata. Vale forse soltanto la pena di soffermarsi sulle caratteristiche principali dei due pilastri della PAC per evidenziarne sommariamente le peculiarità.

L'attuale distribuzione della spesa tra le politiche agricole e di sviluppo rurale è rappresentata in figura 1

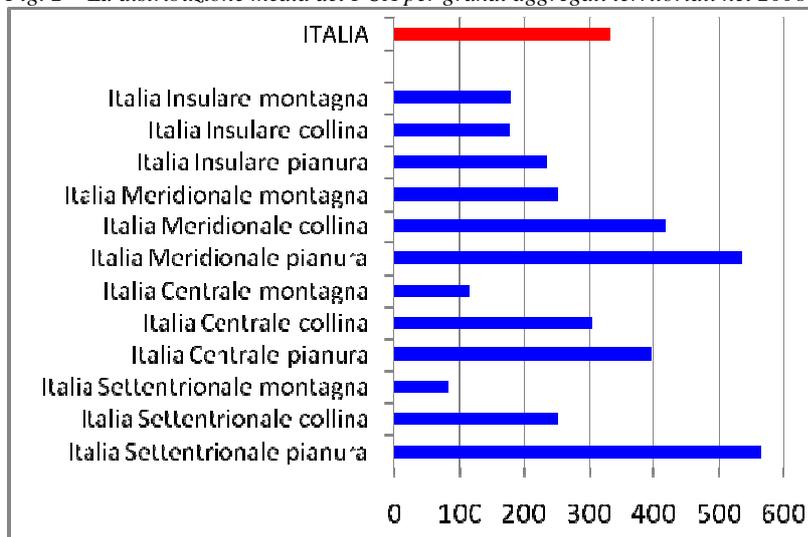
Fig. 1 - L'attuale ripartizione della spesa PAC



Il primo pilastro è rappresentato sostanzialmente dal Pagamento unico aziendale (PUA), che assorbe il 74 per cento circa di tutta la spesa PAC, più una serie di rimanenti misure di mercato un ulteriore 6 per cento circa. Il problema risiede nell'incertezza stessa della natura del PUA. Istituito nel 2003 come soluzione tecnica per realizzare, in modo definitivo, il cosiddetto "disaccoppiamento" del sostegno rispetto alle produzioni (un sostegno all'agricoltura che non spinga verso l'alto le produzioni, come era precedentemente quando esso era "accoppiato" alle quantità prodotte) il PUA consiste in un pagamento diretto a carico delle casse dell'UE corrispondente alla somma di tutti i sostegni mediamente percepiti dalla stessa azienda nel triennio 2000-2002 accoppiati alle singole colture (o allevamenti) praticate, suddiviso per gli ettari eligibili. Nell'immediatezza della sua istituzione, nel 2003, questo pagamento a ettaro poteva apparire giustificato dall'esigenza di non penalizzare eccessivamente gli agricoltori per effetto della riduzione del sostegno dei prezzi a livelli più vicini a quelli mondiali e facilitare il riposizionamento degli agricoltori in nuovi ordinamenti produttivi e nuove forme organizzative e tecniche più coerenti con gli equilibri di mercato. Più passa il tempo, però, più tale pagamento appare anacronistico: non è più una misura transitoria di attenuazione degli impatti delle riforme e di accompagnamento verso il cambiamento; non è un sostegno al reddito, perché è calcolato senza tenere conto del reddito effettivo dell'agricoltore e della sua famiglia; non è un pagamento per beni e servizi ambientali (come pure si è voluto giustificarlo in sede WTO) perché gli obblighi di eco-

condizionalità associati al pagamento sono blandi, sottoposti a controlli insufficienti e quindi soggetti a sanzioni blande o inesistenti. Di fatto, con l'introduzione del PUA si è effettivamente disaccoppiato il sostegno rispetto alle quantità prodotte, ma soltanto per riaccoppiarlo al fattore terra. Trattandosi di un diritto legato agli ettari posseduti, fondato sul riconoscimento di una condizione di *status* (i pagamenti mediamente ricevuti tra il 2000 e il 2002) e con blandi o nulli condizionamenti ai comportamenti futuri, la natura del PUA è sostanzialmente quella di una rendita a beneficio della proprietà fondiaria e a danno soprattutto del ricambio generazionale e dell'attività imprenditoriale, che viene ostacolata nell'accesso al fattore terra per effetto dell'aumento indotto dei valori fondiari e degli affitti.

Fig. 2 – La distribuzione media del PUA per grandi aggregati territoriali nel 2008 (€/ha)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati INEA.

Il PUA peraltro è anche all'origine di notevoli disparità di trattamento tra aziende simili e tra territori. Per il meccanismo di calcolo che ne è all'origine, infatti, esso premia le aziende e le regioni geografiche specializzate nei prodotti che in passato avevano maggiormente goduto del sostegno, mentre penalizza le specializzazioni e i territori tradizionalmente meno sostenuti. In Figura 2 è illustrato come, con riferimento alle grandi aree geografiche del Paese, il PUA tenda a concentrarsi nelle pianure, specie dove (Nord Italia) le specializzazioni siano quelle zootecnico-cerealicole, con l'aggiunta delle colture industriali, le più premiate in passato dal sostegno UE, a tutto scapito della collina e soprattutto della montagna, le aree del

Paese con più complessi handicap ambientali e con una agricoltura il cui futuro è più incerto. La correlazione negativa tra spesa del primo pilastro della PAC e territori in ritardo di sviluppo, pone questo grande capitolo della PAC in contrasto con l'obiettivo strategico della convergenza.

Per le ragioni ora riportate, il PUA deve rapidamente essere soppresso o la sua natura va cambiata radicalmente. La sua permanenza, infatti, drena risorse per altre politiche meglio finalizzate e isola l'agricoltura nel dibattito sul futuro della PAC. Il suo solo vantaggio consiste nel fatto che, trattandosi di un trasferimento semplice, senza vincoli, senza cofinanziamento, in continuità con il passato, gode di un forte sostegno da larga parte delle *lobby* agricole e di diversi Stati membri.

La spesa del secondo pilastro, quella per lo sviluppo rurale, è complessivamente più accettabile alla luce degli obiettivi strategici dell'Unione. L'intervento in questo caso (ma stiamo parlando del solo restante 20 per cento della spesa PAC) è più relazionato al sostegno dei beni pubblici prodotti o tutelati dall'agricoltura (nel rispetto degli obiettivi di Goteborg in materia di sostenibilità); è orientato verso le piccole e medie imprese, più che verso le grandi; integra obiettivi settoriali e territoriali; coinvolge maggiormente in una ottica di sussidiarietà gli Stati membri e le loro Regioni, promuovendo una definizione *bottom-up* delle strategie, in un quadro unitario europeo, attraverso la programmazione multilivello; è cofinanziato, a differenza del PUA, dagli Stati membri stessi e dalle relative Regioni.

Anche questa politica comunque non è esente da critiche per i notevoli ritardi e le inefficienze nella sua implementazione, per la farraginosità delle sue procedure amministrative, per i legami troppo poveri tra politica settoriale (assi I e II) e politica territoriale (assi III e IV), per la priorità troppo spesso attribuita alle misure più tradizionali e facili da gestire (mentre quelle più innovative e qualificanti sono generalmente posposte).

Il secondo pilastro è dunque più coerente con la strategia dell'UE. Sarebbe molto importante investire ulteriormente su di esso, migliorando l'efficienza e l'efficacia nella sua gestione, mantenendo i legami tra obiettivi settoriali e territoriali. Sfortunatamente, però, ad esso non è riservato lo stesso sostegno che al primo pilastro. Prova ne è la posizione espressa dal Copa-Cogeca (il coordinamento delle maggiori organizzazioni agricole e cooperative a livello dell'Unione) nel corso dell'*Health Check* contro qualsiasi ipotesi di modulazione, cioè di trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro. Una opposizione alla quale si associano alcuni Stati membri (specie dell'Est Europa) contrari al co-finanziamento, anche se non mancano i sostenitori specie a livello regionale e locale. È infatti il caso di notare che le Regioni e le istituzioni del territorio sono del tutto *bypassate* dalla

politica del pagamento unico, che coinvolge soltanto in fase di erogazione le agenzie di pagamento (Agea, Agrea – Emilia-Romagna, Avepa – Veneto, Arbea – Basilicata, Arpea – Piemonte, Artea – Toscana), mentre sono direttamente e primariamente coinvolte nella definizione, implementazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale. D'altra parte, l'esperienza dell'Iniziativa Comunitaria *Leader*, avviata con successo negli anni novanta e proseguita fino al periodo di programmazione in corso (nel quale avrebbe dovuto diventare metodo ordinario di intervento e gestione della politica di sviluppo rurale) ha promosso numerose positive esperienze di programmazione *bottom-up* dello sviluppo rurale che vanno ulteriormente valorizzate.

6. Cambiare la PAC per quali obiettivi?

Compito di questa parte dell'articolo è di avanzare, sia pure nella condizione attuale di parziale sviluppo della riflessione sul futuro della PAC, qualche proposta per la riflessione. Una buona politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE deve innanzitutto far funzionare i mercati, non sostituendosi ad essi, ma regolandoli in un quadro internazionale guidato da istituzioni autorevoli, norme condivise e un sistema di controlli e sanzioni tempestivo ed efficace contro ogni forma di "*free riding*" a livello internazionale e contro la speculazione sulle commodity agricole, a tutela dei soggetti più deboli delle filiere: consumatori e produttori agricoli.

Per questo motivo, è importante che l'UE operi attivamente per il rilancio delle istituzioni internazionali, a cominciare dal WTO. È questo un obiettivo che non si realizza soltanto attraverso cambiamenti limitati o operazioni di *make up* sulle proprie politiche di sostegno, tali da consentire il loro trasferimento dalle scatole gialla o blu, in quella verde. Si tratta anche, soprattutto, di riconoscere che occorre operare attivamente contro il ritorno di posizioni neo-protezionistiche e per il superamento dell'attuale condizione di stallo del WTO. Spetta all'UE un ruolo attivo in questo contesto, soprattutto nella presente situazione di crisi economico-finanziaria, i cui contraccolpi sulla tenuta dell'euro non si superano nell'isolamento o facendo leva sulla domanda interna, ma aprendosi ai mercati internazionali con strategie di valorizzazione delle produzioni di qualità.

Un'analoga iniziativa regolativa dei mercati è necessaria anche all'interno dell'UE con particolare riferimento alla tutela della sanità e della salvaguardia della qualità delle produzioni agricole e alimentari. Essa deve al tempo stesso garantire i consumatori e i produttori agricoli, assicurando ai primi prodotti controllati e certificati, e un buon rapporto qualità-prezzo,

e ai secondi una remunerazione economica adeguata agli sforzi compiuti nel miglioramento qualitativo dell'offerta e nella certificazione delle qualità prodotte. Su questo piano, il ruolo delle OP e, in generale, delle forme di autogestione dei produttori è fondamentale anche in altri comparti oltre a quelli (es.: ortofrutta) nei quali esse sono già presenti.

Una volta messo in pratica l'obiettivo di far funzionare i mercati e di assegnare ad essi i compiti di regolazione della domanda e dell'offerta, la politica per i sistemi agricoli e alimentari deve concentrare le sue risorse e limitarsi ad intervenire contro i "fallimenti del mercato". Questi sono di due tipi e riguardano, in primo luogo, quei beni e servizi per i quali il mercato non esiste (è il caso dei beni pubblici) e, in secondo luogo, tutte le circostanze in cui il mercato c'è, ma presenta attriti o asimmetrie informative tali da non offrire soluzioni accettabili, in tempi accettabili.

7. Quando il mercato non c'è

Il mercato non si forma in tutti quei casi in cui i beni o servizi prodotti e consumati hanno la caratteristica di essere contemporaneamente "non escludibili" (tutti possono liberamente fruirne) e "non rivali" (la fruizione del bene da parte di qualcuno non ne esclude la fruizione anche da parte di altri). Questa è la condizione generale di tutti i cosiddetti beni (o "mali") pubblici: beni ambientali e biodiversità, paesaggio, risorse idriche, cambiamento climatico, ecc. In tutti questi casi, in mancanza di regolazione e/o di valorizzazione pubblica (come costo o ricavo), il valore di mercato del bene pubblico è di fatto nullo. Ne consegue che il bene pubblico sarà eccessivamente sfruttato tutte le volte che nei processi produttivi dovesse entrare come input: si pensi alla biodiversità, o all'acqua; mentre non verrebbe preso in considerazione se rappresentasse un output: si pensi ancora all'acqua, o al paesaggio.

Stabilire un valore pubblico ai beni pubblici è dunque la soluzione necessaria perché sia attutito l'impatto delle esternalità negative e contemporaneamente sia stimolata la produzione di beni pubblici. Questa soluzione è particolarmente conveniente in tutti quei casi in cui, come nell'esercizio dell'agricoltura, i benefici pubblici sono ottenuti attraverso processi produttivi multifunzionali. In questi casi la convenienza a produrre si giova della congiunzione tra bene privato, remunerato dal prezzo di mercato, e bene pubblico, remunerato dallo Stato. L'alternativa sarebbe socialmente molto più costosa, in quanto per produrre i suddetti beni pubblici (o per evitare i mali pubblici) dovrebbe essere attivato un programma alternativo

all'agricoltura con l'impiego di manutentori professionali del paesaggio, operatori ecologici, protezione civile, vigili del fuoco, impiegati e operai dei parchi, giardinieri, ecc. Una soluzione praticamente impossibile su vasta scala.

Sulla necessità di una politica agricola comune europea volta a “pagare” con remunerazioni pubbliche la produzione di beni e servizi pubblici da parte del settore primario, si registra già in Europa la massima convergenza. D'altra parte, la remunerazione dei beni pubblici è già tra gli obiettivi della PAC fin dalle misure di accompagnamento della riforma MacSharry del 1992. Essa è oggi richiamata a giustificazione dell'intervento pubblico sia del primo pilastro della PAC (eco-condizionalità, art.68), che del secondo pilastro (asse 2: “miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale”). Il problema non è tanto quello di riaffermare la necessità di una tale politica a livello europeo e dei relativi finanziamenti, quanto di rivendicare la necessità di una sua razionalizzazione, al fine di una maggiore efficacia, in termini di obiettivi e di strumenti e, contemporaneamente, di un suo più finalizzato adeguamento sia in termini di obiettivi da perseguire, che di fondi da impegnare.

8. Quando il mercato non funziona

I fallimenti del mercato si registrano anche in presenza di mercato tutte le volte che, per varie motivazioni (squilibri di mercato, presenza di esternalità, asimmetria informativa), esso produce, o non risolve in tempi e condizioni socialmente accettabili, situazioni di squilibrio. Il rischio è che gli equilibri perversi inneschino effetti indesiderabili a catena, tali da minare i livelli di competitività complessiva dei sistemi agricoli e alimentari e perfino la loro stessa sopravvivenza.

Numerosi sono i casi di fallimento del mercato nei mercati agricoli, per risolvere i quali è fondamentale l'intervento pubblico a livello dell'Unione Europea. Essi comprendono i problemi dell'ammodernamento strutturale delle imprese e del corrispondente adeguamento infrastrutturale e organizzativo dell'ambiente in cui collettivamente operano; le difficoltà del ricambio generazionale in agricoltura; la debolezza strutturale dell'agricoltura e dei rapporti contrattuali squilibrati nelle filiere a danno soprattutto degli agricoltori nella distribuzione del valore e dei consumatori nella determinazione dei prezzi; la struttura atomistica dell'offerta agricola che rende difficile la programmazione delle produzioni; la stagionalità e della variabilità

dell'offerta agricola; la lotta alle soluzioni speculative e alle rendite nell'uso della risorsa terra.

L'obiettivo centrale, che riassume e comprende queste forme di fallimento del mercato, è il rilancio della competitività complessiva dei sistemi agricoli e alimentari dell'Unione nel quadro di una strategia che anche nel settore primario e nell'intero sistema agro-alimentare, si ponga il problema di contribuire alla creazione di nuove opportunità occupazionali.

Per alcuni di questi casi di fallimento del mercato, l'attuale PAC prevede già delle forme di incentivo: è il caso dell'ammodernamento strutturale delle imprese e del ricambio generazionale, attraverso l'Asse 1 della politica di sviluppo rurale; è anche il caso dell'azione delle Organizzazioni dei Produttori nel settore ortofrutticolo a vantaggio del riequilibrio dei rapporti nelle filiere e della programmazione delle produzioni. Ma, in questa circostanza, è evidente anche che la futura politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE deve e può fare di più, soprattutto favorendo l'aggregazione delle imprese. Sotto questo profilo, la forma cooperativa, nel quadro delle diverse soluzioni associative, si offre come ottima opportunità, anche in prospettiva futura.

Un'altra forma di fallimento del mercato è quella connessa alla volatilità dei prezzi. Il fenomeno è particolarmente presente nei mercati agricoli in ragione della peculiare rigidità delle curve di domanda e offerta, dalla stagionalità delle produzioni; della dipendenza delle produzioni da variabili non controllabili (es.: l'andamento climatico), in alcuni casi dalla deperibilità delle produzioni e, in ogni caso, dai costi di stoccaggio, ecc. La speculazione sulle commodity agricole, con le crescenti incursioni dei capitali finanziari, spesso accentua il problema, come si è osservato dal 2007 ad oggi, prima a danno dei consumatori, specie di quelli a più bassi livelli di reddito per effetto dei prezzi alti e della penuria di offerta e, più di recente, a danno degli agricoltori, per effetto dei prezzi dei prodotti eccessivamente bassi, mentre rimangono sostenuti quelli dei fattori di produzione. Il rischio è che gli aggiustamenti imposti nel breve periodo alle famiglie e alle imprese siano tali da minarne lo sviluppo o perfino la sopravvivenza nel lungo periodo. La PAC del passato, attraverso l'isolamento del mercato interno e i prezzi garantiti, forniva una soluzione al problema, per quanto perversa per gli effetti collaterali che si producevano (in termini di eccessi di offerta, di creazione di sacche di inefficienza, di prezzi più elevati imposti ai consumatori, di accentuazione degli squilibri di mercato a danno soprattutto delle economie più povere del mondo, ecc.).

Nella PAC di oggi manca una soluzione. Il pagamento unico aziendale, rappresentando un reddito certo e non soggetto ad oscillazioni, contribuisce

effettivamente alla stabilizzazione del reddito ma, a parte le considerazioni sulle sue modalità di calcolo e sulla fondatezza della misura, esistono numerose altre soluzioni più efficienti ed efficaci: prezzi minimi di intervento, stoccaggio, assicurazioni pubbliche o private, aiuti alimentari per i meno abbienti, creazione di un fondo di stabilizzazione dei mercati, rafforzamento delle regole all'interno delle filiere per una più equa distribuzione del valore aggiunto complessivo.

9. Una proposta per il dopo 2013²

Una politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE è una politica che innanzitutto supera la logica della divisione della PAC in due pilastri e che affronta i fallimenti del mercato con due macro-obiettivi: la valorizzazione, attraverso opportune e proporzionate forme di pagamento, dei beni e servizi pubblici prodotti dall'agricoltura; il rilancio della competitività dei sistemi agricoli e alimentari nell'UE.

A ciascuno di questi obiettivi, riconducibili alle due categorie di fallimenti del mercato sopra individuate, e richiamate nel documento "*Strategy Europe-2020*" (dove si parla di "promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva") corrisponde una politica alla quale può essere destinato in linea di massima un pari volume di finanziamenti.

La politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE ora soltanto delineata e i cui strumenti sono specificati nel seguito di questo documento, si fonda principalmente sulle risorse fin qui dedicate alla vecchia PAC e ne assume le funzioni di stimolo e guida al settore primario. Ma una politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE non può limitarsi a gestire questa torta. Essa deve opportunamente integrarsi con le altre politiche dell'Unione.

I due obiettivi della competitività e della cura dei beni pubblici non possono essere adeguatamente affrontati se non nel quadro di un'azione trasversale. Una strategia per i beni pubblici è anche competenza della politica per l'ambiente, della politica energetica, della politica per la salute e per i consumatori, della politica della ricerca, della politica regionale. Così una strategia per la competitività dei sistemi agricoli e alimentari è frutto anche della politica della ricerca, della politica per l'occupazione, della politica

² Questo paragrafo è frutto della collaborazione dell'autore con Angelo Frascarelli. Il testo mutua ampiamente le proposte dell'articolo già citato (Frascarelli, Sotte, 2009).

regionale, della politica per la concorrenza, della politica per la sicurezza alimentare, della politica energetica.

Da questo punto di vista, occorre che la politica agricola esca una volta per tutte dal ghetto della sua specificità, della differenziazione rispetto al complesso di tutte le altre politiche dell'UE, e della sua separatezza (come questione di spettanza delle istituzioni agricole e di esclusivo interesse delle lobby agricole). Essa deve inserirsi nel progetto complessivo della costruzione dell'UE come questione europea che, pur guidata da un Commissario e da una Direzione Generale ad essa preposti, coinvolge tutte le competenze della Commissione che gli Stati membri hanno affidato al livello comunitario.

In questo quadro va affrontata e risolta la questione dello sviluppo delle aree rurali. Non si affronta il problema dell'integrazione tra aspetti settoriali e territoriali dello sviluppo agricolo-rurale affidandoli entrambi alla stessa competenza. L'esperienza dimostra che il processo di integrazione perseguito in questo modo resta del tutto squilibrato: sul fronte agricolo, un'effettiva strategia territoriale è penalizzata dallo scarso impegno e da scarse risorse (solo il 4% della spesa complessiva della PAC va agli Assi 3 e 4); mentre, sul fronte delle politiche di sviluppo territoriale, l'impegno e la spesa si orientano verso altre priorità (aree urbane; aree, settori e grandi imprese in crisi; grandi infrastrutture) rispetto a quelle dello sviluppo rurale.

La politica di sviluppo rurale a base territoriale (Assi 3 e 4) avrebbe allora la sua collocazione più appropriata in seno alle competenze più generali della politica regionale, mentre specifica attenzione va riservata al ruolo dell'integrazione tra politiche nelle aree rurali.

Il progetto di riforma della PAC qui proposto si fonda sui seguenti aggiustamenti: il riposizionamento della PAC nell'ambito di una politica per i sistemi agricoli e alimentari; il superamento dell'attuale logica dei due pilastri; la riconversione degli attuali aiuti diretti, "riaccoppiandoli" rispetto a precisi obiettivi, preventivamente dichiarati e scrupolosamente valutati (rilegittimando in questo modo la spesa agricola agli occhi dei contribuenti); la fuoriuscita dalla politica comune per l'agricoltura di interventi che devono essere collocati in nuove politiche comuni (clima, energia, ecc.); la ricollocazione degli interventi da "area rurale" nelle politiche regionali e di coesione territoriale.

Alla luce di queste considerazioni, è necessaria una riformulazione degli strumenti dell'attuale PAC secondo un nuovo schema "obiettivi-misure-strumenti", come rappresentato nella tabella 1.

Tab. 1 – Schematizzazione della Politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE

OBIETTIVI	MISURE	STRUMENTI
A. Beni pubblici (quando il mercato non c'è)	A1. Produzione di beni pubblici europei	Pagamento disaccoppiato regionalizzato e condizionalità
	A2. Agricoltura in territori con handicap e squilibri naturali	Maggiorazione "graduata" del pagamento disaccoppiato nelle zone con handicap naturali (montagna, zone svantaggiate, Natura 2000)
	A3. Produzione di beni pubblici differenziati territorialmente	Pagamenti agro-ambientali e silvo-ambientali e/o contratti agro-ambientali e silvo-ambientali.
B. Competitività (quando il mercato non funziona)	B1. Produzione di alimenti, adeguamento dell'offerta e promozione di filiere organizzate	Programmi Operativi delle Organizzazioni dei Produttori (cooperative ed altre forme) e delle Imprese Agricole Aggregate
	B2. Interventi e regolamentazione dei mercati a livello europeo	Interventi diretti sui mercati: controllo delle importazioni, reti di sicurezza, gestione degli stock
	B3. Ammodernamento, innovazione e capitale umano nei sistemi agro-alimentari e rurali	Incentivi all'ammodernamento, all'introduzione di innovazioni e al ricambio generazionale. Incentivi alle filiere territoriali e/o contratti collettivi tra gli attori del mondo rurale a livello territoriale. Incentivi per l'aggregazione

Una breve descrizione delle motivazioni che giustificano le varie misure, i relativi strumenti e i risultati attesi dalla loro implementazione può facilitare la comprensione della proposta qui avanzata.

Misura A1: Produzione di beni pubblici europei.

I beni ambientali, la biodiversità, il paesaggio, la gestione sostenibile delle risorse idriche, il contrasto ai cambiamenti climatici sono beni pubblici che interessano la collettività dell'UE. Per la produzione di tali beni pubblici europei è indispensabile la presenza dell'agricoltura anche nei territori più marginali (es.: altipiani e colline dell'Italia centro-meridionale, aree siccitose dell'Italia meridionale) ove il mercato non è in grado di garantirne la sussistenza, se non in condizioni di prezzi elevati che generalmente non si rilevano nei mercati. Di contro, nelle aree più fertili (es.: pianura padana, pianure dell'Italia centro-meridionale), la diffusione dell'agricoltura inten-

siva genera esternalità negative per cui il bene pubblico è eccessivamente sfruttato.

Il pagamento disaccoppiato e regionalizzato, associato alla condizionalità, rappresenta il migliore strumento per questo obiettivo. Si tratta dell'adattamento di uno strumento attuale (l'anacronistico e inefficiente PUA storico) con l'obiettivo virtuoso della produzione di beni pubblici europei.

Il pagamento disaccoppiato regionalizzato – erogato per unità di superficie ad un livello relativamente basso ed eventualmente corretto da altri parametri quale, ad esempio, la manodopera utilizzata – diviene, in primo luogo, un corrispettivo per la condizionalità, in particolare per il mantenimento delle *buone condizioni agronomiche e ambientali* dei terreni (Bcaa). Garantisce un livello minimo di presidio su tutto il territorio rurale dell'Unione Europea. Tutta la superficie agricola europea sarebbe coltivata e/o mantenuta in buone condizioni agronomiche, a vantaggio del paesaggio e dell'equilibrio idrogeologico, a tutela dell'erosione del suolo, del paesaggio e della biodiversità. In altre parole, la soluzione qui proposta determinerebbe una serie di effetti positivi e desiderabili per la collettività.

Il pagamento disaccoppiato e regionalizzato assume rilevanza diversa in territori diversi: nelle aree marginali si giustifica maggiormente per il mantenimento dei terreni a rischio di abbandono, nelle regioni più fertili per assicurare un'agricoltura meno impattante sull'ambiente. In entrambi i casi, il sostegno favorirebbe la produzione agricola e dunque, in una situazione di aumento della domanda mondiale, l'approvvigionamento di derrate alimentari a prezzi ragionevoli per i consumatori: anche questo è un effetto desiderabile per la collettività. Il PUA regionalizzato non risponde solamente alla produzione di beni pubblici, ma assolve anche la funzione di sostegno al reddito, che è importante per il mantenimento dell'economia agricola su tutto il territorio dell'UE.

Misura A2: Agricoltura in territori con handicap e squilibri naturali.

Il pagamento disaccoppiato e regionalizzato non è sufficiente ad assicurare il mantenimento dell'agricoltura in zone montane, zone svantaggiate, aree con vincoli paesaggistici, aree Natura 2000, parchi nazionali o regionali. Pertanto, è fondamentale compensare gli agricoltori che operano in zone con handicap e squilibri naturali o alto valore ambientale. Lo strumento più efficace ed efficiente è rappresentato da una maggiorazione “graduata” del pagamento disaccoppiato.

La graduazione del pagamento è direttamente proporzionale agli handicap nello svolgimento dell'attività agricola. Lo strumento del pagamento disaccoppiato maggiorato è più efficace ed efficiente dell'attuale “indennità compensativa”, prevista dall'Asse 2 della politica di sviluppo rurale, in

quanto garantisce una maggiore semplicità e certezza nell'erogazione. Inoltre la gestione a livello comunitario assicura omogeneità di applicazione su tutto il territorio dell'UE, eliminando l'incertezza e la diversità di trattamento delle diverse scelte nazionali e regionali.

Misura A3: Produzione di beni pubblici differenziati territorialmente.

Il PUA disaccoppiato e regionalizzato, anche associato ad una maggiorazione "graduata" per le aree con handicap e squilibri naturali, non è in grado di tener conto delle specificità e delle esigenze locali, che rappresentano la diversità e la ricchezza dei territori e delle agricolture europee. Basti pensare alla grande diversità dell'agricoltura europea e italiana, dalla Lapponia alle Fiandre, dall'isola di Creta al Delta del Po, dagli oliveti secolari della Puglia alla viticoltura montana delle Cinque Terre in Liguria.

La produzione di beni pubblici differenziati territorialmente deve essere compensata con pagamenti agroambientali e silvo-ambientali, contrattati territorialmente, tali da indurre o premiare comportamenti specifici, mirati a soddisfare i fabbisogni territoriali con politiche selettive, nella logica della sussidiarietà.

Misura B1: Produzione di alimenti, adeguamento dell'offerta e promozione di filiere organizzate.

Le specificità del settore agricolo, che rendono difficile il rapporto tra l'agricoltore e il mercato, sono numerose: bassa elasticità dell'offerta nel breve periodo e conseguente incapacità di programmare l'offerta in funzione della domanda, con la conseguenza delle frequenti crisi di mercato; struttura atomistica dell'offerta e conseguente sfruttamento da parte degli altri anelli della filiera, dove la domanda è più concentrata; rigidità della domanda al prezzo, che causa fluttuazioni inesistenti in altri settori; rigidità della domanda anche nei confronti del reddito, che penalizza l'agricoltura nello sviluppo economico; stagionalità dei flussi di produzione.

Queste specificità del settore agricolo sono ben comprensibili per la collettività (come confermano i risultati di Eurobarometro) e giustificano una politica agricola nell'interesse sia dei produttori che dei consumatori, al fine di stabilizzare i prezzi agricoli alla produzione e i prezzi alimentari al consumo. L'intervento della politica agraria consente anche di limitare gli effetti negativi della speculazione sulle commodity agricole. Gli strumenti della vecchia politica di garanzia (prezzi fissati preventivamente, dazi, contingenti, sussidi all'esportazione, tasse all'esportazione, ammasso pubblico, quote, *set aside*, ecc.) hanno mostrato tutti i loro limiti e non sono più applicabili nella prospettiva dell'UE-2020. Tuttavia l'obiettivo della stabilizzazione dei prezzi e dei mercati rimane ancora attuale, ma richiede nuovi approcci operativi. Anziché la vecchia politica di garanzia, la nuova politi-

ca deve favorire gli strumenti di regolazione dei mercati gestiti direttamente dagli operatori economici, sostenendo il protagonismo delle imprese agricole e agroalimentari, attraverso la concentrazione dell'offerta, il miglioramento del rapporto tra produttori e primi acquirenti tramite la cooperazione, l'associazionismo, l'interprofessione.

La Politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE promuove le filiere organizzate, in modo da creare relazioni stabili attraverso forme associative dei produttori (imprese agricole aggregate, cooperative di conduzione, cooperative di trasformazione e commercializzazione) e dei consumatori (cooperative di consumo), finalizzate alla stabilizzazione dei prezzi agricoli alla produzione e dei prezzi alimentari al consumo.

A tal fine, uno strumento della Pac finalizzato a premiare gli agricoltori che commercializzano i loro prodotti nell'ambito di una filiera autogestita è in grado di stimolare gli agricoltori che si organizzano per migliorare il funzionamento del mercato e la stabilizzazione dei prezzi agricoli, anche tramite il trasferimento di informazioni ai consumatori su una serie di aspetti quali la qualità, le caratteristiche dei prodotti e i metodi di produzione.

Un esempio di politica che va in tale direzione è quello del cofinanziamento dei Programmi Operativi delle Organizzazioni dei Produttori e delle Imprese agricole aggregate. Questo strumento, attualmente in vigore per il settore degli ortofrutticoli freschi, può essere esteso agli altri settori dell'agricoltura. Il sostegno della Pac potrebbe essere fissato ad una adeguata percentuale del valore della produzione commercializzata dalle Organizzazioni dei Produttori; l'obiettivo è la concentrazione dell'offerta, finalizzata alla stabilizzazione dei prezzi agricoli, al miglioramento del funzionamento del mercato e delle filiere e alla qualificazione dei prodotti. Le azioni messe in atto per le suddette finalità potrebbero essere cofinanziate dai produttori, come già avviene oggi per il Fondo di esercizio delle Organizzazioni dei Produttori ortofrutticoli.

Misura B2: Interventi e regolamentazione dei mercati a livello europeo.

La gestione della volatilità dei mercati e la protezione contro le crisi di mercato richiedono il mantenimento di alcune politiche di mercato gestite a livello comunitario. Non si tratta del ritorno alla vecchia politica di garanzia, piuttosto il mantenimento di alcune reti di sicurezza e l'introduzione di nuove politiche di gestione dei rischi tramite strumenti assicurativi.

Tra le reti di sicurezza gestite a livello comunitario, conservano la loro utilità il controllo delle importazioni, il mantenimento di alcune forme di intervento in situazioni di crisi grave e la gestione degli stock. Una politica del tipo qui proposto può comportare anche l'introduzione di misure di stabilizzazione da attivarsi soltanto occasionalmente in circostanze eccezionali

(una politica questa per la quale la PAC e l'UE non ha esperienza, ma che consentirebbe di impegnare risorse in modo efficiente solo saltuariamente, nelle circostanze specifiche in cui ce ne fosse bisogno).

Misura B3: Ammodernamento, innovazione e capitale umano nei sistemi agroalimentari e rurali.

La debolezza strutturale dell'agricoltura, i rapporti contrattuali squilibrati nelle filiere a danno soprattutto degli agricoltori nella distribuzione del valore e dei consumatori nella determinazione dei prezzi, le difficoltà del ricambio generazionale, l'incapacità di generare un flusso autonomo di innovazione e progresso tecnico, sono fenomeni specifici del settore agricolo e dei territori rurali.

Il sostegno alla competitività complessiva dei sistemi agricoli, alimentari e rurali dell'Unione Europea è fondamentale per rimuovere le debolezze specifiche. Una Politica per i sistemi agricoli e alimentari che intenda uscire dalla logica assistenziale deve promuovere lo sviluppo di imprese agricole e agroalimentari sempre più competitive, ovvero capaci di rapportarsi con il mercato. Analogamente per i territori rurali, deve promuovere l'azione degli attori locali che operano nella promozione territoriale, nell'integrazione intersettoriale, nel miglioramento della qualità della vita e nella creazione di imprese nelle aree rurali.

A tal fine, per le imprese agricole e agroalimentari, è necessario un flusso costante e permanente di incentivi selettivi all'ammodernamento, all'introduzione di innovazioni, alla qualificazione delle produzioni, alla crescita del capitale umano e al ricambio generazionale, già presenti attualmente nell'Asse 1 della politica di sviluppo rurale. Analogamente, per le imprese e gli attori dei sistemi rurali, è utile proseguire con la politica di incentivazione alle filiere territoriali e/o contratti collettivi tra gli attori del mondo rurale a livello territoriale, compresa la diversificazione e la creazione di microimprese, già presenti attualmente nell'Asse 3 della politica di sviluppo rurale. Particolare importanza a questo riguardo ha l'introduzione di forme di premialità volte a favorire in ogni forma l'aggregazione delle imprese, nel territorio e nelle filiere.

10. Le caratteristiche peculiari di una nuova politica agricola per il dopo 2013

La nuova Politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE deve possedere congiuntamente tante caratteristiche. Essa deve: essere capace di rispondere ai molteplici obiettivi assegnati dal mondo agricolo e agroalimen-

tare (stabilizzazione dei redditi e dei mercati, efficienza delle filiere, sviluppo rurale), dai contribuenti (produzione di beni pubblici) e dai consumatori (sicurezza alimentare, prezzi ragionevoli al consumo); fornire una risposta specifica alle diverse tipologie di destinatari: imprese professionali, imprese part-time, imprese di sussistenza; essere capace di adattarsi alle diverse tipologie territoriali, che rappresentano una grande ricchezza dell'Unione Europea; affrontare problemi di natura sia strutturale che congiunturale; integrarsi con le altre politiche comunitarie, in particolare con la politica di coesione, ma anche con la politica della ricerca, la politica ambientale, la politica energetica e così via.

Per queste ragioni gli strumenti devono essere flessibili, mirati, polifunzionali, integrabili, efficienti ed efficaci. Nello stesso tempo, ogni misura va rapportata ad uno specifico obiettivo. È attraverso la somma complessiva dei singoli interventi che si realizza il sostegno complessivo alle imprese, alle filiere e all'intero settore.

Nel quadro degli obiettivi congiunturali, essa deve rispondere alle esigenze di stabilizzazione dei mercati, soprattutto nei periodi, come l'attuale, caratterizzati da forti crisi di mercato. A questo scopo sono dedicate, principalmente, le misure B2 e B3. Anche il pagamento disaccoppiato della misura A1 che risponde agli obiettivi ambientali e sociali, può contribuire alla stabilizzazione dei redditi, che è fondamentale per il mantenimento dell'economia agricola nel breve periodo.

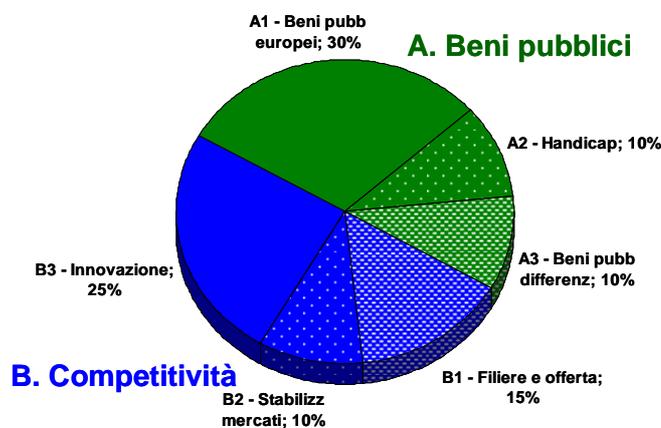
Inoltre la Politica per i sistemi agricoli dell'UE deve affrontare i fabbisogni di innovazione, di ricambio generazionale e di ammodernamento delle filiere e deve creare le condizioni per lo sviluppo duraturo delle zone rurali (politica strutturale). A questo scopo, sono dedicate le misure B3 e tutte le misure A. Le prime migliorano il funzionamento dei mercati, favoriscono l'adeguamento infrastrutturale e organizzativo dell'ambiente in cui operano le imprese, rimuovono le difficoltà del ricambio generazionale in agricoltura. Le seconde mirano al mantenimento dei terreni a rischio di abbandono, mentre nelle regioni più fertili assicurano un'agricoltura meno impattante sull'ambiente. In altre parole, il mix di misure assicura un'agricoltura competitiva e sostenibile nel lungo periodo.

La Politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE, qui proposta, identifica una serie di strumenti coerenti con il principio di sussidiarietà, in base al quale la definizione e la gestione viene svolta dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (gli Stati membri e le Regioni), mentre viene esercitata dai livelli amministrativi superiori (Unione Europea) solo se questa può rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente; solo se assicura, in altre parole, un "valore aggiunto europeo". Per queste

ragioni, alcune misure sono a regia comunitaria, mentre altre sono a regia congiunta: comunitaria, nazionale e/o regionale. Le misure A1, A2 e B2 sono tipicamente a regia comunitaria, in quanto, secondo il principio della sussidiarietà, gli obiettivi di tali misure non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti, essere realizzati meglio a livello comunitario (come previsto dal Trattato dell'UE).

Una politica a regia comunitaria non è, tuttavia, in grado di tener conto delle specificità e delle esigenze locali, per cui dovrà essere completata territorialmente con gli interventi a regia mista (comunitaria e nazionale e/o regionale), tali da indurre o premiare comportamenti specifici, mirati a soddisfare i fabbisogni territoriali con misure selettive, nella logica del modello attualmente vigente per la politica di sviluppo rurale. Per questi motivi, le misure B1, B3 e A3 – Produzione di beni pubblici differenziati territorialmente – devono svilupparsi da indirizzi a livello comunitario, ma la loro implementazione e la loro gestione deve prevedere un ampio ruolo degli Stati membri e delle Regioni.

Fig. 3 – Una proposta di massima per la distribuzione delle risorse tra i macro obiettivi e misure nella politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE



La questione del finanziamento delle politiche, e quella connessa del co-finanziamento, è una delle questioni aperte nel dibattito sul futuro della Pac. Nell'ipotesi di un superamento della logica dei due pilastri, le competenze, le procedure e il regime di finanziamento possono essere differenzia-

ti in relazione ai diversi obiettivi e alle diverse misure. In linea di principio, le misure a regia comunitaria sono orizzontali, rispondono a interessi europei e, pertanto, sono finanziate totalmente dall'Unione Europea: di questo tipo sono le misure A1, A2 e B2. All'opposto, le altre politiche sono cofinanziate dagli Stati membri, nel caso della produzione di beni pubblici, e cofinanziate dagli Stati membri e dalle imprese nel caso di politiche finalizzate alla competitività.

La figura 3 raccoglie una proposta complessiva di ripartizione delle risorse di bilancio tra i due macro obiettivi e le sei misure proposte in questo articolo. Ovviamente si tratta di un tentativo di fornire una qualche quantificazione sulla quale imbastire il confronto e con la quale entrare in ulteriori dettagli.

11. Considerazioni conclusive

Completata la riforma Fischler con l'*Health Check*, il dibattito sul futuro della PAC, come ampiamente documentato in questo articolo, si è arrestato e ha attraversato una lunga fase di stallo in attesa delle elezioni europee, dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della nomina della nuova Commissione. Dopo la lunga pausa, esso è ripreso con vigore e impegno. È indubbiamente merito del Commissario Ciolos l'aver innescato questa accelerazione, aprendo una breve ma intensissima fase di consultazione e mettendo a calendario una serie di appuntamenti ravvicinati che consentirà di arrivare alle proposte di regolamento alla fine della primavera 2011.

È così che, da relativamente poco tempo, il dibattito sulla riforma della PAC si è riaperto e non passa settimana che nuove analisi e nuove proposte vedano la luce. Si fa fatica addirittura ad essere aggiornati. Alcune considerazioni comunque sembrano acquisite e attorno ad esse si concentra gran parte dei documenti e le proposte, tanto che, pur nella diversità delle posizioni e degli accenti, si direbbe che i tanti contributi convergano in una direzione che li accomuna: la dotazione di spesa agricola diminuirà certamente; questo influirà soprattutto sui livelli del pagamento unico, riguardo al quale il calcolo su base storica verrà sostituito da qualche forma di regionalizzazione; la politica agricola tenderà a concentrarsi sui beni pubblici (meno chiare sono le modalità e gli strumenti della loro valorizzazione); sarà necessario introdurre alcune forme di intervento volte ad assicurare maggiore stabilità nei mercati. Non molto di più viene detto.

L'impressione complessiva è che, nonostante l'impegno, l'elaborazione muova su strade già battute, proponga soluzioni già sperimentate e manchi

uno sforzo rivolto a trovarne di nuove. Il tema della competitività in particolare (nel quadro di una visione sistemica come qui proposto), pur centrale nel documento *Strategy Europe-2020* e che legherebbe la politica agricola e agro-alimentare alla strategia europea per uscire dalla crisi economica favorendo sviluppo e occupazione, è molto spesso trascurato e trattato riduttivamente senza immaginare, come invece qui si propone di impegnare anche consistenti risorse nella sua direzione.

La posta in gioco è enorme, anche se spesso non sembra ci sia piena consapevolezza. Se questo processo dovesse ritardare o non concludersi positivamente, sul tavolo parallelo della riforma del bilancio mancherebbe un fondamentale contrappeso alle reiterate richieste di una sostanziale riduzione del bilancio della PAC. Tante altre politiche, pure necessarie e urgenti in Europa, infatti, chiedono maggiori risorse, anche in relazione alle nuove priorità dettate dalla crisi economica e finanziaria.

In questi tempi di ristrettezze finanziarie e di pesantissime manovre di bilancio a carico dei cittadini, il rischio è che, nel tavolo del confronto con le altre politiche dell'UE, la proposta di riforma della PAC sia interpretata come un ulteriore tentativo di muoversi nel senso della conservazione dello status quo per minimizzare i cambiamenti o attenuare l'impatto redistributivo di nuove scelte. Questo atteggiamento non è nuovo. Nel passato ha consentito la conservazione della vecchia PAC oltre ogni più ottimistica previsione. Ma oggi potrebbe essere suicida e aprire uno scontro sul bilancio tra interessi agricoli e non agricoli dal quale l'agricoltura potrebbe uscire sconfitta. È quindi tempo di avanzare proposte coraggiose di una riforma della PAC che non sia soltanto di facciata, ma che ne investa la sostanza.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2009-2010). Forum sull'Health Check e la PAC dopo il 2013. *Agriregionieuropa*, nn. 16 – 21 (interventi di Cioffi, Corsi, De Filippis, Frascarelli, Salvatici, Scoppola, Boatto, Brunori, Henke, Mantino, Pupo D'Andrea, Sckokai, Comegna, Gios, Musotti, Pretolani, Zanni, Fahlbeck, Gallerani, Giacomini, Severini, Moyano Estrada, Greif, Popp, Linhard, Rieser, Klocker Larsen, Joosse, Wagner, Fico).
- AA.VV. (2010). A CAP for the future. La PAC del futuro. *Giornata di Studio Agriregionieuropa*, Ancona 16 aprile 2010, video streaming in <http://agrireregionieuropa.univpm.it/iniziative.php>.
- Anania G. et al. (2009). Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economi-

- sti agrari. *Agriregionieuropa*, n. 19 (in originale inglese in <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>).
- Anania G., Tenuta A. (2008). Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia - Appendice statistica. Gruppo 2013. *Working Paper*, n. 9.
- Begg I. (2007). *Improving the Rationale and the Political Decision Process. The 2008/9 EU Budget Review*. European Institute, LSE. Lisbon 5 November.
- Boussard J.M. (2009). Il futuro della politica agricola comunitaria: una nuova filosofia? *Agriregionieuropa*, n. 18.
- Buckwell A. (2008). Una politica Agricola comunitaria adatta al 21° secolo. *Rivista di Economia Agraria*, n. 3.
- Buckwell A. (2009). *Elements of the post 2013 CAP. Directorate-General for Internal Policies*. European Parliament. Brussels.
- Bureau J. C., Mahé L. P. (2008). CAP Reform beyond 2013: An idea for a long view. *Notre Europe*, www.notreurope.eu.
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2009). CAP payments after 2013 and rural public goods. *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4.
- Camaioni B., Sotte F. (2010). Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa. *Agriregionieuropa*, n. 20.
- Copa-Cogeca (2010), *L'avenir de la Pac après 2013*. Bruxelles. www.copa-cogeca.eu.
- Corte Dei Conti Europea (2009). La condizionalità costituisce una politica efficace? *Relazione speciale*, n. 8. Lussemburgo.
- De Castro P. (2009). Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali. *Agriregionieuropa*, n. 19.
- De Castro P. (2010). *European agriculture and new global challenger*. Donzelli. Roma.
- De Filippis F. (a cura) (2007). Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali. *Quaderni del Gruppo 2013*. Tellus. Roma.
- De Filippis F. (a cura di) (2009). Il futuro della Pac dopo l'Health check. *Quaderni del Gruppo 2013*. Tellus. Roma.
- De Filippis F., Henke R. (2009). La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola. Gruppo 2013. *Working Paper*, n. 13.
- European Commission (2007). Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, SEC(2007) 1188 final. Brussels, 12 Settembre.
- European Commission (2010 a). The EU Budget Review. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments*. 19.10.2010 COM(2010) 700 final – Provisional, Strasbourg, 19 Ottobre.
- European Commission (2010 b). The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic*

- and Social Committee and the Committee Of the Regions*. COM(2010) 672/5. Brussels, 18 Novembre.
- European Commission (2010 c). Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *Communication from the Commission*. COM(2010) 2020 final, Brussels, 3 Marzo.
- Eureval, Rambøll Management (2008). Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending. *Final Report Evaluation for the European Commission*. Contract ABAC-101930.
- Ecorys Nederland BV, Netherlands Bureau For Economic Policy Analysis (Cpb), Institute For Economic Research (Ifo) (2008). A Study on EU Spending - Final Report. Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, Contract No 30-CE-0121821/00-57.
- Frascarelli A. (2007). Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale. *Agriregionieuropa*, n. 11.
- Grethe H. (2006). Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? *Conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe"*, organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels.
- Padoa Schioppa T. (1987). *Efficienza, stabilità ed equità*. Bologna. Il Mulino.
- Pascale A. (2010). Una Pac per produrre anche beni relazionali. Un commento al documento dei 23 economisti agrari europei. *Agriregionieuropa*, n. 20.
- Pesonen P. (2009). Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei. La risposta del Copa-Cogeca. *Agriregionieuropa*, n. 19.
- Pupo D'andrea M.R. (2007). Il futuro bilancio per la PAC tra allargamento e riforma. *Agriregionieuropa*, n. 11.
- Pupo D'andrea M.R. (2006-2010). Finestra sulla PAC. *Agriregionieuropa*, vari numeri.
- Ribbe L. (2010). La riforma della politica agricola comune nel 2013 (parere di iniziativa). CESE.
- Sapir A. et al. (2004). An agenda for a growing Europe — The Sapir report. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003. Oxford University Press, 183 p.
- Scoppola M. (2008). Il finanziamento e l'efficacia della spesa agricola dell'UE. *Agriregionieuropa*, n. 14.
- Sotte F., Bignami F. (2007). La spesa agricola dell'UE. *Agriregionieuropa*, n. 10.
- Sotte F. (2008). Chiuso l'Health Check, apriamo una riflessione sulla PAC per il dopo 2013. *Agriregionieuropa*, n. 15.
- Sotte F. (2005). La natura economica del PUA. *Agriregionieuropa*, n. 3.
- Swinnen J. (2009). On the future of direct payments. Paper presented at the Bepa Workshop Reflections on the Common Agricultural Policy from a long run perspective, February, Brussels.
- Velazquez B. (2009). Il pagamento unico nell'analisi d'impatto dell'Health check della PAC. *Agriregionieuropa*, n. 17.

Zahrnt V. (2009). Public money for public goods: winners and losers from CAP reform. *Working Paper*, n. 08. European Centre for International Political Economy. Brussels.