

L'HEALTH CHECK DELLA PAC

Una valutazione delle prime proposte della Commissione

A cura di Fabrizio De Filippis



Interventi di:

**Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Carlo Cafiero, Mario Campli,
Gabriele Canali, Antonio Cioffi, Fabrizio De Filippis,
Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Paola Grossi,
Roberto Henke, Franco Mantino, Sergio Marini, Daniele Rama,
Maurizio Reale, Cristina Salvioni, Pietro Sandali, Vittorio Sangiorgio,
Simone Severini, Alessandro Sorrentino, Franco Sotte, Annalisa Zezza**



Quaderni



L'HEALTH CHECK DELLA PAC

Una valutazione delle prime proposte della Commissione

A cura di **Fabrizio De Filippis**

Interventi di:

Giovanni Anania, Giuseppe Blasi, Carlo Cafiero, Mario Campli,
Gabriele Canali, Antonio Cioffi, Fabrizio De Filippis,
Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Paola Grossi,
Roberto Henke, Franco Mantino, Sergio Marini, Daniele Rama,
Maurizio Reale, Cristina Salvioni, Pietro Sandali, Vittorio Sangiorgio,
Simone Severini, Alessandro Sorrentino, Franco Sotte, Annalisa Zezza

Editing:

Pamela De Pasquale

**Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi
Roma, 23 novembre 2007**

EDIZIONI TELLUS

Stampato nel mese di marzo 2008
Tutti i diritti riservati
© Edizioni Tellus

INDICE

Premessa

Fabrizio De Filippis pag. 5

Relazioni introduttive

Introduzione

Sergio Marini pag. 9

L'Health check e il nuovo processo di riforma della Pac

Fabrizio De Filippis pag. 11

Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health check della Pac:
regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento

Giovanni Anania pag. 29

La politica di sviluppo rurale nello stato di salute della Pac

Franco Sotte pag. 41

Interventi di mercato, quote, set aside e gestione dei rischi

Angelo Frascarelli pag. 53

Cambiamento climatico, bioenergia, gestione dell'acqua
e biodiversità: i temi ambientali nel documento
sull'Health check della Pac

Gabriele Canali pag. 71

Aperture di discussione

Dal criterio "storico" alla "regionalizzazione" del Pua

Corrado Giacomini pag. 83

La proposta di modulazione nell'Health check della Pac

Roberto Henke pag. 89

Quale politica (e quale agricoltura) sta dietro
l'Health check della Pac

Daniele Rama pag. 99

Considerazione sull'Health check di fronte alle nuove sfide:
cambiamenti climatici, biocombustibili, gestione delle
risorse idriche e biodiversità

Annalisa Zezza pag. 111

Dibattito

<i>Alessandro Sorrentino</i>	pag. 121
<i>Vittorio Sangiorgio</i>	pag. 123
<i>Franco Mantino</i>	pag. 125
<i>Antonio Cioffi</i>	pag. 127
<i>Paola Grossi</i>	pag. 129
<i>Carlo Cafiero</i>	pag. 131
<i>Cristina Salvioni</i>	pag. 133
<i>Simone Severini</i>	pag. 135
<i>Giuseppe Blasi</i>	pag. 139
<i>Mario Campi</i>	pag. 141

Conclusioni

<i>Pietro Sandali</i>	pag. 145
-----------------------------	----------

Appendice 1

Le posizioni degli Stati dell'Ue sull'Health check della Pac <i>Maurizio Reale</i>	pag. 149
Health check della Pac. Posizioni degli stati membri con riferimento al consiglio agricoltura del 18 febbraio 2008	pag. 151

Appendice 2

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della Pac riformata	pag. 157
---	----------

PREMESSA

Dopo la riforma del 2003, applicata da oltre un anno in tutti gli Stati membri dell'Ue, la politica agricola comune (Pac) è di nuovo sotto esame. Il 2008 sarà dedicato al dibattito sulla modifica di alcuni dei suoi strumenti, in risposta alla comunicazione della Commissione europea del 20 novembre scorso, intitolata In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della Pac riformata.

La Commissione tiene a sottolineare che non siamo di fronte a un'altra riforma radicale della Pac come quella che scaturì dalla revisione di metà percorso di Agenda 2000 ma, come appunto suggerisce il titolo del documento, alla semplice verifica del suo stato di salute: un *Health check* rivolto a valutare l'opportunità di qualche aggiustamento in corso d'opera, in vista del negoziato sulle nuove prospettive finanziarie dell'Ue dopo il 2013.

È probabile che l'*Health check* non sia destinato a produrre grandi sconvolgimenti, ma la sua importanza non va sottovalutata: sia perché potrebbe innescare modifiche tutt'altro che irrilevanti nell'applicazione di alcuni strumenti della Pac; sia perché il dibattito, intrecciandosi con l'avvio del negoziato sulla revisione del bilancio, servirà a chiarire le prospettive a lungo termine di quella che rimane una delle più importanti politiche dell'Ue.

La comunicazione della Commissione sull'*Health check* è stata l'occasione per alimentare il dibattito sul futuro delle politiche agricole europee che il Gruppo 2013 aveva iniziato nel luglio del 2007, con l'incontro che ha dato vita al quaderno Oltre il 2013 – Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali. Anche in questo caso la risposta da parte di studiosi e addetti ai lavori è stata molto positiva; ne è scaturito un *workshop* i cui contenuti – per l'importanza dei temi discussi e la qualità degli interventi – ci è sembrato valesse la pena di raccogliere e divulgare.

I contributi raccolti in questo quaderno sono stati preparati dai relatori sviluppando e aggiornando i temi delle proprie riflessioni presentate al *workshop*, mentre a quanti hanno partecipato al dibattito abbiamo chiesto di rivedere la trascrizione dei propri interventi. A ciò si aggiunge, in appendice, il testo della comunicazione della Commissione sull'*Health check* e una breve rassegna delle posizioni degli Stati membri dell'Ue, aggiornata a quanto emerso nel Consiglio dei ministri dell'agricoltura del 18 febbraio 2008.

Al momento in cui andiamo in stampa inizia a circolare la bozza delle proposte operative che la Commissione presenterà a fine maggio 2008. Da quel che traspare, non sembrano esservi novità stravolgenti rispetto a quanto discusso in questo quaderno che, dunque, proponiamo come un contributo di riflessione sulle tante questioni associate al processo di riforma della Pac, con un'esplicita attenzione alle loro implicazioni di lungo periodo.

Roma, 14 marzo 2008

Fabrizio De Filippis
Coordinatore del Gruppo 2013

RELAZIONI INTRODUTTIVE



INTRODUZIONE

*Sergio Marini**

Il futuro delle politiche agricole dell'Unione europea è un tema di grande importanza strategica per le nostre imprese agricole, per il settore agroalimentare, per lo sviluppo delle aree rurali e, in definitiva, per l'intera economia italiana. Non sorprende, dunque, il forte interesse che questo tema è capace di catalizzare attorno a sé, come ha dimostrato la massiccia e qualificata presenza di intervenuti al secondo *workshop* dedicato quest'anno dal Gruppo 2013 alla Pac che verrà.

È molto importante per Coldiretti poter contare sul contributo scientifico e progettuale di un *team* di esperti competenti e qualificati come quello che ha ideato quest'evento: il lavoro di studio e di riflessione del Gruppo 2013, la sua capacità di stimolare un dibattito tra gli studiosi è per noi una risorsa preziosa; e soprattutto è importante che tale riflessione e tale dibattito siano il più possibile aperti ed indipendenti, in modo da essere uno stimolo e un riferimento che sta a noi trasformare in azione concreta, nel lavoro di rappresentanza che portiamo avanti giorno per giorno a livello locale e nazionale.

Sentiamo di avere una grande responsabilità verso i nostri associati e verso il Paese. L'agricoltura, che ha avuto un ruolo centrale nello sviluppo dell'Italia e dell'Unione europea – garantendo l'autosufficienza alimentare dopo la penuria di cibo del dopoguerra – è ora chiamata a svolgere ulteriori insostituibili funzioni per i consumatori e i cittadini: si tratta, infatti, non solo di assicurare sicurezza alimentare e ambientale ma anche di contribuire a ridurre la dipendenza dal petrolio con la produzione di energie rinnovabili, salvaguardando nel contempo l'integrità di tre quarti del territorio italiano, dove operano le nostre imprese agricole.

Negli ultimi anni la Pac è stata protagonista di un profondo cambiamento, specie da quando ha abbandonato la storica impostazione di politica settoriale, rivolta alla sola agricoltura e ai soli agricoltori (anche se i suoi benefici ricadevano su molti altri soggetti). Quella politica si incentrava sul sostegno e la protezione dei mercati, affidandosi a misure altamente distorsive. Attualmente andiamo verso un modello in cui le risorse vengono impiegate per raggiungere obiettivi di interesse collettivo – più comprensibili dai cittadini europei e da essi sempre più fortemente condivisi – e da perseguire con strumenti più leggeri e più rispettosi degli equilibri di mercato.

* Presidente Confederazione Nazionale Coldiretti.

In questo quadro, l'*Health check* della Pac è un passo avanti. Forse avrebbe potuto essere un po' più coraggioso, ma certo va nella direzione giusta, che Coldiretti aveva auspicato fin dal 2003. La direzione della politica futura sarà incentrata non più su che cosa e quanto produrre, ma su come produrre: gli aiuti dovranno essere sempre più selettivi, per andare a premiare comportamenti virtuosi dal punto di vista collettivo. Diventa quindi sempre più importante definire con chiarezza quali politiche verranno poste in essere, per il perseguimento di obiettivi che per forza di cose dovranno essere sempre meno generici.

Per quanto ci riguarda, riteniamo che la grande scommessa, soprattutto per l'Italia, è quella di mettere al centro dell'intervento l'impresa agricola multifunzionale, il vero interlocutore delle politiche pubbliche per l'agricoltura ed il vero motore della crescita del sistema-Paese. L'agricoltura sostenibile del futuro è quella che si rivolge alla società rispondendo alle domande di qualità, di identità territoriale ma anche di salubrità, sicurezza ambientale e di energia rinnovabile: tutte questioni che – nel quadro di un modello di sviluppo fondato sulla valorizzazione delle diverse potenzialità locali – rappresentano le nuove frontiere dell'impresa. Il nostro territorio e gli imprenditori che su di esso lavorano sono il vero valore aggiunto del *Made in Italy* agroalimentare italiano, che va tutelato e valorizzato dal campo fino al consumatore finale.

Tutto ciò rappresenta una sfida formidabile, che ha bisogno del contributo di tutti e che deve guardare al futuro con un approccio di ampio respiro. Questo è vero soprattutto quando si parla della Pac e del suo sviluppo, strettamente intrecciato con questioni economiche, finanziarie e politiche che rimandano al più generale processo di integrazione europea e che vanno ben al di là dei confini settoriali dell'agricoltura. Su questo fronte, il Gruppo 2013 costituisce un laboratorio di idee e di riflessione che riteniamo insostituibile.

L'HEALTH CHECK E IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PAC

Fabrizio De Filippis*

INTRODUZIONE

La verifica dello stato di salute della politica agricola comune (Pac) dell'Ue – il cosiddetto *Health check* – è un passaggio intermedio previsto nel percorso di assestamento della riforma Fischler del 2003, per valutare il suo stato di applicazione e l'eventuale necessità di apportarvi qualche modifica. Tecnicamente, l'*Health check* della Pac è un atto dovuto, lo strumento con cui la Commissione è chiamata a rispondere ad una serie di clausole di riesame previste dall'accordo che aveva varato la riforma e inserite nei suoi regolamenti applicativi; ma è politicamente assai significativo che tale appuntamento cada immediatamente prima della verifica sul bilancio dell'Unione richiesta dal Consiglio dell'Ue nel maggio 2006, a margine all'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-13, e prevista per il 2008-09, in vista del nuovo negoziato sulle prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013¹.

In ossequio a tale agenda, il 20 novembre del 2007 la Commissione ha presentato l'*Health check*: una comunicazione intitolata, appunto, *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" delle Pac riformata* (Commissione Ce 2007b)². Si tratta di un documento molto sintetico (appena 11 pagine) che si limita a individuare le principali questioni di cui discutere, per avviare un percorso di verifica che prevede, nel maggio 2008, la presentazione da parte della stessa Commissione di proposte giuridiche per la modifica dei regolamenti e, quin-

* Dipartimento di Economia, Università Roma Tre (defilipp@uniroma3.it).

¹ Più precisamente, sulla base del negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13 concluso nel dicembre 2005 e del successivo accordo interistituzionale, la Commissione è stata invitata a "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'Ue, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009". Come ricorda il documento di consultazione pubblica sulla revisione di bilancio pubblicato nel settembre 2007 (Commissione CE, 2007a), ciò appare nella Dichiarazione n.3 allegata all'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14.6.2006.

² Il documento in questione è riportato in appendice al presente volume.

di, le decisioni finali del Consiglio per la fine del medesimo anno. La Commissione chiarisce che gli obiettivi affidati a questo appuntamento sono limitati e che non a caso si parla di “*Health check*” e non di “revisione”: una sorta di “tagliando” in garanzia, per stringere qualche bullone ed eventualmente cambiare qualche pezzo difettoso; certo non per riprogettare radicalmente l’impianto della Pac, come invece avvenne appena cinque anni fa con la revisione di medio termine di Agenda 2000 che, come si ricorderà, diede vita a quella specie di rivoluzione che è stata la riforma Fischler (De Filippis, 2004).

Come si vedrà, è molto probabile che l’*Health check* non sia destinato a produrre grandi sconvolgimenti nella Pac, ma è pur vero che la sua importanza non va in alcun modo sottovalutata, per almeno due motivi:

- sul piano tecnico, perché l’*Health check* potrebbe innescare qualche modifica non banale nell’applicazione degli strumenti della Pac, con effetti che potrebbero risultare tutt’altro che irrilevanti;
- sul piano politico, perché il dibattito che nel corso del 2008 si avrà intorno all’*Health check* servirà a chiarire gli atteggiamenti dei diversi attori e dei principali stati membri sulle prospettive a lungo termine di quella che rimane la più importante delle politiche dell’Ue, intrecciandosi con la revisione di bilancio e con l’avvio del negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013.

L’IMPIANTO DEL DOCUMENTO DELLA COMMISSIONE

Il documento si apre con un breve paragrafo in cui si rivendicano quelli che la Commissione ritiene siano i (buoni) risultati ottenuti dal processo di riforma della Pac iniziato nel 2003 e tuttora in corso: l’orientamento al mercato dell’agricoltura europea, con prezzi interni ormai allineati a quelli mondiali; il disaccoppiamento del sostegno e il suo spostamento dal prodotto al produttore, attraverso il regime di pagamento unico aziendale; il condizionamento del sostegno stesso al rispetto di norme e criteri relativi all’ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei cibi e al benessere degli animali; il potenziamento della politica di sviluppo rurale.

Alla luce di questi risultati, la Commissione introduce la verifica dello stato di salute della Pac come un’occasione per dare risposta ai seguenti tre i grandi quesiti (Commissione CE 2007b, p. 3).

1. “Come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice?”
2. Come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell’Ue a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?

3. Come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici allo sviluppo dei biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e nuove opportunità?”.

A questi quesiti sono dedicati i successivi paragrafi del documento, anche se in modo alquanto disordinato. Il paragrafo 2 (“Far tesoro dell’esperienza e semplificare il regime di pagamento unico”) discute lo stato di attuazione del nuovo regime di pagamenti disaccoppiati introdotto dalla riforma Fischler, in riferimento all’opportunità di completare il processo di disaccoppiamento, di ripensare il sistema di calcolo degli importi per ettaro per spingere verso una loro maggiore omogeneità, di semplificare il rispetto dei criteri di condizionalità, di porre qualche vincolo ai pagamenti di ammontare più elevato. Il paragrafo 3 (“Cogliere nuove opportunità e migliorare l’orientamento al mercato”) richiama la necessità di rivedere l’arsenale del tradizionale intervento sui mercati della Pac, abbandonando le misure più distorsive. Il paragrafo 4 (“Affrontare nuove sfide”) è quello più proiettato verso il futuro, ma anche il meno convincente: in esso si evocano in modo disordinato e frettoloso una serie di considerazioni alquanto generiche sulle sfide poste da questioni quali cambiamento climatico, bio-energie, gestione delle acque, tutela della biodiversità, gestione del rischio; tutte queste sfide sono associate al rafforzamento del secondo pilastro della Pac, il quale viene indicato – peraltro in modo un po’ velleitario e residuale – come la sede in cui esse andrebbero affrontate, nei diversi contesti territoriali, attraverso le politiche di sviluppo rurale.

La lettura del documento conferma che effettivamente l’*Health check* non sarà una rivoluzione: con esso non si ripeterà la storia vista con la revisione di medio termine del 2003 e, anzi, non mancano, anche nei contributi riportati in questo volume, critiche di eccessiva cautela all’approccio adottato dalla Commissione. Tuttavia, considerando l’orizzonte temporale necessariamente limitato in cui l’*Health check* è chiamato ad operare, dal 2009 al 2013, i suoi obiettivi sono tutt’altro che irrilevanti e, tutto sommato, nel loro complesso condivisibili³.

In sintesi, a prescindere dai capitoli in cui vengono sviluppati, gli obiettivi più qualificanti proposti nel documento si possono così riassumere:

- liberare la Pac dai residui del passato, specie sul fronte dei tradizionali strumenti cui per anni si è affidata la vecchia politica dei mercati agricoli;
- completare la riforma del 2003 (applicata finora con velocità e modalità

³ Su questa lunghezza d’onda sembra essere anche un interessante studio commissionato dal Parlamento europeo, che ha dato vita a un rapporto uscito subito dopo la presentazione dell’*Health check* (Bureau, Witzke, 2007).

- diverse nei diversi Stati membri) e consolidare i suoi elementi qualificanti (in particolare, il disaccoppiamento del sostegno) come risultati acquisiti e, dunque, come punti di non ritorno;
- fare qualche passo avanti sul fronte della modalità di applicazione dei nuovi strumenti introdotti con la riforma Fischler (la possibilità di regionalizzazione del pagamento unico disaccoppiato, la modulazione, l'art. 69);
 - sondare, come prima si è detto, gli atteggiamenti dei diversi Stati membri sul futuro della Pac, per iniziare a definire i paletti di una strategia di più lungo periodo, con cui preparare l'agricoltura e le politiche agricole europee ad affrontare il negoziato sulle nuove prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013.

Nel seguito si espongono e si discutono le considerazioni che l'*Health check* propone su questi punti, senza necessariamente seguire l'esatto ordine con cui sono trattati nel documento della Commissione.

L'ELIMINAZIONE DEI RESIDUI DELLA "VECCHIA PAC"

Come si dice in maggior dettaglio nel contributo di Angelo Frascarelli riportato nel presente volume, l'eliminazione dei residui della vecchia Pac è un aspetto molto qualificante dell'*Health check*. Se passassero le modifiche che la Commissione propone su questo fronte, si tratterebbe di una serie di cambiamenti di non poco conto, ma la cui importanza, specie nel nostro Paese, rischia di essere sottovalutata, per così dire, sia in positivo che in negativo. Da un lato, infatti, si tende a considerare lo smantellamento dei vecchi strumenti delle politiche di mercato come un dato ormai acquisito (mentre per alcuni Paesi, come la Francia non lo è affatto); dall'altro, non ci si interroga abbastanza sulle conseguenze di tale smantellamento: sia sul come sostituire le vecchie misure distorsive con strumenti più leggeri, sia sulla missione da affidare in futuro al primo pilastro della Pac e sulle caratteristiche che esso dovrà assumere, una volta che le politiche di mercato cesseranno di essere la principale ragione di essere e il principale strumento dell'intervento pubblico in agricoltura.

In estrema sintesi, le principali proposte del documento sul fronte della revisione delle politiche di mercato possono riassumersi nei seguenti punti.

1. Abolizione del prezzo minimo come strumento generalizzato di sostegno al mercato, per muoversi verso un sistema che si limiti a svolgere un ruolo di semplice rete di sicurezza e non più, come in passato, a fungere da sbocco garantito; per quanto riguarda, in particolare, il settore chiave dei cereali, il documento sottolinea l'opportunità di mantenere un sistema di intervento per il solo grano tenero panificabile.

2. Definitiva messa in soffitta del *set aside* come strumento di controllo della produzione, anche in considerazione delle buone opportunità di utilizzazione produttiva delle terre ritirate dalla produzione. Tuttavia, per non perdere i benefici ambientali di tale misura, la Commissione richiama l'esigenza di sostituirla, a livello locale, con interventi di diretta valenza ambientale da attivare nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.
3. Abolizione delle restituzioni all'esportazione, in coerenza con quanto l'Ue si è già impegnata a fare nell'ambito del negoziato commerciale del Doha round della Wto.
4. Conferma del 31 marzo 2015 come data di estinzione del regime di controllo della produzione nel settore del latte e messa in campo un regime transitorio, per preparare il terreno a quello che la Commissione chiama un "atterraggio morbido" del comparto verso un mercato senza quote. Su questo fronte si annunciano successive proposte per un percorso di graduale aumento delle quote e si sottolinea la necessità di assicurare un'adeguata difesa del comparto lattiero-caseario nelle zone collinari e montane: sia attraverso interventi di valorizzazione della produzione nell'ambito dei piani di sviluppo rurale, sia studiando la possibilità di "istituire misure di sostegno specifiche nel contesto della revisione dell'art. 69 del regolamento 1782 del 2003"; anche se per fare utilizzare tale strumento in modo adeguato e con la dovuta flessibilità "bisognerebbe allentare la regola secondo cui tali misure si possono applicare solo a livello settoriale⁴" (Commissione CE 2007b, p. 8).

Nel complesso, sul fronte della revisione della politica dei mercati le proposte del documento della Commissione sembrano ancora ad uno stadio provvisorio, ma vanno nella giusta direzione. Si tratta, infatti, di cambiamenti pienamente condivisibili, che segnano progressi significativi nel percorso di progressivo smantellamento della vecchia Pac e preparano il terreno per una politica meno distorsiva, più leggera e più flessibile. Basti pensare alla incompatibilità di alcune misure ancora esistenti con quanto l'Ue sta negoziando in sede Wto e, soprattutto, a come oggi (e in prospettiva) misure di controllo della

⁴ Si ricorda che l'art.69 del regolamento 1782 del 2003 accorda agli Stati membri la facoltà di trattenere fino al 10 per cento del plafond nazionale destinato ai pagamenti diretti nell'ambito di ciascun comparto, per destinare le risorse finanziarie così reperite a pagamenti supplementari (accoppiati alla quantità prodotta, agli ettari coltivati o ai capi allevati) rivolti a incentivare un'agricoltura di qualità e rispettosa dell'ambiente. Va sottolineato che gli importi trattenuti ai sensi dell'articolo 69 vanno a costituire dei *plafond settoriali* che devono essere utilizzati per pagamenti supplementari solo a favore dei produttori dello stesso comparto interessato dalla trattenuta. Sulla deludente applicazione in Italia dell'art. 69, si può vedere il recente contributo di De Filippis e Frascarelli (2007).

produzione e del potenziale produttivo siano in evidente contrasto con le opportunità offerte da una situazione di alti prezzi e relativa carenza di offerta sui mercati agricoli.

Come è molto ben argomentato nel contributo di Frascarelli, va anche sottolineato che l'abolizione di misure di controllo del mercato che hanno operato per decenni è un'operazione politicamente sensibile che va gestita con cautela e gradualità. È questo il caso delle quote latte, che specie nel nostro Paese rappresentano un terreno minato: sia per le note vicende che per anni hanno caratterizzato la tormentata gestione del regime di quote latte in Italia, sia perché la loro abolizione determina la perdita un valore patrimoniale faticosamente accumulato dagli allevatori, specie da quelli che hanno rispettato le regole. Come mostrano anche le interessanti argomentazioni svolte da Daniele Rama nel suo contributo al presente volume, si tratta di una questione molto controversa che certamente nei prossimi mesi sarà oggetto di un dibattito serrato.

IL REGIME DI PAGAMENTI UNICO DISACCOPPIATO

Disaccoppiamento totale o parziale

Con l'*Health check* la Commissione intende completare il processo di disaccoppiamento del sostegno avviato con la riforma Fischler. Pur dando per scontato che al 2013 cessino i regimi di aiuto parzialmente accoppiati adottati in alcuni Stati membri (ammessi dalla riforma del 2003 in deroga alla regola generale del disaccoppiamento totale), il documento ricorda che "il sostegno parzialmente accoppiato può ancora conservare una certa attrattiva in regioni con un basso livello produttivo generale, ma la cui produzione merita di essere sostenuta per motivi economici o ambientali (come ad esempio le vacche nutrici nelle regioni ad allevamento estensivo)". In questo contesto, si ammette la possibilità di mantenere aiuti accoppiati, ma *solo come misura ad hoc*: "se e in che misura e fino a quando il sostegno parzialmente accoppiato debba protrarsi è una questione che va esaminata su un piano prettamente regionale", con una "analisi caso per caso volta ad individuare i rischi potenziali di un eventuale passaggio al disaccoppiamento completo e ad esplorare possibili alternative" (Commissione CE 2007b, p. 5).

Anche il completamento del processo di disaccoppiamento totale potrebbe a prima vista sembrare un obiettivo scontato. Forse lo è in Italia, dove il disaccoppiamento è ormai un passaggio in larga misura metabolizzato, anche in considerazione del fatto che stiamo applicando la nuova Pac già dal 2005 e che a suo tempo abbiamo scelto di farlo senza avvalerci della possibilità di mantenere pagamenti parzialmente accoppiati; anche se va ricordato che suc-

cessivamente, in occasione delle riforme delle Ocm mediterranee, nei casi di tabacco e pomodoro l'Italia ha optato per un regime temporaneo di disaccoppiamento parziale⁵.

A differenza del nostro Paese, in alcuni stati membri (tra cui Francia, Spagna, Olanda) la nuova Pac è applicata solo dal 2006 e, come si vede dalla tabella 1, la maggioranza dei paesi dell'Ue-15 ha scelto di applicare la riforma del 2003 adottando regimi di disaccoppiamento parziale.

Tabella 1: I regimi di disaccoppiamento scelti dai paesi dell'Ue-15

Comparti	Disaccoppiamento totale	Disaccoppiamento parziale
<i>Riforma 2003</i>		
Seminativi	Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Finlandia, Grecia, Italia, Olanda, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito, Svezia	Francia, Spagna
Zootecnia bovina	Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito	Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia
Ovicapriini	Austria, Belgio, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Regno Unito Svezia	Danimarca, Finlandia, Francia, Spagna, Portogallo
Sementi (*)	Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Svezia, Regno Unito	Belgio, Grecia, Finlandia, Francia, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna
<i>Riforme successive</i>		
Olio d'oliva	Italia, Francia, Grecia, Portogallo	Spagna
Tabacco	Austria, Belgio, Grecia	Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna
Pomodoro		Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna
Agrumi	Italia	Grecia, Francia, Spagna
Frutta trasformata		Francia, Italia

(*) Nel caso delle sementi la scelta lasciata agli stati membri non era tra disaccoppiamento totale o parziale ma se includerle o meno nel regime di disaccoppiamento (art. 70, Reg. Ce 1782/2003).

⁵ Si può anche aggiungere che, all'inizio del 2008, dunque dopo la presentazione dell'*Health check*, il nostro ministro dell'agricoltura ha firmato una lettera inviata al Consiglio dell'Ue insieme da altri otto ministri, con cui si chiede la possibilità di mantenere aiuti accoppiati per il tabacco fino al 2013.

Dunque non bisogna dare nulla per scontato, perché alcuni Paesi – in primo luogo la Francia – tenteranno di frenare il completamento del processo di disaccoppiamento, chiedendo di mantenere pagamenti parzialmente accoppiati anche dopo il 2013, magari approfittando dell’attuale situazione di alti prezzi agricoli, per agitare lo spettro della carenza di derrate alimentari. D’altra parte non si può escludere che questa volontà politica di mantenere alcuni pagamenti accoppiati possa essere gestita in modo corretto dal punto di vista economico, con misure effettivamente in grado di perseguire obiettivi specifici e qualificanti sotto il profilo territoriale e ambientale: ad esempio, con una profonda rivisitazione dell’art. 69, verso un suo uso più flessibile ma anche più selettivo.

Semplificazione e regionalizzazione

Nel quadro del disaccoppiamento e della semplificazione del sostegno avviata con il regime di pagamento unico aziendale (Pua), l’*Health check* rilancia la cosiddetta “regionalizzazione”, ossia l’opzione di omogeneizzare l’importo per ettaro valido per il calcolo del Pua a favore delle imprese operanti in una stessa “regione”. Attualmente i 12 nuovi Stati membri già applicano un regime semplificato, con un pagamento forfetario uguale per tutti, ma come si vede dalla tab. 2

Tabella 2: Il criterio di calcolo degli importi per ettaro per il pagamento unico aziendale

Modello storico	Modello “regionale”
Austria	Danimarca
Belgio	Finlandia
Francia	Germania
Galles	Inghilterra
Grecia	Irlanda del nord
Irlanda	Lussemburgo
Italia	Svezia
Olanda	
Portogallo	
Scozia	
Spagna	

la maggioranza dei 15 vecchi Stati membri ha adottato un regime di pagamenti calcolati su base storica e, dunque, differenziati tra regioni e tra beneficiari⁶.

⁶ Nei Paesi dove è stata attuata, la regionalizzazione è avvenuta con formule molto diverse (pura o ibrida, statica o graduale), con effetti molto diversi a seconda della formula scelta. Ad esempio la regionalizzazione pura e statica consiste nella attribuzione, fin dal primo anno, di titoli

Al riguardo il documento ricorda come “con l’andare del tempo sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno”, per cui “sembra opportuno consentire agli Stati membri di adeguare il modello orientandosi verso un’aliquota forfetaria tra il 2009 e il 2013”: dunque, gli Stati membri dell’Ue-15 che all’indomani della riforma Fischler hanno scelto di calcolare i pagamenti disaccoppiati con il criterio “storico” potranno tornare sulla loro decisione anche prima del 2013 – e la Commissione sembra invitarli a procedere in questa direzione – per adottare un regime di pagamenti più omogeneo a livello territoriale.

È evidente che l’omogeneizzazione del pagamento unico aziendale va ben oltre il mero obiettivo di semplificazione enunciato dalla Commissione; ma il ragionamento che viene svolto a sostegno della regionalizzazione, ancorché un po’ frettoloso, è sostanzialmente corretto. In ogni caso la regionalizzazione va nella direzione giusta, per almeno due motivi:

- perché non ha senso continuare a tenere ancorato il livello di sostegno corrente ad una situazione storica, mantenendo pagamenti differenziati a soggetti del tutto simili, sia per *status* che per comportamenti, per il solo fatto che sulla terra in loro possesso in passato erano stati coltivati prodotti diversi;
- perchè un pagamento unico aziendale omogeneo va in direzione della semplificazione ed è coerente con l’approccio dell’Ocm unica (Frascarelli, 2008); ma soprattutto è coerente con l’idea che, alla lunga, i pagamenti disaccoppiati siano destinati a ridursi a corrispettivi della sola condizionalità e che, dunque, non abbia senso una loro differenziazione tra diversi beneficiari.

È necessario, tuttavia, essere consapevoli che la regionalizzazione genererebbe una redistribuzione significativa del sostegno tra imprese e territori all’interno delle “regioni”, che varia a seconda del criterio con cui è fatta: infatti, come ben ricorda Giovanni Anania nel suo contributo al presente volume, la redistribuzione è tanto maggiore quanto più grande è la “regione” in cui si rende omogeneo il pagamento per ettaro, e quanto più, nella “regione” stessa, erano differenziati gli ordinamenti culturali (e dunque i livelli storici di sostegno assicurati dalla Pac) al momento dell’introduzione del pagamento unico aziendale.

Considerando che ogni modifica della distribuzione consolidata del sostegno della Pac trova sempre ostacoli molto forti, è strano come il tema della re-

di valore omogeneo a livello regionale, che rimangono invariati nel tempo. Questa formula penalizza molto gli agricoltori beneficiari di pagamenti più alti su base storica, i quali si vedono decurtato notevolmente e repentinamente il sostegno aziendale. Invece il modello regionale ibrido e graduale, adottato ad esempio dalla Germania e dall’Inghilterra, prevede l’introduzione progressiva di un pagamento per ettaro omogeneo su base regionale in sostituzione del pagamento su base storica, in modo che solo nel 2012 il pagamento sia integralmente omogeneizzato.

gionalizzazione non sembra – almeno finora – scaldare molto gli animi. Ciò è ancora più sorprendente in Italia, dove la regionalizzazione comporterebbe effetti redistributivi più rilevanti che in altri Paesi, in virtù della maggiore differenziazione territoriale della nostra agricoltura. Sta di fatto che per ora tutti sembrano d'accordo sulla regionalizzazione, almeno in linea di principio; ma forse i nodi verranno al pettine più in là, al momento in cui si dovesse mettere mano alla sua effettiva applicazione; oppure, più semplicemente, per ora nessuno crede che sia davvero possibile che ciò avvenga in tempi brevi, prima del 2013.

La condizionalità

Riguardo alla condizionalità, il documento sottolinea che essa “rimane un elemento essenziale della Pac. Nondimeno, anche qui l'esperienza ha evidenziato una chiara esigenza di semplificazione” (Commissione Ue 2007b, p. 4). È evidente l'ambiguità di tale formulazione, giacché in questo caso l'esigenza di semplificazione, se non ben qualificata, può nascondere spinte verso l'ulteriore annacquamento della condizionalità.

Più in generale, il modo con cui l'*Health check* tratta il tema della condizionalità è ambiguo e riduttivo: la Commissione, infatti, sembra far finta di ignorare il carattere strategico di un approccio serio e rigoroso alla condizionalità, essendo essa, alla lunga, la principale (se non l'unica) giustificazione di un regime di pagamenti disaccoppiati, specie se questi, come è giusto e come la stessa Commissione caldeggia, tenderanno a venire omogeneizzati dalla regionalizzazione. Più in particolare, riprendendo anche qui quanto dice con più dettaglio Giovanni Anania, si eludono alcune domande rilevanti, a cui certamente non è facile rispondere, ma che bisogna necessariamente porsi. Ad esempio:

- in un contesto di regionalizzazione, cosa giustificherebbe l'esistenza di pagamenti unitari di ammontare diverso tra “regioni”, se si tratta di un corrispettivo per la condizionalità?
- In altre parole, è ragionevole pensare che i vincoli di condizionalità siano differenziati (e di maggiore impatto sulle imprese) nelle diverse regioni e che, dunque, giustifichino pagamenti di ammontare diverso?
- È sufficiente accontentarsi di una condizionalità che si limita a far applicare agli agricoltori i regolamenti di gestione obbligatoria e buona pratica agricola (in una versione peraltro ulteriormente semplificata) perché essi producano quei beni pubblici che giustificano pagamenti a loro favore da parte dei contribuenti?

Modulazione più incisiva e limiti minimi e massimi del sostegno

L'*Health check* rilancia la *Modulazione obbligatoria*, ossia il taglio dei pagamenti unici aziendali con cui finanziare il secondo pilastro e/o pagamenti

speciali tipo art. 69. La proposta è piuttosto articolata: da un lato, l'idea è quella di aumentare l'aliquota generale di prelievo dal 5 al 13%; dall'altro, per ridurre i singoli pagamenti di ammontare più alto si propone, sia pure con grande cautela, un modello fortemente progressivo, con tagli del 10% tra 100.000 e 200.000 euro; del 25% tra 200.000 e 300.000 euro; e del 45% oltre 300.000 euro. Inoltre si propone di abolire l'inutile e costosa erogazione di pagamenti al di sotto una soglia minima, come del resto hanno già iniziato a fare volontariamente alcuni Stati membri, tra cui l'Italia⁷.

Riguardo alla destinazione dei fondi derivanti da tali modifiche, il maggiore gettito dell'aumento dell'aliquota generale andrebbe a finanziare le politiche di sviluppo rurale; in teoria, la riattribuzione delle risorse risparmiate con la modulazione dovrebbe rispettare il criterio di redistribuzione tra Paesi varato con la riforma Fischler⁸; mentre il gettito dei super-prelievi e quello derivante dalla abolizione dei mini-pagamenti sotto una soglia minima rimarrebbe tutto nel primo pilastro, a completa disposizione dello Stato membro in cui si verifica, per finanziare regimi di pagamenti speciali supplementari del tipo di quelli previsti dall'art. 69. Non è tuttavia improbabile che, per rendere più accettabile l'aumento del tasso di modulazione, la Commissione proponga che tutte le risorse risparmiate con i tagli agli aiuti da essa imposti rimangano in dotazione al Paese dove tali tagli si verificano.

Nel complesso, sul tema della modulazione e della imposizione di limiti ai pagamenti diretti non si tratta di proposte particolarmente coraggiose: sul fronte dell'aliquota generale di riduzione dei pagamenti si rimane al di sotto del 20 per cento che venne indicato nella prima versione della riforma Fischler e sul versante dei tetti ci si limita a proporre un criterio di progressività. Nonostante tale cautela, è difficile prevedere che queste proposte passeranno indenni nel negoziato tra stati membri. I tetti hanno una probabilità quasi nulla di passare, dato il veto (in parte anche giustificato) di Paesi come la Germania ed il Regno Unito, mentre sulla proposta di aumentare in misura significativa la percentuale di modulazione si sono dichiarate contrarie quasi tutte le organizzazioni professionali⁹. Al riguardo, si può ricordare l'idea di "modulazione progressiva" dell'europarlamentare tedesco Lutz Goepel, relatore alla

⁷ Il Decreto ministeriale 22/3/2007, in applicazione dell'art. 70 del Regolamento comunitario 797/2004, ha fissato in 50 euro per il 2007 e 100 euro a partire dal 2008 la soglia minima di pagamento.

⁸ Sui criteri e sugli effetti di tale redistribuzione si veda il recente contributo di Roberto Henke (2007).

⁹ Vale la pena di citare il documento del Copa-Cogeca (2008), che sulla modulazione boccia senza mezzi termini le proposte della Commissione, sia pure con la esplicita riserva di Col-diretti.

Commissione Agricoltura del Parlamento europeo sull'*Health check*, che mette insieme un principio di progressività estremamente blanda con un aumento quasi irrilevante dell'aliquota di modulazione obbligatoria: questa crescerebbe, infatti, appena dell'1% per i pagamenti tra 10.000 e 100.000 euro, del 2% per quelli tra 100.000 e 200.000 euro, del 3% per quelli tra 200.000 e 300.000 euro e del 4% per i pagamenti superiori ai 400.000 euro¹⁰.

In ogni caso, anche a prescindere dalla sua entità, va sostenuto l'uso della modulazione come strumento strategico, per almeno due buoni motivi. Da un lato, perché consente di trasferire in modo graduale e prevedibile risorse dal primo al secondo pilastro della Pac, anche con un po' di redistribuzione a favore dei Paesi più "rurali" (anche se, come si detto, il criterio redistributivo potrebbe saltare); dall'altro, perché, a differenza del primo pilastro, il secondo pilastro va cofinanziato, per cui alle risorse che in esso vengono spostate attraverso la modulazione, gli Stati membri devono aggiungere la quota nazionale; e questo, a parità di spesa Ue, fa crescere il complesso delle risorse finanziarie disponibili per le politiche agricole. In altre parole, la modulazione è un modo di far passare, nei fatti, un po' di cofinanziamento della Pac: senza nominarlo in modo esplicito ed evitando di riaprire su di esso un dibattito che in passato si è rivelato paralizzante, ma prendendo di esso le conseguenze positive.

LE NUOVE SFIDE ED IL POTENZIAMENTO DEL SECONDO PILASTRO

Come si è già accennato, il capitolo sulle cosiddette "nuove sfide" e sul potenziamento del secondo pilastro è la parte meno convincente dell'*Health check*, come ben argomentato anche nei contributi di Gabriele Canali e Franco Sotte.

Questioni importanti quali cambiamento climatico, gestione delle acque, biodiversità, sono evocate più per memoria che per essere veramente discusse e affrontate. Anche sul tema delle bioenergie si dice molto poco e si affronta in modo sbrigativo e superficiale il grande dibattito sulla competizione *fuel vs food*. L'unica indicazione un po' più concreta che sembra trasparire su questo terreno, sia pure in modo indiretto, è l'orientamento verso l'abolizione dell'attuale sussidio accoppiato alle colture energetiche: al riguardo, infatti, il documento afferma che "occorre verificare se l'attuale regime di sostegno a favore delle colture energetiche sia tuttora economicamente valido, in considerazione dei nuovi incentivi alla produzione di biomassa (obiettivi energetici vincolanti e prezzi elevati)". Indipendentemente dall'argomentazione un po'

¹⁰ Tale proposta è stata fatta propria dal documento di riflessioni sull'*Health check* presentato di recente dalla cooperazione italiana (Senza Autore, 2008).

criptica, tale orientamento sembra condivisibile, per vari motivi: perché l'attuale sistema di sostegno è poco efficace e inutilmente distorsivo; perché in prospettiva sarebbe praticamente l'unico pagamento della Pac a rimanere accoppiato a livello Ue; e perché, anche per questa sua caratteristica, nel meccanismo dei contratti di filiera il rischio è che all'agricoltore rimanga assai poco del premio per ettaro.

Come si è detto all'inizio, nell'ambito del paragrafo dedicato alle nuove sfide il documento menziona più volte l'esigenza di potenziare il secondo pilastro: sia in termini di risorse finanziarie (e di questo si è già parlato a proposito delle proposte di aumento del tasso di modulazione) sia, soprattutto, in termini di nuove competenze: ad esempio, si parla di rafforzare le misure di gestione del suolo, dell'acqua e degli ecosistemi; attenuare gli effetti dell'abolizione delle quote latte nelle zone montane; introdurre misure di gestione del rischio d'impresa calibrate alle diverse realtà territoriali; incentivare le bioenergie di seconda generazione. Troppe cose, come dice in modo più approfondito Franco Sotte nel suo contributo a questo volume, collocate nel secondo pilastro in modo disordinato e residuale; al di fuori di una riflessione seria sul futuro delle politiche di sviluppo rurale; e senza chiarire, nello specifico, il modo in cui i Psr (nel frattempo già avviati) potranno recepire le nuove competenze, insieme alle risorse finanziarie aggiuntive della modulazione.

D'altra parte, è evidente che la ricetta con cui potenziare e fare evolvere secondo pilastro è ancora molto controversa: schematizzando al massimo, si può dire che sui contenuti e gli approcci della futura politica di sviluppo rurale ci sono due visioni: se non proprio opposte, certo assai diverse (De Filippis, 2007b). Da un lato, c'è chi continua a spingere sulla linea classica emersa negli ultimi dieci anni, del secondo pilastro come sede di politiche sempre meno agricole e sempre più territoriali, con enfasi crescente sull'approccio *bottom-up* e sulle misure del "Terzo Asse" dei Psr (Núñez Ferrer, Kaditi, 2007). Dall'altro, di fronte allo smantellamento del primo pilastro, c'è chi (ri)penza al secondo pilastro come sede di politiche selettive, incardinate sul territorio, differenziate nelle diverse realtà ed integrate con le politiche di sviluppo dell'Ue, ma rivolte soprattutto alle imprese agricole e, dunque, di taglio prevalentemente settoriale.

In entrambi i casi, il pericolo è una crescita disordinata del secondo pilastro, con un accumulo velleitario di troppe competenze. Si tratta di un pericolo grave per il futuro del secondo pilastro, perché le politiche in esso contenute, proprio in quanto (potenzialmente) più selettive e virtuose, vanno programmate, sono difficili da gestire e sono applicate in modo diverso – e, come ben sappiamo dall'esperienza del nostro Paese, con diversa efficienza ed efficacia – nelle diverse realtà territoriali.

COSA CI ASPETTA?

Lo scenario che si va delineando per l'evoluzione della Pac dopo il 2013 dipende, sul fronte interno, dall'esito di due partite che si svolgeranno nei prossimi due anni:

- I risultati concreti dell'*Health check*, a fine 2008.
- Il dibattito sulla verifica di bilancio dell'Ue, a partire dal 2009.

Riguardo all'*Health check*, il dibattito politico è ancora agli inizi e le critiche, come spesso accade, sembrano essere di segno opposto: da un lato, vi sono le letture "accademiche", che tendono a criticare il poco coraggio delle proposte della Commissione; all'estremo opposto, vi sono state alcune prese di posizione significative, che indicano in modo inequivocabile la scarsa volontà di cambiamento da parte di molti attori importanti¹¹.

D'altra parte, a me sembra che se le proposte dell'*Health check* fossero recepite in pieno (liquidazione dei vecchi strumenti di regolazione dei mercati, disaccoppiamento, regionalizzazione, modulazione) si farebbe un passo decisivo e non banale nel processo di riforma della Pac, anche perché alcuni passaggi che in Italia sembrano ormai acquisiti, per altri Paesi non lo sono affatto.

Questo significa che, anche se le sue proposte che possono apparire poco coraggiose se valutate in un orizzonte di lungo periodo, è probabile che l'*Health check* perda molti dei suoi pezzi e molta della sua carica riformatrice nel corso del negoziato che porterà alle decisioni definitive. In questo senso, è probabile che la stessa Commissione, adottando una tattica già vista in passato, abbia provato a "mirare relativamente alto" per poi essere pronta a preparare compromessi di profilo più basso. È inoltre importante ricordare che le decisioni matureranno nel secondo semestre 2008, sotto presidenza della Francia, oggi più che mai decisa a recuperare la propria leadership in difesa dell'impianto tradizionale delle politiche agricole e comunque orientata a frenare più che ad accelerare il cambiamento della Pac.

Se questo è vero, va anche detto che la seconda metà del 2008 ed i primi mesi del 2009 si presentano come periodi potenzialmente molto "produttivi" in termini di decisioni da prendere a livello Ue perché, successivamente, saranno seguiti da molti mesi di stallo: nella primavera del 2009, infatti, ci sarà la campagna elettorale per le elezioni europee, che a giugno formeranno il nuovo Parlamento; e, soprattutto, nel novembre 2009 è atteso il cambio della Commissione Ue.

In ogni caso, più dell'esito del dibattito sull'*Health check* – anche in con-

¹¹ In appendice al presente volume è riportato un contributo di ricognizione, a cura di Maurizio Reale, delle prime reazioni all'*Health check* da parte degli Stati membri.

siderazione del profilo relativamente basso su cui esso è stato impostato rispetto a quanto fatto in passato con la revisione di medio termine di Agenda 2000 – sarà importante il negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013. Come si è detto, questo partirà con la verifica di bilancio del 2009 e sarà chiamato a rispondere a domande quali:

- Quanta spesa per l'Europa, in percentuale del Pil?
- Quali meccanismi di finanziamento?
- Quale distribuzione dei saldi di bilancio tra Paesi contributori e beneficiari netti?
- E soprattutto: quanta spesa per l'agricoltura e le politiche agricole?

Il negoziato sarà molto difficile; sul fronte agricolo continueranno le critiche alla Pac, alla sua voracità finanziaria e alle sue caratteristiche di politica pervasiva e distorsiva, ma la situazione potrebbe migliorare rispetto al passato, per due ordini di considerazioni.

La prima fa riferimento alle questioni di bilancio e, più precisamente al fatto che, come si vede dalla figura 1, negli ultimi quindici anni il peso della spesa agricola si è ridotto in misura significativa ed è stato superato da quello delle politiche di coesione.

Figura 1: Struttura della spesa Ue (1998-2013)

Ma più di questo conta la circostanza che, se il negoziato sulle prospettive finanziarie sarà dominato, come in passato, dai saldi netti di bilancio, alcuni Paesi verificheranno che la spesa per la Pac non è più la principale responsabile degli squilibri finanziari: più della Pac (e più che in passato) nella Ue a 27 i saldi di bilancio (in particolare, i deficit di bilancio dei Paesi contribuenti netti) saranno determinati dalle politiche di coesione, che per definizione trasferiscono risorse dai Paesi ricchi ai poveri, mentre la distribuzione della spesa della Pac è relati-

vamente più favorevole ai 15 vecchi Stati membri. E poiché le altre politiche (quelle riconducibili alla cosiddetta agenda di Lisbona) sono molto difficili da gestire, forse alcuni Paesi contribuenti netti smetteranno di chiedere, come in passato, meno Pac in cambio di più politiche strutturali.

Il secondo ordine di considerazioni è molto più generale e, per così dire, più esogeno, perchè rimanda alle incerte previsioni sulle prospettive dei mercati agricoli mondiali, che ormai da un anno mostrano prezzi orientati a un deciso e perdurante rialzo. In questo contesto, sotto la duplice pressione esercitata dall'aumento della domanda di alimenti dei Paesi emergenti e di materie prime da parte della filiera bio-energetica, l'agricoltura potrebbe tornare ad essere percepita come un settore strategico su cui investire e, conseguentemente, la sua "posizione negoziale" nella trattativa finanziaria potrebbe migliorare.

Naturalmente ciò è tanto più probabile quanto più la Pac si farà trovare pronta al cambiamento e mostrerà capacità di riformarsi in modo profondo, rispondendo alle domande della società e senza tentazioni di ritorno al protezionismo del passato. Su questo fronte il dibattito sull'*Health check* sarà comunque molto importante.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bureau J. C., Witzke H. P. (a cura di), *Reflection on the possibilities for the future development of the Cap*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union Policy, Department Structural and Cohesion Policies, PE 397.241, dicembre 2007.

Commissione CE, *Riformare il Bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008-09*, SEC (2007) 1188 def., Bruxelles, 12.9.2007a.

Commissione CE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio in preparazione alla "valutazione dello stato di salute della Pac riformata"*, Com (2007) 722 def., Bruxelles, 20.11.2007b.

Copa-Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alla comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute della riforma della Pac del 2003*, PR(08) 126:1, Copa-Cogeca, Bruxelles, gennaio 2008.

De Filippis F. (a cura di), *Verso la nuova Pac: la riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Edizioni Tellus, Roma, 2004.

De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2007a.

De Filippis F., *La Pac verso il futuro - Aspettando l'Health Check e la verifica di bilancio*, relazione presentata al VII Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Villa D'Este, Cernobbio, 19-20 ottobre 2007b.

De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013, Working paper n.2, maggio 2007.

Frascarelli A., *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Gruppo 2013, Working paper n.5, febbraio 2008.

Henke R., "La modulazione degli aiuti diretti nella proposta di Health check della Pac", *Agriregionieuropa*, Anno 3, n.11, dicembre 2007.

Núñez Ferrer J., Kaditi E. A., *The added value of agricultural expenditure – From market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of Cap*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Budgetary Support Unit, Draft, novembre 2007.

Senza Autore, *La cooperazione italiana nel futuro dell'agricoltura europea – Prime riflessioni in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di salute della Pac riformata*, Roma, 4 febbraio 2008.

IL FUTURO DEI PAGAMENTI DIRETTI NELL'HEALTH CHECK DELLA PAC: REGIONALIZZAZIONE, CONDIZIONALITÀ E DISACCOPIAMENTO

*Giovanni Anania**

Obiettivo di questa breve nota è presentare e discutere le proposte della Commissione relative ai pagamenti diretti alle imprese contenute nel documento preparatorio dell'*Health check* della riforma della Pac del novembre 2007 (Commission of European Communities 2007b). Gran parte della riflessione è sviluppata con riferimento specifico al processo di valutazione dello "stato di salute" della Pac e ai suoi possibili esiti, ma le stesse questioni vengono anche analizzate in una prospettiva temporale di più lungo periodo. Infine, l'attenzione è focalizzata esclusivamente sui "15", ignorando, per motivi di spazio, le implicazioni delle proposte della Commissione per i 12 Paesi diventati membri dell'Unione europea (Ue) nel 2004 e nel 2007.

LA "REGIONALIZZAZIONE" DEGLI AIUTI DIRETTI

Per quanto riguarda i pagamenti diretti, il problema cui la Commissione afferma di voler dare risposta con le proposte avanzate nel suo documento è "Come si può rendere il Regime di pagamento unico (Rpu) più efficace, più efficiente e più semplice?" (Commission of the European Communities 2007b, p. 3).

Oggi il Rpu è applicato con modalità molto diverse da Paese a Paese. I 15 hanno potuto scegliere tra lo schema "regionalizzato", in cui i pagamenti sono calcolati sulla base di un aiuto per ettaro uguale per tutte le aziende che ricadono in una stessa "regione" (nel giro di qualche anno, quando verranno completate le fasi di progressiva introduzione del nuovo regime, questo sarà il caso di Finlandia, Germania, Inghilterra), quello "su base storica", in cui i pagamenti sono calcolati per ciascuna azienda sulla base del sostegno ricevuto in passato da quella stessa azienda (oltre all'Italia, a scegliere il regime "su base storica" sono stati Austria, Belgio, Francia, Galles, Grecia, Irlanda, Olanda,

* Dipartimento di Economia e Statistica, Università della Calabria (ganania@unical.it).

Gli utili commenti di Maria Rosaria Pupo D'Andrea mi hanno aiutato a migliorare una prima versione del lavoro.

Portogallo, Scozia e Spagna), o uno schema “ibrido”, cioè uno schema che, anche a regime, contiene elementi di entrambi i primi due (Danimarca, Irlanda del Nord, Lussemburgo e Svezia). I 12 nuovi Paesi membri, invece, applicheranno fino al 2010¹ il regime di pagamento unico “per superficie” (i pagamenti sono calcolati sulla base di un aiuto per ettaro di superficie agricola utilizzata uguale in tutto il Paese), tranne Malta e Slovenia che hanno optato per il regime “regionalizzato”.

Due sembrano essere i punti di partenza della riflessione della Commissione sul Rpu come lo conosciamo oggi: che “alcune decisioni relative all’applicazione del Rpu appaiono inutilmente rigide e complicate” (Commission of the European Communities 2007b, p. 4) e che, “comunque, sia per lo schema regionalizzato che per quello su base storica, anche se in misura diversa, il sostegno ricevuto da ciascuna azienda è ancora basato sulla produzione che si è avuta negli anni passati e, col passare del tempo, diventerà sempre più difficile giustificare differenze nel sostegno, soprattutto di quello del modello storico” (Commission of the European Communities 2007b, p. 3). Quindi, per la Commissione il problema non sembra essere soltanto quello dell’adozione dell’attuale schema “regionalizzato” nei Paesi membri che hanno scelto sin qui il Rpu “su base storica” o “ibrido”, ma anche quello di modificare l’attuale regime “regionalizzato”, riducendo le differenze tra i pagamenti per ettaro percepiti da aziende che ricadono in “regioni” diverse. E questo potrebbe avvenire anche prima del 2013: infatti, per la Commissione “sembra appropriato consentire ai Paesi membri di modificare il modello che hanno scelto per andare verso pagamenti più uniformi nel periodo dal 2009 al 2013” (Commission of the European Communities 2007b, p. 3).

Non c’è dubbio che sia difficile oggi riuscire a giustificare le differenze tra le aziende dei pagamenti basati sul regime “su base storica”. La determinazione dell’aiuto percepito da ciascuna azienda si basa infatti sui pagamenti introdotti nel tempo per compensare la riduzione del sostegno che passava attraverso prezzi di mercato mantenuti artificialmente alti. Diverse sono le domande che è lecito porsi. È ragionevole pensare di giustificare oggi agli occhi dei contribuenti il mantenimento di pagamenti calcolati azienda per azienda compensativi di una riduzione del sostegno dei prezzi avvenuta agli inizi degli anni ’90? È possibile trovare una giustificazione per differenze rilevanti nei pagamenti diretti a due aziende che oggi, grazie al disaccoppiamento, sono assolutamente identiche per *quello* che producono, per *quanto* producono e per *come* lo producono? Esistono, quindi, buone ragioni per porsi il problema di

¹ 2011 per Bulgaria e Romania.

modificare il Rpu, sostituendo all'attuale giustificazione "compensativa" nuove motivazioni, più eque dal punto di vista redistributivo e più solide dal punto di vista degli obiettivi delle scelte collettive. La riforma Fischler del 2003 ha difeso il mantenimento dei pagamenti diretti giustificandoli come una contropartita alla fornitura da parte dell'azienda di beni e servizi per i quali questa non riceve una remunerazione dal mercato, ma che hanno, invece, un rilevante valore per la società (ad esempio i servizi di manutenzione del paesaggio e di salvaguardia delle risorse ambientali). Ma se è veramente questa oggi la giustificazione del sostegno pubblico alle aziende agricole, perché mai il suo ammontare dovrebbe restare legato al sostegno che ciascuna azienda ha ricevuto in passato, e non piuttosto al valore per la società dei beni e servizi prodotti, o al costo sostenuto dall'azienda per produrli?

Un Pagamento unico aziendale (Pua) "regionalizzato" appare certamente più equo di quello "su base storica". Se si condivide l'idea che la giustificazione "compensativa" del pagamento diretto, a distanza di così tanti anni dalla riduzione del sostegno che si è voluto a suo tempo "compensare", non sia più sostenibile, è ragionevole auspicare che aziende oggi identiche ricevano un identico sostegno pubblico. Il fatto che aziende di uno stesso territorio ricevano un uguale sostegno per ettaro di superficie coltivata appare quindi, dal punto di vista dell'equità "puntuale" (cioè ignorando il passato), un passo in avanti rispetto al Pua "su base storica".

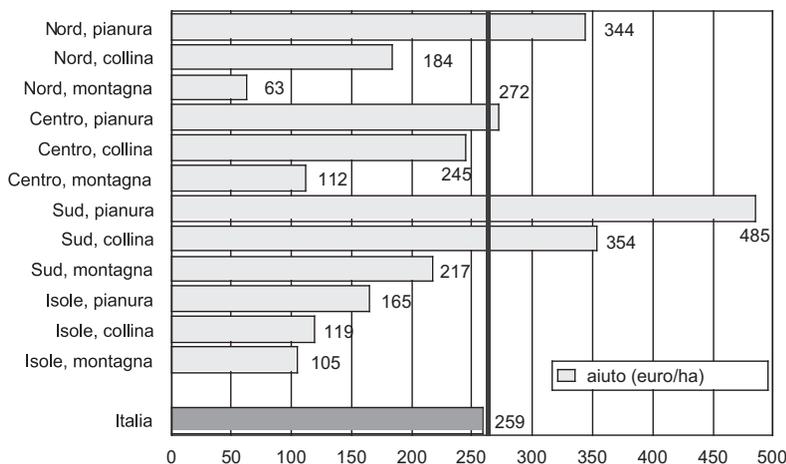
Nel valutare le implicazioni del passaggio da pagamenti diretti definiti "su base storica" a pagamenti "regionalizzati" ci sono almeno tre questioni che a mio avviso devono essere considerate con attenzione:

- a. la redistribuzione del sostegno associata alla "regionalizzazione",
- b. l'equità dei pagamenti "regionalizzati",
- c. la loro efficacia come strumenti per perseguire obiettivi di politica settoriale, di sviluppo locale o ambientale.

Passare dall'attuale sistema di pagamenti diretti calcolati sulla base del sostegno ricevuto in passato da ciascuna azienda a pagamenti per ettaro uniformi per tutte le aziende localizzate in una stessa "regione" determina, per forza di cose, una redistribuzione del sostegno tra le aziende e tra i territori compresi in ciascuna "regione"; tale redistribuzione dipenderà dall'ampiezza delle differenze negli ordinamenti culturali delle aziende e dei diversi territori negli anni utilizzati come riferimento per il calcolo degli aiuti "su base storica" (non, quindi, nelle differenze osservabili oggi). Per avere un'idea delle dimensioni delle modifiche che si avrebbero negli aiuti percepiti dalle aziende basti pensare che l'aiuto medio per ettaro utilizzato per calcolare il valore dei titoli di ciascuna azienda per i seminativi è pari a circa un terzo di quello per l'olio d'oliva e a solo un quindicesimo di quello per il tabacco.

La redistribuzione tenderà ad essere tanto maggiore quanto più grandi saranno le dimensioni delle “regioni” prescelte, perché presumibilmente meno uniformi saranno gli ordinamenti colturali delle aziende nel periodo di riferimento utilizzato per calcolare gli aiuti “su base storica”. La Commissione indica nel documento la strada di un aumento delle dimensioni delle “regioni” rispetto alle scelte compiute dai Paesi membri che hanno già optato per questo regime di aiuti; ciò vorrebbe dire considerare anche per i Paesi di più grandi dimensioni l’ipotesi che la “regione” coincida con l’intero Paese e che, quindi, in ciascuno Stato membro tutte le aziende ricevano lo stesso aiuto per ettaro di superficie. Può essere utile a questo punto avere qualche elemento di riferimento per valutare le dimensioni della redistribuzione del sostegno che si avrebbe. La figura 1 presenta l’aiuto per ettaro e per “regione” utilizzato in Italia nel 2006 per i titoli “da riserva”, per i quali anche nel nostro Paese si applica il Rpu “regionalizzato”; la scelta è stata quella di definire le “regioni” come le zone altimetriche delle quattro circoscrizioni geografiche. Le differenze sono marcate, dai 63 euro per ettaro della montagna dell’Italia Settentrionale ai 485 euro per ettaro della pianura dell’Italia Meridionale. Se si avesse una “regionalizzazione” che considerasse come “regione” l’Italia nel suo insieme, tutte le aziende riceverebbero invece un aiuto pari a 259 euro per ettaro. Le “regioni” che vedrebbero una riduzione dei pagamenti diretti a vantaggio di aziende localizzate altrove sarebbero le aree di pianura dell’Italia

Figura 1: Aiuto per ettaro utilizzato per i titoli da Riserva per “regione” (circoscrizione geografica e zona altimetrica) (2006; euro per ettaro)



Settentrionale, Centrale e Meridionale e quelle collinari dell'Italia Meridionale. Se considerassimo, invece, la distribuzione dei pagamenti diretti per regione amministrativa, una "regionalizzazione" che considerasse come "regione" l'intero Paese vedrebbe Lombardia, Veneto, Puglia e Calabria tra le regioni in cui l'ammontare complessivo degli aiuti diretti alle aziende si ridurrebbe di più, e Valle d'Aosta, Trentino, Liguria, Toscana e Sardegna tra quelle che, al contrario, lo vedrebbero crescere di più.

La seconda questione relativa alla possibile "regionalizzazione" degli aiuti diretti su cui è utile riflettere è quella della loro equità. Il problema sollevato dalla Commissione quando sostiene che, anche in questo caso, il sostegno ricevuto da ciascuna azienda sarebbe ancora basato sulla produzione che si è avuta negli anni passati (in questo caso nelle aziende della "regione", piuttosto che nella stessa azienda), è quello dell'equità di aiuti diretti per ettaro diversi da "regione" a "regione". Come per i pagamenti definiti "su base storica", anche in questo caso, infatti, le differenze sarebbero determinate dall'ammontare di sostegno ricevuto dalle aziende di ciascuna "regione" nel passato. Se la giustificazione dei pagamenti diretti non è più quella "compensativa", ma – come molti sostengono (vista la scarsa efficacia della condizionalità) – di fatto quella, genericamente, dello status di agricoltore, allora, di nuovo, diventa difficile giustificare differenze negli aiuti per ettaro erogati nelle diverse "regioni". Da qui l'indicazione della Commissione di un cammino che porti (rapidamente) verso pagamenti per ettaro meno disomogenei e, quindi, verso "regioni" che, presumibilmente, dovrebbero coincidere con il Paese membro. Naturalmente questo non risolverebbe il problema dell'equità delle differenze nei pagamenti per ettaro ad aziende collocate in Paesi diversi; la soluzione di un aiuto per ettaro uguale in tutta l'Unione Europea appare però improponibile: gli effetti redistributivi del sostegno tra i Paesi membri che si avrebbero rende questa ipotesi concretamente impraticabile dal punto di vista politico².

D'altro canto, e vengo al terzo problema su cui riflettere, se la giustificazione degli aiuti diretti "regionalizzati" fosse, invece, quella della produzione da parte delle aziende di beni e servizi non di mercato, cui la società attribuisce un valore rilevante, allora il pagamento, per essere, non solo equo, ma anche efficace, dovrebbe essere legato all'ammontare prodotto da ciascuna azienda di questi beni e servizi o, se a ciascuna azienda fosse richiesto di produrre la stessa

² In occasione della presentazione ufficiale del documento il 20 novembre 2008 il Commissario Fisher-Boel ha dichiarato che rendere più uniforme il pagamento per ettaro vuol dire calcolarlo facendo riferimento a "regioni" più ampie di quelle utilizzate sin qui, o considerando il Paese membro nel suo insieme; il Commissario in quella occasione ha invece esplicitamente escluso che si possa pensare ad un pagamento per ettaro unico per l'intera Unione Europea.

quantità di beni e servizi pubblici³, al costo sostenuto da ciascuna azienda. In tutti e due i casi gli aiuti per ettaro risulterebbero diversi da azienda ad azienda.

Se però volessimo ragionare in una prospettiva di riforma delle politiche per l'agricoltura che vada al di là del 2013 dovremmo anche porci la domanda se è veramente un Rpu "regionalizzato" e reso più uniforme l'obiettivo finale cui vogliamo che pervenga il processo di riforma delle politiche per l'agricoltura dell'Unione Europea, o se, piuttosto, l'obiettivo non debba essere quello di un sistema di sostegni selettivi – per imprese e territori – volti (a) a compensare i costi per la produzione (effettiva e verificabile *ex post*) da parte delle aziende agricole di beni e servizi cui i cittadini attribuiscono un valore e per i quali sono disposti a pagare o (b) destinati a sostenere, con strumenti innovativi rispetto a quelli utilizzati sin qui, azioni in grado di aumentare la competitività delle imprese e dei sistemi di imprese.

LA CONDIZIONALITÀ

Il secondo tema toccato nel documento della Commissione discusso in questa nota è quello della condizionalità.

Per la Commissione "il sistema della condizionalità (...) è, e continuerà ad essere, un elemento essenziale della Pac; ma l'esperienza di questi anni ha fatto emergere in maniera chiara la necessità di una sua semplificazione" (Commission of the European Communities 2007b, p. 4). Peraltro, si tratta di un processo che era partito già prima dell'avvio dell'*Health check* (Commission of the European Communities 2007a) e che ha determinato nel dicembre 2007 una prima semplificazione delle modalità di applicazione della condizionalità e del calcolo delle penalizzazioni nel caso in cui essa non sia rispettata.

Nell'ambito dell'*Health check* la Commissione propone di guardare a due questioni:

- a. "qualificare i Criteri di gestione obbligatoria (Cgo), eliminando gli impegni che non sono direttamente rilevanti dal punto di vista degli obiettivi della condizionalità",
- b. "analizzare e, qualora necessario, modificare, l'attuale lista dei Cgo e delle Buone condizioni agronomiche ed ambientali (Bcaa) allo scopo di migliorare il raggiungimento degli obiettivi della condizionalità" (Commission of the European Communities 2007b, p. 4).

Il problema sollevato dalla Commissione nell'ambito dell'*Health check* è, quindi, quello di una parziale ridefinizione della condizionalità. Considerata

³ È questo il caso dell'attuale condizionalità associata al Pua, in cui le aziende per ricevere gli aiuti devono soddisfare uno standard che è uguale per tutte.

l'accentuata ambiguità di questa parte del documento della Commissione, resta però da vedere cosa possa voler dire per le imprese una condizionalità più semplice e caratterizzata da impegni diversi da quelli attuali; determinerà un aumento o una riduzione dei vincoli cui le aziende sono soggette e, di conseguenza, un aumento o una riduzione dei loro costi per soddisfarla?

Una domanda che mi pongo spesso, senza aver trovato sin qui una risposta soddisfacente, è quale sia la consistenza delle imprese agricole italiane che hanno effettivamente dovuto modificare i loro comportamenti per soddisfare la condizionalità. La risposta a questa domanda appare legata, da un lato, a come sono stati concretamente definiti gli standard da soddisfare, dall'altro, alla credibilità e all'efficacia del sistema dei controlli. In assenza di una risposta a questa domanda è difficile valutare i possibili effetti per le imprese agricole del nostro Paese di una modifica della condizionalità come risultato dell'*Health check*.

Come per il Rpu, anche in questo caso la Commissione non sembra intenzionata con l'*Health check* a mettere in discussione le caratteristiche di fondo della condizionalità come la conosciamo oggi. I costi per soddisfare i vincoli della condizionalità sono diversi da territorio a territorio, perché diverse sono tanto le Bcaa che le condizioni ambientali e la qualità delle risorse, ma il pagamento diretto che l'impresa riceve se rispetta la condizionalità è del tutto slegato dai costi che ha sostenuto per soddisfarla. Se volessimo guardare oltre il 2013 dovremmo però chiederci se sia ragionevole, giusto ed efficace pagare le imprese per ottenere che applichino la legislazione esistente. Non sarebbe forse più ragionevole, più giusto e più efficace incentivarle per ottenere il soddisfacimento di standard più elevati di quelli obbligatori? Naturalmente questo vorrebbe dire una politica totalmente diversa da quella attuale; non si tratterebbe più di condizionare un pagamento, il cui ammontare è definito su altre basi, al soddisfacimento di standard, ma di introdurre una politica di tipo volontario⁴ in cui un incentivo è erogato solo alle aziende che accettano di soddisfare standard per esse più restrittivi, e di maggior valore per la società, di quelli che l'azienda è già tenuta a rispettare. Si tratta evidentemente di una domanda rilevante solo in uno scenario temporale che va al di là di quello dell'*Health check*. D'altro canto, però, per valutare se i cambiamenti che potrebbero essere introdotti con l'*Health check* vadano o meno nella direzione giusta è necessario avere uno scenario di riferimento di più lungo periodo verso il quale si vorrebbe che le politiche convergessero.

⁴ Con politica di tipo volontario si intende una politica che preveda, non il sostegno di tutte le aziende, ma l'erogazione di incentivi soltanto a quelle che trovino conveniente, in cambio di questi, di mettere in essere i comportamenti giudicati meritori dal punto di vista collettivo e che, per questa ragione, sono premiati dalla politica.

DISACCOPIAMENTO

La riforma Fischler del 2003 e le riforme delle Organizzazioni comuni di mercato che sono state realizzate negli anni più recenti hanno lasciato ai “15” la possibilità di mantenere accoppiata parte dei pagamenti diretti “allo scopo – dice il documento della Commissione – di assicurare un livello minimo di attività produttiva e per generare benefici ambientali” (Commission of the European Communities 2007b, p. 3). Francia e Spagna, ad esempio, hanno scelto di mantenere accoppiato il 25 per cento dei pagamenti relativi ai seminativi; Austria, Belgio, Francia, Portogallo e Spagna il 100 per cento di quelli relativi alle vacche nutrici⁵.

La proposta della Commissione è di cancellare gli aiuti accoppiati oggi in essere, eliminando così “la complessità e i costi amministrativi determinati dalla necessità di tenere in piedi due sistemi paralleli”, salvo aggiungere “Peraltro, un supporto parzialmente accoppiato può ancora essere giustificato, almeno per ora, in regioni specifiche dove il livello della produzione è contenuto ma importante dal punto di vista economico o ambientale (come può essere il caso per le vacche nutrici in regioni che producono carni bovine utilizzando sistemi estensivi). Se, in che misura e fino a quando si debbano conservare forme di sostegno parzialmente accoppiate è una questione da considerare in un contesto chiaramente regionale. La Commissione propone di valutare i rischi legati ad un totale disaccoppiamento degli aiuti diretti e le possibili alternative sulla base di analisi realizzate caso per caso” (Commission of the European Communities 2007b, p. 4).

La Commissione, quindi, lascia aperta la possibilità del mantenimento di pagamenti accoppiati, ma limitatamente a regioni specifiche e sulla base di valutazioni economiche o ambientali realizzate con riferimento a specifici ambiti locali.

La questione del disaccoppiamento degli aiuti oggi ancora accoppiati non è tra quelle più sensibili per l'Italia, che ha scelto di disaccoppiare, subito o a regime, tutti i pagamenti diretti relativi al Regime di Pagamento Unico (tranne le sementi)⁶.

La proposta della Commissione di eliminare tutti i residui pagamenti ac-

⁵ Per il quadro completo delle scelte di implementazione a livello nazionale aggiornato al gennaio 2008 si veda http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf.

⁶ Sono attualmente accoppiati, oltre agli aiuti per la produzioni di sementi ed a quelli relativi agli “altri regimi di aiuto” (Titolo IV e V bis del Regolamento 1782), parte dei pagamenti per il tabacco (tranne che in Puglia, dove i pagamenti sono già totalmente disaccoppiati), parte dei pagamenti per il pomodoro e quelli per pere, pesche e prugne destinati alla trasformazione industriale.

coppiati appare forse cauta (per la finestra lasciata aperta per il mantenimento di aiuti accoppiati, sia pure “in regioni specifiche dove il livello della produzione è contenuto”), ma va certamente in una direzione giusta: il completamento della riforma Fischler e la semplificazione della Pac.

Un problema rilevante che la finestra lasciata aperta dalla Commissione pone è quello della capacità dell’Italia di gestire efficacemente gli spazi lasciati dalla politica comunitaria a decisioni nazionali. Ci si lamenta spesso, e a ragione, del fatto che le politiche comunitarie pretendono di perseguire i loro obiettivi intervenendo con gli stessi strumenti su sistemi agricoli (di imprese e territoriali) molto diversi tra loro e che, quindi, avrebbero bisogno di interventi diversi. Quando, però, ci è stata data la possibilità di prendere delle decisioni, differenziando le modalità di applicazione delle politiche comunitarie tra le aziende e tra i territori, facendo delle scelte – cioè introducendo criteri selettivi di individuazione dei beneficiari delle misure o modulando il sostegno sulla base di criteri oggettivi – l’Italia ha mostrato chiaramente i limiti delle sue capacità di *governance* (si pensi ad esempio al cattivo uso che è stato fatto sin qui delle opportunità offerte dall’art.69 del Regolamento 1782). Si tratta di un problema grave le cui conseguenze sono destinate a crescere negli anni a venire vista la tendenza, sempre più evidente, alla crescita dei margini di decisione nazionali e regionali nell’applicazione delle politiche comunitarie.

CONCLUSIONI

Concludendo, per prima cosa vale la pena probabilmente di spendere una parola sulla cautela e su qualche evidente ambiguità che caratterizzano il documento della Commissione. Nel valutare un documento come quello di avvio dell’*Health check* sarebbe sbagliato puntare il dito su tutte le cose che si sarebbe voluto vedere scritte in maniera più chiara, o alle scelte che si sarebbe voluto vedere indicate in maniera più decisa. Non è certo in un documento di questa natura che la Commissione può rendere espliciti i risultati cui vorrebbe arrivare alla fine del confronto e della mediazione politica di cui il documento non è che lo stimolo iniziale; se così facesse, la Commissione si precluderebbe gran parte delle possibilità di raggiungere gli obiettivi che ha in mente e l’unico risultato certo che conseguirebbe sarebbe quello di esporsi ad un fin troppo facile tiro al bersaglio. Non solo, ma la Commissione con le cautele e le ambiguità del documento si lascia aperta la possibilità di definire le sue proposte e la loro “ambizione” più avanti nel processo, tenendo conto anche delle aperture e delle chiusure che sui singoli temi emergeranno via via nel dibattito che coinvolgerà i Paesi membri. Quindi, le molte ambiguità del documento non vogliono affatto dire che la Commissione non abbia una strategia o che non sappia cosa vorreb-

be ottegnere; vogliono dire, semplicemente, che la Commissione ha messo sul tavolo un documento volutamente cauto e un po' ambiguo per aprire il dibattito e poter valutare più avanti le proposte concrete da avanzare, sulla base anche delle probabilità che esse possano effettivamente andare in porto. Si tratta quindi, di un documento strategico che è parte del complesso processo decisionale, ed è in questa luce che ad esso bisogna guardare.

Con riferimento ai pagamenti diretti, l'obiettivo che la Commissione dichiara di voler perseguire, come già richiamato, è quello di rendere il Regime di pagamento unico *più efficace, più efficiente e più semplice*. È lecito quindi porsi il quesito se, nel caso in cui le proposte della Commissione diventassero *tout court* decisioni del Consiglio, ci troveremmo veramente davanti ad una Pac *più efficace, più efficiente e più semplice*. Non penso che sia possibile rispondere al quesito se esse produrrebbero un Rpu *più efficace*. Questa valutazione andrebbe fatta con riferimento agli obiettivi perseguiti con questo strumento e gli obiettivi *effettivamente* perseguiti dalla Pac non sono affatto chiari; essi appaiono caratterizzati da una certa distanza tra obiettivi dichiarati ed obiettivi concretamente perseguiti, da molte ambiguità e da qualche contraddizione. Avremmo un Rpu *più efficiente*? Io direi di no, se non nella misura in cui si ridurrebbero i costi amministrativi per il trasferimento delle risorse alle imprese come risultato della semplificazione delle procedure. Invece, avremmo certamente una Pac *più semplice*.

Dal punto di vista specifico dell'Italia, la proposta più delicata tra quelle avanzate dalla Commissione nel suo documento, a mio avviso, è quella di rendere obbligatoria la "regionalizzazione" degli aiuti diretti e di modificare l'attuale opzione di "regionalizzazione" in modo da rendere i pagamenti per ettaro più uniformi. Ciò che rende la "regionalizzazione" un tema sensibile è la redistribuzione del sostegno tra i territori e tra le imprese che essa determina. Dal punto di vista dell'equità, invece, essa costituirebbe un passo in avanti rispetto agli attuali pagamenti calcolati "su base storica". Le proposte della Commissione relative alla condizionalità, pur con le difficoltà per valutarle che derivano dalla loro ambiguità, a me sembrano potenzialmente meno sensibili. Infine, le proposte relative al disaccoppiamento totale, a regime, degli aiuti diretti sono quelle che meno dovrebbero destare preoccupazione dal punto di vista degli interessi delle agricolture del nostro Paese.

Se consideriamo il documento della Commissione nel suo insieme – non, quindi, le sole parti relative al futuro dei pagamenti diretti su cui questa nota ha fermato l'attenzione – quale giudizio è possibile dare? Si tratta veramente,

⁷ Peraltro, a questo proposito è utile richiamare come, mentre il documento dice chiaramente che l'obiettivo dell'*Health check* è una "messa a punto" della riforma Fischler, il Commissario Fischer-Boel nel corso della sua presentazione ufficiale il 20 novembre 2008 ha dichiarato che certamente l'*Health check* andrà oltre la mera "messa a punto" della riforma del 2003.

come sostiene la Commissione, di un mero controllo dello stato di salute della Pac che suggerirà soltanto qualche “*aggiustamento*”, una sua “*messa a punto*”, “*senza che questi aggiustamenti costituiscano un’ulteriore riforma*” della Pac?⁷ La mia opinione è che l’*Health check* costituisca piuttosto l’avvio – cauto e con qualche ambiguità, nel senso indicato prima – di un’ulteriore, significativa riforma della Pac, centrata sulla definitiva cancellazione dei suoi elementi settoriali. Infatti, se le proposte della Commissione contenute nel documento fossero accettate dagli Stati membri, ci ritroveremmo con una Politica agricola comune in cui gli elementi residui che oggi la caratterizzano come una politica agraria sarebbero spariti. E non mi sembra cosa da poco.

L’ultimo quesito che, in maniera un po’ provocatoria, mi pongo e pongo al lettore è se, guardando ad un orizzonte al di là del 2013, la Politica agricola comune che vorremmo è veramente costituita soltanto da pagamenti diretti alle imprese “regionalizzati”, da strumenti di sostegno totalmente disaccoppiati e da una condizionalità semplificata? O vorremmo piuttosto un nuovo insieme di politiche, un terzo pilastro della Pac che andasse progressivamente a sostituirsi al primo, centrato su un sistema di misure di sostegno selettive rispetto alle imprese ed ai territori, volte a rendere possibili investimenti ed azioni sostenibili in grado di aumentare la competitività di mercato delle imprese e dei sistemi delle imprese o ad acquistare da queste beni e servizi pubblici? In altre parole, se volessimo guardare al futuro delle politiche per l’agricoltura oltre il 2013, il problema che dovremmo porci (e che a me sembra essere oggi liquidato un po’ troppo frettolosamente in molte analisi sul futuro della Pac) è se veramente non ci sarà più bisogno di politiche settoriali o se non sia il caso di riflettere sulla necessità, nel mentre ci disfacciamo (con grave ritardo) degli strumenti del passato, di dotarci di una politica agricola ed alimentare moderna, leggera e selettiva basata su strumenti di intervento del tutto nuovi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council on the application of the system of cross-compliance*, COM(2007) 147 final, Bruxelles, 29 marzo, 2007a.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparing for the “Health Check” of the CAP reform*, COM (2007) 722, Bruxelles, 20 novembre, 2007b.

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE NELLO STATO DI SALUTE DELLA PAC

Franco Sotte*

IL PARAGRAFO CHE NON C'È

Di recente, in diverse occasioni la Commissaria all'agricoltura Marianne Fischer Boel aveva lasciato intendere che nel cosiddetto *Health check*, il secondo pilastro e la politica di sviluppo rurale avrebbero giocato un ruolo importante. In un dibattito organizzato nel settembre 2007 da un *pool* di Ong anglo-tedesche, aveva affermato: “Il secondo pilastro è il futuro della Pac: *this is where music is playing*”¹. In ottobre era stata anche più esplicita: “Lo sviluppo rurale deve fare parte del cosiddetto *Health check* della Pac. [...] Dobbiamo combattere duramente negli anni prossimi per ottenere sufficienti fondi che possano consentire alla politica di sviluppo rurale di procedere a pieno ritmo. Gli 88 miliardi di euro [*sic!* in realtà sono 69!] dell'Ue che abbiamo a disposizione per gli anni dal 2007 al 2013 sono un buon punto di partenza. Ma si tratta di un importo inferiore a quello che la Commissione aveva richiesto” (Fischer Boel, 2007).

Dopo queste dichiarazioni pubbliche nette e inequivocabili ci si sarebbe aspettati che al tema della politica di sviluppo rurale, nel documento di avvio dell'*Health check*, fosse dedicata un'analisi organica. Ci si sarebbe aspettati, in altre parole che, richiamandosi al preminente obiettivo per l'Ue della coesione economica e sociale² ed agli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, in una sezione centrale del documento si compisse una valutazione sull'attuale fase di approvazione e di avvio dei Psr 2007-2013. Anche perché, all'inizio del 2008 – pas-

* Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche (f.sotte@univpm.it - www.sotte.it).

¹ Commenti di Mariann Fischer Boel ad una *Question and answer session* organizzata da *Land Use Policy Group*, Uk, e *Bundesamt für Naturschutz*, Germany, sul tema: *Future Policies for Rural Europe and Beyond – Delivering Sustainable Land Management in a Changing Europe*, 19 settembre 2007.

² L'art.2 del Trattato dell'Unione Europea è esplicito al riguardo: “L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale [...]”, Unione Europea, Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea.

sato il primo anno dei sette – ancora molti Paesi (tra questi la Danimarca, la Romania, la Scozia e il Galles, più della metà delle *Comunidades Autónomas* della Spagna e cinque regioni italiane (Sicilia, Puglia, Basilicata, Molise e Val d’Aosta) non avevano ancora completato l’iter di approvazione dei propri Psr³.

D’altronde, la maggior parte dei Psr è stata approvata alla fine del 2007; è ancora in corso la stesura dei regolamenti attuativi e la predisposizione dei bandi, con il rischio di ritardi notevoli nell’implementazione e di perdita di opportunità di utilizzo delle risorse a disposizione. Un rischio, questo, che si sarebbe già corso se non ci fossero stati i cosiddetti *overbooking* (gli impegni assunti oltre il limite delle risorse a disposizione) del precedente periodo di programmazione 2000-2006, per il finanziamento dei quali sono state utilizzate le risorse disponibili per il 2007.

Una sezione organica sul secondo pilastro del documento dell’*Health check* sarebbe stata inoltre opportuna e necessaria sia per indicare le modalità con cui affrontare i delicati compiti che lo stesso *Health check* suggerisce di trasferire dal primo al secondo pilastro o che attribuisce ad esso *ex-novo*, che per ribadire l’impegno della Commissione verso la politica di sviluppo rurale a sostegno delle scelte delle linee guida dettate dagli *Orientamenti strategici comunitari*⁴.

Nel documento di avvio dell’*Health check* non c’è nulla di tutto questo. Manca un’analisi organica, così come manca qualsiasi riferimento al processo in atto di avvio dei Psr, mentre si contano ben dieci richiami alla politica di sviluppo rurale (o al secondo pilastro), che vanno cercati qua e là nel testo, essendo stati dispersi in otto differenti paragrafi.

LE NUOVE RISORSE PER LO SVILUPPO RURALE

La modulazione obbligatoria

L’*Health check* trasferisce allo sviluppo rurale nuove risorse sostanzialmente per un’unica via: la modulazione obbligatoria, cioè il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro attraverso un taglio percentuale dei pagamenti unici aziendali. Una seconda fonte di finanziamento avrebbe potuto essere costituita dall’imposizione di limiti massimi e minimi ai pagamenti individuali. In documenti e interventi preparatori all’*Health check* si ipotizzava

³ Per un’informazione aggiornata si può selezionare l’opzione “I Psr degli altri Stati Membri” nel sito predisposto dal Mipaaf: www.politicheagricole.it/SviluppoRurale.

⁴ Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013), (2006/144/CE), Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, L 55/20 del 25.2.2006.

in effetti un trasferimento allo sviluppo rurale delle somme rese disponibili attraverso questa seconda strada. Nella versione finale dell' *Health check* viene però proposta un'altra soluzione: l'incremento delle somme a disposizione degli Stati membri per le politiche di cui all'articolo 69 del Reg. 1782/2003, riguardante l'opportunità di concedere pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità⁵.

La proposta dell' *Health check* riguardo alla modulazione obbligatoria cofinanziata prevede che questa incrementi del 2% all'anno dal 2007 e fino al 2013. L'attuale tasso di modulazione del 5% salirebbe quindi al 7% nel 2010, al 9% nel 2011, all'11% nel 2012, per arrivare finalmente al 13% nel 2013. Naturalmente rimarrebbe la franchigia aziendale di 5mila euro, che di fatto abbassa la percentuale di modulazione effettiva: attualmente in Italia essa è di 73,7 milioni di euro, pari al 2,8%, in termini reali (media europea 3,6%); con la variazione proposta salirebbe a regime a circa il 154,3 milioni di euro, pari al 5,8% (media europea 7,9%) (Henke, 2007).

Si tratta di una variazione significativa? Certamente, dal punto di vista degli attuali percettori del pagamento unico aziendale, il 13% di modulazione non è poco, specie se accompagnato da altri possibili effetti contrattivi: a) disciplina di bilancio; b) regionalizzazione (naturalmente questa penalizzerebbe coloro che sono stati avvantaggiati dal calcolo su base storica, mentre gli altri ovviamente ci guadagnerebbero); c) tetti e limiti minimi ai pagamenti unici individuali; d) eco-condizionalità più seriamente applicata e controllata. Va allo stesso tempo osservato che comunque il 13% è ben lontano dal 20% dell'originaria proposta di riforma Fischler che poi, attraverso la negoziazione, fu ridotta all'attuale 5% della versione finale del citato Reg. 1782/2003.

In più, secondo la proposta dell' *Health check*, la crescita della modulazione comincerebbe più tardi di altri provvedimenti (per la regionalizzazione, ad esempio, l'anno di inizio suggerito è il 2009) – nel 2010 – per completarsi soltanto nell'anno finale dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013. Ma già nel 2012 dovranno essere definite tanto la politica agricola comunitaria per dopo il 2013, che le future prospettive finanziarie; ed è possibile (oltre che auspicabile, specie per l'Italia) che i trasferimenti dal primo al secondo pilastro dei quali, per non mancare agli appuntamenti futuri, si dovrà cominciare a parlare presto (forse già nell'ambito della revisione di bilancio 2008-2009) siano ben più consistenti. Ricordando, come accennato, che la proposta originaria

⁵ Reg. (CE) n.1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (...), GU L 270 del 21.10.2003.

del 2003 era per una modulazione al 20%, difficilmente si dovrebbe scendere sotto quella soglia.

D'altra parte, ricostruendo le recenti vicende finanziarie della Pac, bisogna riconoscere che è stato soprattutto sul secondo pilastro che si sono abbattuti i tagli più cospicui. L'accordo finanziario Chirac-Schroeder dell'ottobre 2002, che ha anticipato e aperto la strada alla riforma Fischler del 2003, imponeva un limite alla crescita della spesa disponibile per il primo pilastro dell'1% nominale all'anno per il periodo 2003-2013.

Di fatto, tenendo conto dell'inflazione e della crescita delle entrate dell'Unione in conseguenza della crescita del Pil, si trattava di una diminuzione effettiva di circa il 3% all'anno rispetto alla media delle altre spese dell'Ue. Essa andava a sommarsi all'ulteriore riduzione della spesa agricola a disposizione del primo pilastro nei vecchi Stati membri conseguente ai due successivi allargamenti del 2004 e del 2007, avvenuti a bilancio invariato.

Riguardo alla spesa destinata al primo pilastro, vi erano dunque delle severe limitazioni nelle scelte alla base della riforma Fischler. Significativamente, nessun limite era invece previsto per il secondo pilastro, ipotizzando implicitamente che si potesse (o forse meglio si *dovesse*) far crescere la disponibilità di risorse finanziarie ad esso riservate. Di fatto, la proposta iniziale della Commissione del febbraio 2004 per il settennio 2007-2013 era pari a quasi 88 miliardi di euro (quelli che la Fischer Boel menzionava nella frase sopra citata).

Come si ricorderà, però, nel 2005 – a seguito della bocciatura francese e olandese della bozza di Costituzione europea e delle proposte di contrazione della contribuzione al bilancio Ue avanzate da diversi Stati membri contributori netti (la cosiddetta *gang of six*: Gran Bretagna, Germania, Francia, Olanda, Svezia, Austria) – le risorse dell'Unione sono nettamente diminuite con le prospettive finanziarie 2007-2013. Nei fatti, l'accordo Chirac-Schröder, che doveva porre un limite al primo pilastro per consentire al secondo di aumentare, si è trasformato in una sorta di salvaguardia del primo pilastro rispetto ai tagli al bilancio Ue. Non potendo intaccare il primo pilastro, infatti, questi si sono inopinatamente scaricati sul secondo al quale sono stati definitivamente assegnati soltanto 69 miliardi di euro (il 24% in meno di quanto proposto dalla Commissione nel 2004).

Alla luce di queste considerazioni, ci si sarebbe aspettati che attraverso l'*Health check* la Commissione dedicasse un impegno ben maggiore al finanziamento del secondo pilastro. La proposta ivi avanzata di accrescere la modulazione obbligatoria muove nella direzione giusta, ma appare modesta nell'ammontare rispetto all'obiettivo enunciato di considerare il rafforzamento del secondo pilastro come scelta strategica. Il 2% di modulazione obbligatoria aggiuntiva muove nell'Ue 350 milioni di euro all'anno. Quando nel 2013, ul-

timo anno delle attuali prospettive finanziarie, la proposta fosse a regime, ciò rappresenterebbe circa 1,2 miliardi di euro in più. In Italia si passerebbe da 126 milioni di euro conseguenti al 5% di modulazione, a 274 milioni di euro derivanti dal 13% di modulazione: in rapporto all'attuale dotazione finanziaria annua dei Psr, si passerebbe dall'11,8% al 25,7% (Henke, 2007, Pupo D'Andrea, 2007). Nei confronti del totale della spesa Pac, il secondo pilastro crescerebbe dall'attuale 20 al 25% circa, ma soltanto nel 2013, ultimo anno dell'attuale periodo di programmazione.

Sarebbe stato già diverso se la Commissaria Fischer Boel avesse proposto una variazione anche poco più consistente. Ad esempio, una crescita della modulazione obbligatoria del 3% all'anno a partire dal 2009 avrebbe consentito di raggiungere nel 2013, sia pure con dieci anni di ritardo, il 20% complessivo proposto da Fischler nel 2003. Questo avrebbe comportato un rapporto più presentabile tra secondo e primo pilastro (intorno al 30-35% nel 2013), utile per contribuire al confronto con le altre politiche non agricole dell'Ue nella prospettiva della revisione di bilancio del 2008-2009 e del dibattito sul dopo-2013.

Nell'ambito agricolo, la scelta di proporre una modesta variazione della modulazione obbligatoria dal 5% a 13% va incontro certamente alle *lobby* più conservatrici, attestate in difesa del primo pilastro, e agli Stati membri che non vogliono spendere nel cofinanziamento del secondo; ed è probabile che questi avranno gioco facile in fase di negoziato a limare qualche altro punto di modulazione, riducendola a un fatto modesto o addirittura insignificante. Basti ricordare che il 20% della proposta Fischler è successivamente stato ridotto al 5% nel Reg. 1782/2003. Non sarà difficile, in fase di negoziato e prima dei regolamenti finali, ridurre il 13% ad una percentuale ancora inferiore. Ad ogni buon conto, il Copa e la Cogeca si sono immediatamente affrettati a esprimere la propria assoluta opposizione alla proposta di aumento della modulazione obbligatoria⁶.

Il rovescio della medaglia è che, nell'ambito non agricolo, la proposta della modulazione al 13% potrà essere interpretata come una dimostrazione della poca disponibilità della Fischer Boel e della Dg-Agri a muovere davvero verso un ridisegno della politica agricola, coerentemente con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg e verso l'integrazione della Pac con le altre politiche.

In base a quanto stabilito dall'art.10 del Reg. 1782/2003, i fondi della modulazione obbligatoria sono assegnati agli Stati membri interessati sulla base dei seguenti criteri: a) superficie agricola, b) occupazione nel settore agricolo,

⁶ Copa/Cogeca, Reazione del Copa e della Cogeca alla comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute della riforma della Pac del 2003, Pocc(07)2574:3, 17 dicembre 2007.

c) Pil pro capite espresso in parità di potere d'acquisto. Tuttavia, ogni Stato membro riceve almeno l'80% degli importi totali resi disponibili grazie alla modulazione applicata nel suo stesso territorio. È questa una regola che avvantaggia l'Italia in quanto, applicando i tre parametri previsti, ad essa spettano nel secondo pilastro più fondi di quanti non ne perda nel primo (con la modulazione al 13% il taglio al primo pilastro pari a 154,3 milioni di euro sarebbe compensato da un incremento del secondo pilastro pari a 235,3 milioni di euro (ai quali naturalmente andrebbe aggiunto il corrispondente cofinanziamento nazionale). Una ragione di più per il nostro Paese, e soprattutto per l'agricoltura italiana, per essere interessati a una modulazione più elevata.

LIMITI MASSIMI E MINIMI AL PUA

Il documento sull'*Health check* avanza, non senza incertezze e imbarazzo, la proposta di imporre dei limiti massimi al sostegno (il cosiddetto *capping*). “L'introduzione del regime di pagamento unico [viene detto] ha reso più visibile la ripartizione dei pagamenti, suscitando nuove rivendicazioni a favore di una limitazione dell'entità del sostegno accordato ad un ristretto numero di grandi imprenditori agricoli”. Il documento non dice di più e soprattutto evita di entrare nell'analisi della natura del pagamento unico (Sotte, 2005). L'imposizione di un tetto, infatti, trova giustificazione soltanto se si assume che esso sia essenzialmente un aiuto al reddito. Ma, in tal caso, sarebbe in discussione l'intera procedura con cui viene calcolato, per nulla rapportata a una misura della effettiva necessità di sostegno del reddito individuale (che privilegierebbe le agricolture più disagiate e non le più ricche, come avviene con l'attuale politica)⁷: un tema, questo, che andrebbe ben oltre la sola questione, pur rilevante, dei limiti massimi.

D'altra parte, se la natura del pagamento unico fosse quella di un aiuto al reddito, sarebbe anche contestabile che, alla luce del principio di sussidiarietà, la politica debba essere conservata a livello comunitario, anziché essere rinalizzata (Jeep, 2007). Infine, se la natura del pagamento unico fosse quella di aiuto al reddito, si attenuerebbe la connessione tra pagamento disaccoppiato e servizi multifunzionali dell'agricoltura – imposti attraverso l'eco-condizionalità obbligatoria – in base alla quale l'Ue ha rivendicato, e fin qui ottenuto in sede Wto, l'inserimento della politica post-riforma Fischler nella cosiddetta “scatola verde”. Se, concludendo, il pagamento unico fosse considerato come il corrispettivo per i servizi multifunzionali dell'agricoltura (una sorta di prezzo

⁷ È questo un tema rilevato dalla Corte dei Conti Europea (Corte dei Conti Europea 2006).

pagato dall'Ue a copertura dei costi aggiuntivi, o dei mancati ricavi di mercato, per i beni di interesse collettivo prodotti), non vi sarebbero ragioni per una sua decurtazione alle imprese di maggiori dimensioni che, a fronte dei maggiori pagamenti, renderebbero i servizi multifunzionali richiesti in quantità corrispondentemente maggiori e su un territorio più esteso.

Altrettanto, il documento dell'*Health check* rivela imbarazzo e titubanza nell'enunciare la proposta di "riduzione graduale dell'importo erogato man mano che aumenta il totale dei pagamenti corrisposti al singolo beneficiario". Essa viene avanzata non nel testo, ma con l'unica nota di tutto il documento e semplicemente come un esempio: "riduzione del 10% dei pagamenti superiori a 100.000 euro, del 25% dei pagamenti superiori a 200.000 euro e del 45% dei pagamenti superiori a 300.000 euro".

Secondo questa ipotesi, come si vede in tabella 1, le imprese complessivamente interessate in Europa sarebbero comunque una esigua minoranza: 23.500 pari allo 0,34% del totale, e anche la spesa trasferita sarebbe relativamente modesta: 554 milioni di euro complessivamente pari all'1,7%. In Italia, analogamente, solo circa 2.300 imprese agricole sarebbero colpite dall'applicazione dei massimali, per un importo pari all'1,7% dei pagamenti unici. La gran parte del *capping* interesserebbe la Germania (dove, soprattutto nell'Est, sono presenti imprese di grandi dimensioni retaggio della passata collettivizzazione) e la Gran Bretagna. Due Paesi già in passato molto attivi nella attività di *lobbying* finalizzata ad impedire l'imposizione dei massimali individuali.

Tabella 1: Effetti dell'applicazione dei massimali individuali

		Ger	Spa	Fra	Ita	Uk	Ue-25
Spesa trasferita	%	5.4	1.2	0.2	1.7	2.3	1.71
	M€	269.9	55.7	16.4	62.5	78.5	554.30
Imprese agricole interessate	%	1.6	0.3	0.8	0.2	3.7	0.34
	Num	5310	2720	3560	2290	6100	23500

Fonte: www.farmsubsidy.org

Date tutte queste premesse, e anche in considerazione della oggettiva difficoltà a impedire che, attivati i tetti per beneficiario, si inneschino processi di frazionamento delle imprese con la finalità di evitarli, è facile prevedere che questa proposta possa essere lasciata cadere, come è sempre accaduto in passato fin dai tempi della riforma MacSharry del 1993, oppure che ne venga approvata una versione attenuata negli effetti e ancora più insignificante nei volumi di spesa trasferiti, con l'unico obiettivo di tacitare le critiche innescate presso l'opinione pubblica dalle campagne di stampa avverse alla Pac.

Un'altra recente ipotesi, avanzata dalla Commissione agricoltura del Parlamento Europeo riguarda la possibilità di una "modulazione progressiva", una sorta di ibridazione tra aumento della modulazione obbligatoria e tetti individuali. Essa suggerisce per l'intero periodo 2009-2013 una modulazione obbligatoria crescente: 1% per i pagamenti tra 10mila e 100mila euro, 2% per i pagamenti tra 100mila e 200mila euro, 3% per i pagamenti tra 200mila e 300mila euro e 4% per i pagamenti superiori a 400mila euro (Parlamento europeo, 2007). Anche questa ipotesi comunque, fa notare con franchezza l'estensore, "non è in grado di eliminare la lacuna fondamentale, data dal fatto che la modulazione e la riduzione ottengono maggiori effetti in termini di redistribuzione a favore del secondo pilastro nelle regioni con le migliori strutture aziendali – e quindi, nella norma, negli Stati meno svantaggiati".

Quanto invece alla possibilità di introdurre una soglia minima di sostegno annuale e/o innalzare il limite minimo di superficie prescritto per i pagamenti di importo esiguo, l'obiettivo dovrebbe mirare – oltre che ad una notevole semplificazione burocratica – anche ad escludere "i beneficiari che non sono veri e propri agricoltori" (i "*non genuine farmers*", come si legge nella più efficace terminologia della versione originale inglese dell'*Health check*). Si tratterebbe, nei fatti, di un riconoscimento istituzionale alla distinzione tra *aziende-imprese* e *aziende non-imprese* che, proprio in Italia, appare di particolare rilevanza (Sotte, 2006). Ricordando che nell'agricoltura italiana si contano ben 986mila aziende su 2 milioni e 594mila (il 38%) con meno di un ettaro di superficie e che la dimensione economica di ben 900mila aziende (36%) è inferiore ad una Ude (1.200 euro di reddito lordo all'anno), potrebbe essere applicata una soglia di esclusione anche elevata, ma accompagnata da opportune forme di mantenimento del diritto, come forma di incentivo all'aggregazione delle aziende in unità produttive di maggiori dimensioni.

I limiti minimi sotto i quali non si darebbe più luogo al diritto ai pagamenti comunitari potrebbero essere riferiti o a un'area minima (il testo dell'*Health check* non avanza proposte, ma circola l'ipotesi di passare dagli attuali 0,3 ettari di superficie arabile ad un ettaro) oppure alla adozione di una soglia minima di pagamento unico: al riguardo, la Commissione agricoltura del Parlamento europeo suggerisce 250 euro (Parlamento europeo 2007). In Italia comunque, a questo riguardo, è stato già adottato il minimo di 100 euro in applicazione dell'opportunità offerta dal Reg. 796/2004.

Quanto alla destinazione delle risorse di spesa recuperate dall'imposizione dei minimi e massimi individuali, il documento dell'*Health check* prevede che esse debbano "rimanere all'interno dello stesso Stato membro e possano essere utilizzate per affrontare nuove sfide, ad esempio nel contesto di una revisione dell'articolo 69 del regolamento (Ce) n.1782/2003". Ovviamente, nell'articolo

69 c'è una potenzialità di muovere opportunamente verso orientamenti selettivi che l'applicazione effettuata in Italia ha disatteso e che invece l'*Health check* ribadisce. L'indicazione non è da rigettare, ma sarebbe stato ancora meglio se la spesa recuperata (ancorché di modesto ammontare) fosse stata spostata nel secondo pilastro. In tal caso, i fondi non sarebbero strettamente rimasti nell'ambito nazionale, per la ricordata regola della redistribuzione tra gli Stati membri in base alla superficie agricola, all'occupazione nel settore agricolo e al Pil pro capite espresso in potere d'acquisto (in base alla quale l'Italia recupera attraverso il secondo pilastro una somma superiore a quella che perde dal primo). In secondo luogo, avrebbero attivato un corrispondente cofinanziamento nazionale.

I COMPITI CHE L'HEALTH CHECK AFFIDA AL SECONDO PILASTRO

L'elenco dei compiti che l'*Health check* affida al secondo pilastro è esposto nel documento in maniera disorganica, come già osservato. In sintesi si tratta di questo:

- potenziare, in relazione all'abolizione del *set aside*, il sostegno alla conduzione sostenibile dei suoli, delle risorse idriche e degli ecosistemi, con metodi quali il mantenimento dei pascoli permanenti, la protezione delle fasce ripariali, l'imboschimento, nonché gli interventi dettati dall'adattamento ai cambiamenti climatici (tema richiamato anche in riferimento alla nuova condizionalità) e dalla politica in materia di sequestro di carbonio e di energie rinnovabili, l'istituzione di corridoi ecologici;
- intervenire a favore delle aree montane per facilitare l'atterraggio morbido dell'abolizione delle quote latte ed evitare la scomparsa dell'allevamento da latte;
- introdurre misure di gestione del rischio;
- fornire servizi sostenibili dal punto di vista ambientale in materia di bioenergie;
- incentivare e rafforzare lo sviluppo di sistemi di produzione di biocarburanti di seconda generazione.

Alcuni di questi compiti in realtà non sono del tutto nuovi: ad esempio in materia di gestione delle risorse idriche non servono nuovi strumenti, ma più attenzione a quelli che ci sono già. Per altri compiti poi, è il caso della gestione del rischio, è molto discutibile se (e fino a che punto eventualmente) si tratti di materia da secondo pilastro.

Non viene peraltro fornita una risposta alla questione se i compiti aggiuntivi affidati al secondo pilastro siano pertinenti con gli obiettivi del Regolamento n.1798/05 sullo sviluppo rurale e con gli *Orientamenti strategici comunitari*.

Sarebbe stato opportuno offrire al riguardo una qualche valutazione complessiva. In sua mancanza, l'impressione generale è che il modo in cui viene trattato il tema dello sviluppo rurale dal documento dell'*Health check* sia sostanzialmente residuale. In altre parole, per risolvere i problemi del primo pilastro, evitando però di calarsi troppo nella carne viva delle sue contraddizioni, si trasferiscono qua e là funzioni al secondo. Non si entra però nel merito della sua funzione, che pure avrebbe meritato di essere considerata, anche in ragione della delicata fase di avvio dei *Piani strategici nazionali* e dei Programmi di sviluppo rurale nella quale in questo periodo (come si è visto, non senza ritardi) è impegnata tutta l'Europa.

Non è affatto chiaro, inoltre, cosa si propone riguardo alle modalità con cui implementare le nuove funzioni che si attribuiscono al secondo pilastro: delle appendici aggiunte ai Programmi di sviluppo rurale? Una riscrittura dei Psn e dei Psr? Oppure che cos'altro? Questo non è esplicitato.

UN GIUDIZIO CONCLUSIVO

La Commissaria Fisher Boel, presentando il 20 novembre 2007 la versione finale del documento di avvio dell'*Health check* ha affermato che “si tratta di una messa a punto delle riforme del 2003 e di un contributo alla discussione sulle future priorità nel campo dell'agricoltura”.

Il documento in effetti è rivolto positivamente a completare la riforma Fischler portando a compimento le sue scelte di fondo riguardanti quasi esclusivamente il primo pilastro:

- a. disaccoppiamento generalizzato (con limitate eccezioni);
 - b. regionalizzazione del pagamento unico;
 - c. eco-condizionalità semplificata;
 - d. eliminazione delle misure di controllo offerta;
 - e. sostituzione delle politiche di garanzia con nuove misure di gestione del rischio;
 - f. imposizione di limiti minimi e massimi ai pagamenti unici individuali.
- Queste misure sono accompagnate da altri provvedimenti in materia di cambiamento climatico, bio-energie e gestione acqua, espressione delle nuove sfide e priorità che l'agricoltura è chiamata a fronteggiare. Da questo punto di vista esso può anche apparire esaustivo.

Ma se il documento viene letto dal punto di vista dello sviluppo rurale, dal lato cioè di quella politica che il Commissario Fischler aveva appassionatamente sostenuto fino a presentarla come “secondo pilastro” della Pac e come politica di collegamento tra la Pac e le altre politiche strutturali e di coesione dell'Ue, la valutazione cambia completamente.

L'incremento relativamente contenuto della modulazione obbligatoria, la rinuncia (almeno per ora) a destinare allo sviluppo rurale i fondi derivanti dall'applicazione dei limiti massimi e minimi ai pagamenti unici individuali e la residualità dei compiti attribuiti al secondo pilastro, tutto questo contribuisce alla formazione di un giudizio decisamente meno positivo e soprattutto più preoccupato. Più preoccupato non soltanto perché in questa fase di avvio dei Psr sarebbe stato necessario un chiaro segnale di impegno della Commissione per l'affermazione sullo stesso piano dell'importanza di un approccio territoriale della Pac a fianco di quello settoriale. Ma anche e soprattutto per il rischio di isolamento in cui potrebbe trovarsi la Pac con un primo pilastro difficilmente difendibile agli occhi degli interessi non agricoli, e con un secondo pilastro indebolito dall'insufficiente attenzione che gli si dedica e dallo scarso impegno verso l'efficienza e l'efficacia con cui se ne gestiscono le politiche.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Corte dei Conti Europea, *Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?* Relazione Speciale n.7/2006 (2006/C 282/01), 2006.

De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2007.

De Filippis F., F. Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, Working paper n.1, Roma, 2006.

Land Use Policy Group e Bundesamt für Naturschutz, *Future Policies for Rural Europe and Beyond – Delivering Sustainable Land Management in a Changing Europe*, 9 settembre 2007.

Fischer Boel M., *Rural development in the European Union, International LEADER conference*, Gyöngyös, Ungheria, 25 ottobre 2007.

Henke R., *La modulazione degli aiuti diretti nella proposta di Health Check della Pac, Agiregionieuropa*, n.11, 2007.

Institute for European Environmental Policy - IEEP, *Towards the Cap Health Check and the European Budget Review the Proposals, Options for Reform, and Issues Arising*, German Marshall Fund, September 2007.

Mantino F., "Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari", *Agiregionieuropa*, n.11, 2007.

Pupo D'Andrea M.R., "Finestra sulla Pac", n.7, novembre, *Agiregionieuropa*, 2007.

Parlamento Europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, *Documento di lavoro in preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della Pac riformata*, relatore: Lutz Goepel, 26 novembre 2007.

Sotte F., “La natura economica del Pua”, *Agriregionieuropa*, n.3, 2005.

Sotte F., “Imprese e non-imprese nell’agricoltura italiana”, *Politica Agricola Internazionale*, n.1, 2006.

Sotte F., “Il futuro del secondo pilastro e della Pac nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell’Unione Europea”, in De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell’Unione Europea per l’agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2007.

INTERVENTI DI MERCATO, QUOTE, SET ASIDE E GESTIONE DEI RISCHI

Angelo Frascarelli*

INTRODUZIONE

Il documento sull'*Health check*, dopo aver valutato positivamente l'ultima stagione di riforme – da quelle del 2003-2004 a quella dello zucchero (2006) alle più recenti degli ortofrutticoli e del vino (2007) – pone una domanda decisiva sul futuro della politica dei mercati dell'Ue: “Come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell'Ue a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?” (Commissione Ce, 2007a).

Per affrontare questa domanda, l'*Health check* propone cambiamenti rilevanti che toccano alcuni fondamenti della Pac, come le quote latte, il *set aside* e il prezzo di intervento dei cereali. I cambiamenti proposti, tuttavia, non sono estranei agli orientamenti delle ultime riforme, anzi si innestano pienamente nell'obiettivo del miglioramento della competitività dell'agricoltura europea a livello mondiale, principio cardine della riforma Fischler.

Per esaminare le innovazioni dell'*Health check* è utile partire da una premessa sui recenti cambiamenti avvenuti con la riforma Fischler. L'analisi degli interventi di mercato è oggi abbastanza semplice, visto che essi sono stati inglobati nell'Ocm unica. Le tipologie di intervento attualmente esistenti nella Pac sono sostanzialmente tre:

- intervento pubblico e ammasso privato;
- regimi di contenimento della produzione;
- regimi di aiuto.

Nella tabella 1 vengono esposti gli strumenti e i relativi settori o i prodotti agroalimentari interessati. Ad un primo esame si comprende che è rimasto ben poco dei vecchi interventi di mercato della Pac.

L'*Health Check* prevede un ulteriore ridimensionamento e/o smantellamento degli interventi di mercato. Non è una novità: si tratta di un percorso già iniziato con la riforma MacSharry (1992) e con Agenda 2000 (1999), ma

* Dipartimento di Scienze economico-estimative e degli alimenti, Università di Perugia (angelof@unipg.it).

che ha avuto una forte accelerazione con la riforma Fischler (2003-2007). Tutti gli interventi di mercato hanno già subito una grandissima trasformazione nell'ultimo periodo, fino all'Ocm unica, in cui tutti gli interventi di mercato sono stati riuniti di un unico regolamento¹ (Frascarelli, 2008). In sintesi, per gli interventi di mercato la parola chiave è “abolizione” totale o quasi.

Ciononostante, l'*Health check* è di fatto un completamento della riforma Fischler, anche se tocca alcuni capitoli storici della Pac come quello delle quote latte e l'intervento dei cereali.

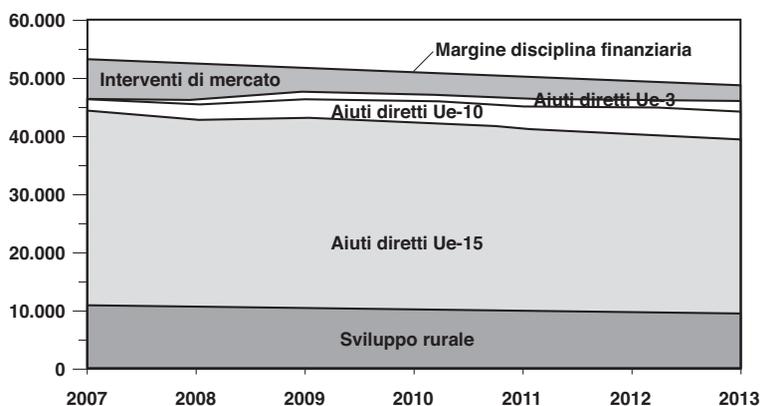
Tabella 1: Interventi di mercato attualmente esistenti nella Pac

	Strumenti	Settori/Prodotti
Intervento pubblico e ammasso privato	Intervento pubblico	Cereali: frumento tenero, frumento duro, orzo, granoturco e sorgo Riso: risone Zucchero: bianco e greggio (barbabietola o canna) Carni bovine: fresche o refrigerate Latte e prodotti lattiero caseari: latte scremato in polvere di prima qualità e burro
	Ammasso privato (<i>obbligatorio</i>)	Latte e prodotti lattiero caseari: crema di latte, burro salato e non, formaggi (grana padano, parmigiano reggiano, provolone)
	Ammasso privato (<i>facoltativo</i>)	Zucchero: bianco Olio di oliva Carni bovine: fresche o refrigerate Latte e prodotti lattiero caseari: latte scremato in polvere di prima qualità, formaggi (a lunga conservazione e di latte di pecora e/o capra, con almeno 6 mesi di stagionatura) Carni suine Carni ovine e caprine
Regimi di contenimento della produzione	Regimi di quote	Latte e prodotti lattiero caseari Zucchero
Regimi di aiuto	Aiuto alla trasformazione	Foraggi essiccati Lino da fibra
	Restituzione alla produzione	Amido e fibre Zucchero
	Altri aiuti	Latte e prodotti lattiero caseari Olio d'oliva ed olive da tavola Tabacco Apicoltura Bachicoltura

¹ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm), pubblicato in GUCE n. 299 del 16.11.2007.

L'effetto delle ultime riforme sulla politica dei mercati è visibile anche dall'analisi dei capitoli di bilancio della Pac. Infatti, la spesa per gli interventi di mercato è progressivamente diminuita dagli anni Ottanta ad oggi ed è prevista un'ulteriore riduzione. Se si osserva l'evoluzione delle componenti di spesa della Pac, la quota destinata agli interventi di mercato diminuirà ulteriormente dal 2007 al 2013 (figura 1), mentre aumenterà lievemente quella per i pagamenti diretti² e rimarrà pressoché costante quella per la politica di sviluppo rurale. Nel 2013, in base all'attuale linea di bilancio, la spesa per gli interventi di mercato si ridurrà al 6% della spesa totale per la Pac, contro il 74% dei pagamenti diretti e il 20% dello sviluppo rurale³.

Figura 1: Evoluzione delle componenti di spesa della Pac 2007-2013



Nell'*Health check*, gli argomenti affrontati in merito agli interventi di mercato sono:

- il sistema di intervento sui mercati;
 - l'intervento per i cereali;
 - il *set aside*;
 - le quote latte;
 - altre misure di controllo dell'offerta (foraggi essiccati, lino e canapa).
- C'è inoltre una breve ma importante riflessione sul ruolo dell'intervento sui mercati e sulle politiche di controllo dell'offerta.

² La quota destinata ai pagamenti diretti potrebbe però essere soggetta ad una decurtazione, a vantaggio dello sviluppo rurale, se sarà approvata la proposta di modulazione prevista nell'*Health check*.

³ La spesa per la politica di sviluppo rurale, in realtà, raddoppia in quanto alle risorse comunitarie si somma il cofinanziamento nazionale.

L'ABOLIZIONE DELL'INTERVENTO NEL SETTORE DEI CEREALI E DEL SET ASIDE

La Commissione osserva che esiste una crescente domanda di cereali per biocarburanti e per fini alimentari e zootecnici; l'intervento nel settore del mais, inoltre, è stato già soppresso il 12 giugno 2007 (Reg. Ce 735/2007), perché le consegne all'intervento in certe zone (ad esempio in Ungheria) non rappresentavano più una rete di sicurezza, ma erano diventati uno sbocco artificiale di mercato. L'*Health check* propone dunque di estendere agli altri cereali foraggeri il modello di intervento per il mais, ovvero una diminuzione graduale dei quantitativi all'intervento, fino alla completa soppressione dello strumento. Si propone di mantenere l'intervento per un solo cereale, il frumento tenero panificabile, che potrebbe svolgere il ruolo di rete di sicurezza, in quanto il livello del prezzo degli altri cereali si dovrebbe stabilizzare naturalmente a un livello prossimo a quello del frumento tenero (Commissione Ce, 2007a).

Per quanto riguarda il frumento duro, il documento sull'*Health check* non dice nulla; si presume che la situazione deficitaria di mercato non richieda una riflessione.

Con motivazioni pressoché identiche a quelle per la soppressione dell'intervento dei cereali, la Commissione propone l'abolizione definitiva del *set aside*⁴. La Commissione osserva che lo strumento della messa a riposo ha perso le ragioni della sua introduzione per effetto dell'evoluzione dei mercati e dell'introduzione del regime di pagamento unico. Ad accentuare la perdita di efficacia del *set aside*, ha contribuito anche la situazione attuale dell'offerta e della domanda dei cereali, compresa quella per biocarburanti (sostenuta dall'Ue), che spinge verso l'utilizzazione delle attuali terre ritirate. Già per il 2008 il *set aside* è stato temporaneamente abolito (Reg. Ce 1107/2007) per tener conto della carenza di offerta dei cereali che ha generato difficoltà di approvvigionamento sia per gli usi alimentari che zootecnici.

La soppressione definitiva del *set aside* porterebbe con sé anche un'altra importante novità: l'eliminazione dei titoli di ritiro. In questo modo verrebbe semplificata notevolmente anche la gestione del regime di pagamento unico con notevoli vantaggi dal punto di vista amministrativo sia per gli agricoltori che per le amministrazioni⁵.

L'abolizione del *set aside* non significa che gli agricoltori sono obbligati a

⁴ Attualmente, la superficie sottoposta al ritiro obbligatorio nell'Unione europea ammonta a 3,8 milioni di ettari.

⁵ Attualmente i titoli disaccoppiati sono suddivisi in tre tipologie: titoli ordinari, titoli da ritiro e titoli speciali. Con le proposte dell'*Health check*, in particolare con il regime di pagamento unico semplificato e l'abolizione del *set aside*, questa suddivisione non è più necessaria.

coltivare le proprie terre: secondo il criterio di un sempre maggior orientamento al mercato, essi rimarranno liberi di decidere se continuare a metterle volontariamente a riposo o se coltivarle. Pertanto non è prevedibile che tutti gli ettari rientrino in coltivazione. Secondo le stime della Commissione, l'abolizione del *set aside* dovrebbe riportare in coltivazione una superficie compresa tra 1,6 e 2,9 milioni di ettari. Tenuto conto delle rese medie, circa 10 milioni di tonnellate di cereali supplementari potrebbero essere messi in tal modo sul mercato. Qualora gli agricoltori decidessero di destinare a cereali la massima superficie liberata dal *set aside*, questo quantitativo potrebbe raggiungere i 17 milioni di tonnellate. In Italia la superficie destinata al *set aside* obbligatorio ammonta a circa 190-200 mila ettari.

Per rispondere poi alla critica degli ambientalisti che vedono nel *set aside* uno strumento positivo per la salvaguardia degli ecosistemi, soprattutto per mantenere la biodiversità e per la nidificazione degli uccelli, il documento sull'*Health check* assicura che l'abolizione del *set aside* sarà accompagnata da una serie di misure specifiche di sviluppo rurale per mantenerne i benefici ambientali⁶.

La soppressione dell'intervento per i cereali è un riforma che va nella giusta direzione, perché lo strumento dell'intervento pubblico era troppo costoso e creava distorsioni di mercato; la sua soppressione può essere quindi valutata positivamente. Necessaria è anche l'abolizione del *set aside*, in coerenza con il regime di pagamento unico e la politica europea sui biocarburanti e sulle biomasse.

Oggi il livello dei prezzi dei cereali è particolarmente elevato e non ci sono preoccupazioni per la soppressione dell'intervento per i cereali e del *set aside*. Non va però dimenticato che l'aumento dei prezzi mondiali è un fenomeno abbastanza recente, non ancora consolidato, nonostante le positive previsioni a medio termine; non si possono escludere situazioni future di crisi di mercato. Da questo punto di vista la Commissione usa con troppa facilità l'argomento dell'attuale momento positivo di mercato per smantellare tutti gli strumenti di intervento; non bisogna tuttavia dimenticare due fatti:

- fino a due anni fa, in Ungheria ed in altri Paesi si registrava un eccesso di offerta di cereali all'intervento, quindi l'aumento dei prezzi è un fenomeno troppo recente per utilizzarlo come fattore strutturale;
- l'abolizione del *set aside* potrà generare un aumento di offerta di 10-17 milioni di tonnellate di cereali.

Di fronte ad una eventuale situazione di crisi di mercato, la Pac non di-

⁶ In particolare la Commissione propone di accentuare nelle misure di sviluppo rurale la conduzione ecologica della terra, delle risorse idriche e degli ecosistemi, con metodi quali la messa a riposo per fini ambientali, la protezione delle fasce riparie, l'imboschimento ed interventi di adattamento ai cambiamenti climatici e di sviluppo delle energie rinnovabili.

sporrà più di strumenti di intervento e desta qualche perplessità la disinvoltura con cui il documento sull'*Health check* propone di abbandonare tutti gli strumenti di politica agraria per il controllo dei mercati. È pur vero che la Commissione propone la permanenza dell'intervento nel frumento tenero, come rete di sicurezza (un compromesso per transitare al nuovo sistema con cautela). Ma sarà sufficiente a garantire un livello minimo di stabilizzazione dei mercati in caso di crisi? Se i vecchi strumenti di politica agraria non sono più adeguati ad affrontare lo scenario della globalizzazione, è necessario trovare nuove forme di contrasto delle crisi di mercato soprattutto per gestire gli eventi particolari come andamenti climatici anomali, crisi sanitarie eccetera. L'*Health check* affida questo compito alle nuove misure sulla gestione dei rischi, che vengono trattate nell'ambito delle "nuove sfide" lanciate dal documento. Vedremo più avanti come la gestione del rischio non può rappresentare, allo stato attuale di perfezionamento dello strumento, un'alternativa agli attuali strumenti di politica agraria (intervento e *set aside*).

Le perplessità sulla proposta di abbandono degli strumenti di intervento nel mercato dei cereali non mirano a giustificare i vecchi strumenti, che sicuramente vanno superati, ma a richiedere una maggiore profondità nell'analisi dell'impatto dei cambiamenti proposti.

L'ELIMINAZIONE GRADUALE DEL REGIME DELLE QUOTE LATTE

La Commissione propone l'eliminazione di un altro caposaldo storico della Pac: le quote latte. È questa la proposta politicamente più sensibile di tutto il documento. Per inquadrare le novità riguardanti le quote latte, è opportuno illustrare l'evoluzione recente della politica in tale settore.

Agenda 2000 aveva aumentato le quote latte del 2,4% nell'Ue-15 (6% per l'Italia); l'aumento di quota era stato effettuato in anticipo nel 2000/2001 per Italia, Grecia, Spagna e Irlanda; per gli altri Paesi era previsto per il triennio 2006-2008 (+1,5% in totale). Successivamente la riforma Fischler aveva stabilito la riduzione del prezzo di intervento del burro (-25%) e del latte scremato in polvere (-15%), in quattro anni dal 2004 al 2007. Nonostante la riduzione dei prezzi istituzionali e l'aumento delle quote latte, nel 2007 si è registrato un considerevole aumento dei prezzi di mercato.

La riforma Fischler nel settore del latte aveva previsto che la Commissione nel 2007 avrebbe prodotto un'analisi della situazione del settore, in base alla quale sarebbero state assunte decisioni sul futuro delle quote latte. Lo studio, pubblicato a dicembre 2007, ha evidenziato un'evoluzione estremamente positiva del mercato dei prodotti lattiero-caseari: tra il 2003 e il 2006 si è assistito a un incremento incessante della produzione di formaggio e prodotti fre-

schi⁷, con una tendenza costante all'aumento di domanda di prodotti a maggior valore aggiunto, a scapito dei prodotti di base. Nel 2007, per rispondere all'aumento della domanda rispetto al 2003, sono stati utilizzati 5,5 milioni di tonnellate di latte (Commissione Ce, 2007b).

Il documento sull'*Health check* osserva che i motivi che hanno giustificato l'introduzione delle quote latte non sono più attuali. Oggi si registrano tre fenomeni nuovi: offerta non eccedentaria, domanda interna non più stagnante e aumento della domanda mondiale. Sia sul mercato interno che sul mercato internazionale si registrano prezzi elevati e un aumento della domanda di prodotti ad alto valore (formaggi, latte fresco), di conseguenza l'intervento non costituisce più un canale di sbocco per il burro e il latte scremato in polvere, come è stato per diversi decenni. Nel 2007, per la prima volta dal 1968, quando fu istituita l'Ocm del latte, è stato possibile azzerare tutte le restituzioni all'esportazione. Inoltre, contrariamente a quanto accadeva nel passato, quando le quote erano interamente utilizzate, vari Stati membri non esauriscono più la quota che è stata loro attribuita⁸ (Commissione Ce, 2007b).

Secondo la Commissione, il congelamento dell'offerta con il sistema delle quote non consente di rispondere all'evoluzione dei mercati, mentre l'eliminazione delle quote porterà a un aumento della produzione, a prezzi più bassi e a una maggiore competitività del settore, in grado di cogliere le opportunità del mercato interno ed internazionale. Non vengono ignorati gli effetti di questa proposta: l'abolizione delle quote porterà a un aumento dell'offerta e a una riduzione del prezzo, consentirà agli agricoltori più efficienti di approfittare dei nuovi spazi di mercato, ma le aziende meno favorite (montagna) incontreranno maggiori difficoltà.

In base a questa analisi, con luci e ombre, l'*Health check* propone con determinazione l'abolizione delle quote latte alla data di scadenza prevista dall'attuale regolamento: il 31 marzo 2015. La Commissione, a differenza di precedenti proposte in cui lasciava aperto il dibattito su diverse opzioni, non pone alternative all'obiettivo di eliminazione totale delle quote latte. Il documento si sofferma solamente sulla necessità di un regime transitorio per giungere in modo meno traumatico alla fine del regime delle quote. Esprime anzi una velata critica alla riforma

⁷ La produzione supplementare di formaggio tra il 2003 e il 2007 ha assorbito 5,2 milioni di tonnellate di latte (per produrre 1 kg di formaggio sono necessari in media 8 kg di latte). L'aumento di produzione dei prodotti freschi ha richiesto 300.000 tonnellate di latte (1 kg di latte per 1 kg di prodotto fresco) (Commissione Ce, 2007b).

⁸ Il periodo 2006/2007 è stato caratterizzato da una netta sottoutilizzazione delle quote, dell'ordine di 1,9 milioni di tonnellate, risultanti dalla differenza tra le 800.000 tonnellate prodotte in eccesso alla quota, principalmente in Italia e in Austria, e i 2,7 milioni di tonnellate non utilizzate rispetto alla quota, in particolare in Francia, Regno Unito e Ungheria.

ma del 2003, che non aveva aumentato le quote, limitando così la capacità del settore di orientarsi maggiormente al mercato e di diventare più competitivo.

La Commissione rileva la necessità di intervenire subito con una fase di accompagnamento all'eliminazione delle quote latte nel 2014/2015, prevenendo le eventuali critiche di coloro che vorrebbero rinviare la discussione al 2013. I problemi di un eventuale "mancato accompagnamento" della politica di settore al nuovo scenario senza quote sarebbero gravi per tutte le categorie di produttori:

- i produttori più intraprendenti e competitivi non potrebbero avvalersi delle nuove opportunità di mercato, ingessati dalle quote e dal loro elevato costo di acquisizione;
- i produttori meno efficienti delle zone svantaggiate, soprattutto di montagna, sarebbero alle prese con enormi difficoltà dovute al crollo dei prezzi in seguito alla brusca scomparsa delle quote.

In sintesi, la Commissione spiega e giustifica con chiarezza e determinazione la doppia proposta di eliminazione delle quote alla scadenza prevista (31 marzo 2015) e di una fase di accompagnamento o "atterraggio morbido" (*soft-landing*), che abbia inizio da subito.

Maggiori margini di discussione vengono lasciati rispetto a quali misure adottare per preparare il terreno a un "atterraggio morbido" del comparto lattiero-caseario nel momento in cui verranno meno le quote (Commissione Ce, 2007a). Anche in questo caso la Commissione propone la soluzione che ritiene migliore: un aumento graduale delle quote dal 2010 al 2015⁹. Questa proposta potrebbe non essere sufficiente ad accompagnare il settore nel periodo di transizione. L'aumento delle quote latte richiede anche la modificazione degli altri strumenti della politica lattiero-casearia: i prezzi di intervento del burro e del latte scremato in polvere e il prelievo supplementare. Se infatti si aumentano le quote latte nel periodo di transizione senza modificare il prezzo di intervento, si corre il rischio di un aumento dell'offerta e di un maggiore ricorso all'intervento: questo scenario sembra essere improbabile se perdura l'attuale andamento del mercato, ma non si possono escludere in futuro situazioni di stagnazione dei prezzi. È quindi ipotizzabile che l'aumento graduale delle quote sia accompagnato dalla riduzione dei prezzi istituzionali e, di conseguenza, del livello delle multe (prelievo supplementare)¹⁰.

Indipendentemente dalle scelte che verranno effettuate in merito ai prezzi

⁹ Recenti proposte della Commissione in tal senso indicano che le quote latte dovrebbero aumentare del 4% in quattro anni (1% all'anno dal 2010/11 al 2013/14) in aggiunta all'aumento del 2% a partire dal mese di aprile 2008.

¹⁰ Il prelievo supplementare è correlato proporzionalmente al prezzo di intervento del burro e del latte scremato in polvere. Attualmente il prelievo è fissato a 27,83 euro/100 kg di latte (Reg. Ce 1788/2003, inglobato nel Reg. Ce 1234/2007 – regolamento unico Ocm).

istituzionali, l'eliminazione delle quote latte porterà inevitabilmente ad un aumento dell'offerta e a una riduzione dei prezzi di mercato. Gli studi di impatto redatti da diverse università europee e anche recentemente dall'Ismea indicano chiaramente questo scenario. La Commissione afferma che la competitività delle imprese più efficienti aumenterà, ma le crisi di mercato potrebbero destabilizzare anche tali imprese. A tal proposito va sottolineato che l'assenza di misure di mercato nel settore lattiero-caseario è molto più problematica che in quello dei cereali, a causa degli elevati investimenti che il settore richiede.

Tuttavia le imprese più efficienti, specialmente nelle zone più favorite, devono accogliere il nuovo scenario competitivo, che presenta anche opportunità di mercato dovute all'aumento della domanda, soprattutto di prodotti ad alto valore (formaggi e latticini freschi). Per queste imprese la Commissione non ritiene di dover adottare misure di accompagnamento.

Un paragrafo del documento sull'*Health check* viene invece dedicato alle misure per le imprese lattiero-casearie delle regioni montane. L'aumento dell'offerta, la riduzione dei prezzi e la maggiore competitività del settore renderanno difficile la permanenza di un livello minimo di produzione nelle regioni più svantaggiate (montane e non solo). Per affrontare questo problema, si potrà fare ricorso alle misure di sviluppo rurale, finalizzate ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti lattiero-caseari¹¹. La Commissione tuttavia chiarisce che "lo scopo della politica di sviluppo rurale non è quello di mantenere in vita la produzione, pertanto occorre trovare un'altra soluzione per evitare scosse troppo violente alle aree montane al momento della scomparsa delle quote" (Commissione Ce, 2007a). A tal fine, viene proposta l'istituzione di misure di sostegno specifiche nel contesto della revisione dell'articolo 69 del Reg. Ce 1782/2003. È l'unico caso in cui la Commissione ammette la necessità di un aiuto accoppiato alla produzione, seppure limitato alla specificità di un settore e alle zone meno favorite.

Il ricorso all'articolo 69 non è pensato secondo l'attuale formula prevista dal Reg. Ce 1782/2003, che prevede una trattenuta sui *plafond* nazionali allo scopo di erogare pagamenti supplementari a favore dell'ambiente e della qualità. Soprattutto non occorre pensare alla modalità con cui esso è stato applicato in Italia, con erogazioni a pioggia, non selettive, che hanno accresciuto l'aggravio burocratico-amministrativo a carico degli agricoltori, senza alcun vantaggio per l'ambiente e la qualità (De Filippis, Frascarelli, 2007). La Commissione parla infatti di revisione dell'articolo 69, modificando la regola secondo cui tali misure si possono applicare solo a livello settoriale; in altre pa-

¹¹ Ci si riferisce alle misure dell'Asse I dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013, come ad esempio la misura 1.2.1 "Ammodernamento delle aziende agricole" e la misura 1.2.3 "Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali".

role, l'articolo 69 dovrebbe diventare uno strumento per concedere aiuti accoppiati, indipendentemente da trattenute settoriali e da vincoli settoriali, allo scopo di mantenere un livello minimo di produzione, ove questa svolge un ruolo importante dal punto di vista sociale ed ambientale.

La valutazione dell'abolizione delle quote lattiere è molto complessa, sia per la difficoltà di prevederne l'impatto sul mercato e sulle imprese sia per la specificità della situazione italiana in merito all'applicazione delle quote.

Dal punto di vista prettamente scientifico, le quote rappresentano una distorsione del mercato e andrebbero eliminate per molteplici motivi:

- il congelamento dell'offerta non consente di cogliere le opportunità del mercato;
- i costi amministrativi per la gestione del sistema sono altissimi;
- le imprese hanno maggiori vincoli al raggiungimento dell'efficienza;
- i giovani agricoltori sono frenati da alti costi di ingresso.

Da questo punto di vista, il sistema delle quote andrebbe superato e l'attenzione si dovrebbe concentrare sugli strumenti da introdurre nel periodo transitorio, tenendo conto che la gradualità è necessaria perché il settore è rimasto ingessato per venticinque anni.

Per l'Italia, i rischi di destabilizzazione del mercato potrebbero essere minori rispetto al resto dell'Europa; l'Italia produce latte destinato per il 70% ai formaggi e per il 10% al latte fresco: questi fattori potrebbero garantire la permanenza della produzione e svolgere una funzione di ammortizzatore delle crisi più gravi.

L'eliminazione delle quote potrebbe anche svolgere un ruolo positivo nel superare l'anomalia italiana della difficoltà di applicazione del sistema. Ma questo è anche il punto più sensibile per il nostro Paese; dopo che per tanti anni gli allevatori italiani hanno criticato le quote latte, oggi la maggior parte di essi sono contrari o, per lo meno perplessi, di fronte allo smantellamento del sistema, per due ragioni:

- in primo luogo, la perdita patrimoniale;
- in secondo luogo, il risentimento nei confronti degli allevatori cosiddetti "irregolari".

Nel corso degli anni, gli allevatori italiani hanno effettuato rilevanti investimenti per l'acquisizione delle quote latte, che in Italia hanno assunto valori sensibilmente superiori rispetto ad altri Paesi. La quota latte è entrata nello stato patrimoniale di molte imprese, con un impatto rilevante anche ai fini delle garanzie bancarie. Lo smantellamento viene quindi visto innanzitutto come una perdita netta del valore patrimoniale dell'azienda, prima ancora che in termini dei vantaggi che ne potranno derivare per la maggiore flessibilità ed efficienza produttiva. La perdita patrimoniale infatti è certa e quantificata, mentre i vantaggi economici sono da conseguire in uno scenario sempre più competitivo.

A ciò si aggiunge il risentimento nei confronti degli allevatori cosiddetti “irregolari” che in questi anni hanno prodotto latte al di fuori della regole, senza onerosi esborsi per l’acquisizione delle quote, e potranno continuare a produrre liberamente dopo la scomparsa del sistema. Oggi c’è una forte contrapposizione – c’è sempre stata ma oggi è ancor più accentuata – tra allevatori in regola e allevatori fuori dalle regole. Gli alti costi per l’acquisizione delle quote o per la regolarizzazione delle multe hanno generato in Italia una situazione che non ha eguali in nessun altro Paese dell’Unione europea.

Non a caso, proprio per i motivi appena esposti, è stato rilevato da una piccola indagine empirica che l’80% dei produttori – a mio avviso sbagliando – sono contrari all’eliminazione delle quote, perché probabilmente non hanno capito appieno lo scenario e perché sono fortemente condizionati dall’anomalia italiana. Anche il Copa-Cogeca ha espresso una valutazione del tutto negativa sull’ipotesi di discutere lo smantellamento delle quote latte prima del 2013 (Copa-Cogeca, 2008).

L’eliminazione delle quote latte è destinata, quindi, ad alimentare un acceso dibattito, sia per ragioni politiche che economiche; occorre tener conto che il settore si è profondamente ristrutturato nell’ultimo decennio e gli allevatori hanno sopportato elevati investimenti, anche nell’acquisto di quote. Sarebbe quindi opportuno trovare una forma di compensazione transitoria per l’abbandono del sistema: un modello già applicato dalla riforma Fischler che ha accompagnato la riduzione dei prezzi istituzionali del settore lattiero-caseario con una compensazione in pagamenti diretti che sono stati poi disaccoppiati. Il problema è il costo dell’operazione: il bilancio dell’Ue non offre margini. L’unica possibilità è un travaso di risorse da altri settori oppure un’operazione di differenziazione degli importi disaccoppiati per un numero limitato di anni. Nell’applicazione di questa riforma, inoltre, occorre tener conto dell’anomalia italiana, con una rigida differenziazione tra gli allevatori “regolari” e quelli “irregolari”.

La proposta di misure specifiche per la produzione lattiera di montagna è invece valutabile positivamente. Non si tratta di una forma surrettizia di riaccoppiamento, ma del riconoscimento del valore di un livello minimo di produzione per il mantenimento della stabilità sociale e ambientale di alcune zone della Comunità.

ALTRE MISURE PER FORAGGI ESSICCATI, LINO E CANAPA

Il documento sull’*Health check* si occupa, seppure brevemente, di un’altra serie di comparti, generalmente di piccole dimensioni (foraggi essiccati, patate da fecola, lino e canapa), in cui esistono misure di controllo dell’offerta e pagamenti vincolati alla produzione.

Nel settore dei foraggi essiccati, vige un aiuto alla trasformazione di 33 euro per tonnellata. Questo settore è già stato interessato dalla riforma Fischler, con un approccio di disaccoppiamento parziale: il *budget* complessivo (circa 36 milioni di euro per l'Italia) era stato assegnato per circa il 50% ai disidratatori, tramite aiuti alla trasformazione, e per il 50% ai produttori agricoli, tramite pagamenti diretti, confluiti nel regime di pagamento unico. Analogamente, per il settore del lino e della canapa esiste attualmente un aiuto alla trasformazione di 200 euro per tonnellata.

Con l'*Health check*, la Commissione propone per questi due settori il disaccoppiamento totale, quindi la soppressione dell'aiuto alla trasformazione e l'integrazione dei relativi importi nel regime di pagamento unico, completando di fatto le scelte della riforma Fischler.

La Commissione non intende fermarsi a sopprimere gli ultimi residui di sostegni accoppiati, ma intende compilare un vero inventario di tutte le altre misure settoriali di intervento sui mercati, con l'obiettivo della loro abolizione e integrazione nel pagamento unico. Lascia tuttavia aperto uno spiraglio per gli interventi settoriali, quando il loro mantenimento sia giustificabile "al fine di conservare i benefici apportati da una determinata produzione all'economia regionale, i quali non siano altrimenti conseguibili" (Commissione Ce, 2007a). In sostanza la Commissione ribadisce l'utilità dell'approccio di un articolo 69 rinnovato, su cui si potrebbero innestare gli interessi specifici di alcuni Paesi (ad esempio la Francia) che mirano al mantenimento di specifiche forme di accoppiamento per la vacca nutrice e gli ovicaprini.

IL RUOLO DELL'INTERVENTO SUI MERCATI E DEL CONTROLLO DELL'OFFERTA

L'*Health check* pone in primo piano una riflessione sulla politica dei mercati agricoli nell'Ue a ventisette membri e nell'epoca della globalizzazione, soprattutto alla luce delle attuali prospettive di mercato a medio termine, particolarmente favorevoli per i cereali e i prodotti lattiero-caseari.

Il documento pone in discussione il ruolo futuro degli strumenti di mercato, con le seguenti sottolineature:

- le prospettive a medio termine dei mercati nel settore dei cereali e del latte sono favorevoli;
- occorre trovare un meccanismo di intervento che garantisca una rete di sicurezza, senza ricorrere alle vendite sovvenzionate sul mercato interno e sul mercato estero;
- l'obiettivo della Pac è la competitività, cioè una produzione senza sostegni di mercato.

Sorge la domanda se i vecchi strumenti (quote, intervento pubblico, sostegno dei prezzi e restituzioni) siano ancora capaci di affrontare il nuovo scenario. E come rea-

lizzare, in alternativa, un regime di intervento adatto a fungere da rete di sicurezza, senza creare eccedenze e costringere di conseguenza a vendite sovvenzionate sul mercato interno o all'esportazione. In altre parole, ci si chiede "se gli strumenti esistenti di gestione dell'offerta siano tuttora validi" o "frenino la capacità dell'agricoltura europea di rispondere ai segnali di mercato" (Commissione Ce, 2007a).

Il tema è particolarmente importante poiché gli strumenti di stabilizzazione dei mercati hanno rappresentato il fondamento su cui è stata costruita la Pac, dalla Conferenza di Stresa ad oggi, e hanno una valenza storica e politica non trascurabile. La Commissione prende atto, anche se non lo dichiara esplicitamente, che gli strumenti della vecchia politica dei mercati non rispondono più alle esigenze dell'Ue allargata e di un mercato mondiale in continua evoluzione. L'analisi è alquanto condivisibile: gli strumenti della politica dei mercati hanno assicurato nei primi tempi di applicazione il successo dell'agricoltura europea, ma ormai da anni non sono più in grado di garantire il raggiungimento dei nuovi obiettivi della Pac.

Il documento sull'*Health check* tuttavia liquida frettolosamente il tema, senza affrontare le ripercussioni di una politica priva di interventi di mercato. Potrebbero essere accettabili la completa liberalizzazione e l'abbandono della politica di stabilizzazione dei mercati, vista l'incapacità di trovare strumenti capaci di evitare effetti distortivi; ma non si possono nascondere le difficoltà in cui si verrebbe a trovare l'agricoltura europea in caso di crisi di mercato, le quali non possono essere scongiurate in futuro, nonostante l'attuale *trend* positivo dei prezzi mondiali. Da questo punto di vista, il documento sull'*Health check* è alquanto lacunoso (forse volutamente lacunoso) e frettolosamente orientato a proporre lo smantellamento dei residui della vecchia Pac senza un'analisi costi-benefici delle innovazioni proposte.

Le domande che sorgono sono: l'agricoltura sarà capace di rispondere e adeguarsi al mercato? La Commissione ammette la necessità di seguire gli andamenti di mercato per verificare se l'attuale momento favorevole dipenda da fattori a breve termine o a lungo termine. Preso atto che il futuro sarà caratterizzato da una forte incertezza dei mercati, come prevenirne le crisi? A tal proposito, la Commissione propone una nuova politica per la gestione dei rischi che, come si vedrà più avanti, è più un'ipotesi di lavoro che una vera risposta all'esigenza della stabilizzazione dei redditi.

LA GESTIONE DEI RISCHI

In merito alla gestione dei rischi, l'*Health check* osserva che il disaccoppiamento consente agli agricoltori di adeguarsi meglio ai rischi previsti, in quanto ha svincolato l'importo dei pagamenti diretti dalla quantità prodotta. Il disaccoppiamento è quindi una sorta di assicurazione contro i rischi previsti e

un ammortizzatore anche per i rischi imprevisti.

L'abbandono dei tradizionali strumenti di mercato ha tuttavia "suscitato un dibattito sulle diverse modalità di gestione dei rischi, distinguendo rischio di prezzo e rischio di produzione (per esempio eventi climatici o sanitari) come le due principali variabili che influiscono sul reddito" (Commissione Ce, 2007a).

In altre parole, la riforma della Pac, attraverso il regime del pagamento unico, continuerà a fornire un contributo efficace e stabile al reddito agricolo, gli agricoltori potranno orientarsi in modo più deciso verso il mercato, ma dovranno farsi carico di gestire rischi che in precedenza erano coperti dalle politiche di stabilizzazione dei mercati e di sostegno dei prezzi. Contemporaneamente, in seguito alla liberalizzazione degli scambi, gli agricoltori dell'Unione europea sono sempre più esposti alla concorrenza e alle fluttuazioni dei prezzi agricoli. L'attività agricola resterà, come in passato, esposta a crisi e rischi specifici, che sfuggono al controllo degli agricoltori.

Posto che un rischio calcolato può dare risultati positivi, è opportuno che gli agricoltori si premuniscano nei confronti dei possibili effetti negativi delle loro scelte e di crisi provocate da calamità naturali e altri eventi imprevedibili.

La Commissione aveva già presentato nel 2005 una comunicazione sugli strumenti che potrebbero assistere gli agricoltori nel migliorare la loro capacità di gestire il rischio e le crisi (Commissione Ce, 2005). In particolare, sono state avanzate e valutate tre opzioni, attraverso le quali sostituire in maniera progressiva gli interventi diretti della politica dei mercati:

- l'assicurazione contro le calamità naturali;
- il sostegno ai fondi di "mutualizzazione" dei rischi;
- la fornitura di una copertura di base contro le crisi dei redditi.

Già nella comunicazione del 2005 si ipotizzava che questi tre strumenti sarebbero cofinanziati con la modulazione e pertanto rispetterebbero le regole dettate dal Wto, ricadendo di conseguenza nella *green box*.

Tale comunicazione pone l'accento sul fatto che la gestione del rischio non potrà diventare un capitolo rilevante del bilancio del Feoga (oggi Feoga), data l'elevata pressione già esistente sulle risorse finanziarie del Fondo; infatti una eventuale manovra per sostenere la gestione del rischio risulterebbe troppo onerosa. Tuttavia, la comunicazione ha contribuito ad alimentare un dibattito tuttora in corso e che coinvolge molteplici aspetti, tra i quali la compatibilità delle misure proposte con i vincoli derivanti dal vigente accordo sull'agricoltura nell'ambito del Wto e dalla legislazione europea sugli aiuti di Stato in agricoltura, arrivando talvolta a toccare il problema generale della giustificazione del sostegno pubblico all'agricoltura europea (Cafiero *et al.*, 2006).

L'aspetto più rilevante dell'*Health check* è che, per la prima volta, la Commissione inserisce la gestione dei rischi e delle crisi tra i punti di sviluppo e

discussione della Pac, mentre fino ad ora erano solo state descritte una serie di possibili misure d'intervento.

Dal punto di vista dei contenuti, fondamentalmente l'*Health check* riprende e conferma ciò che è stato proposto nella comunicazione del 2005, ma con alcune importanti novità.

In primis, la Commissione fa subito notare che non è per ora possibile applicare un sistema unico di sostegno comunitario di gestione dei rischi e delle crisi: in altre parole non è possibile né praticabile una soluzione universale adatta a tutte le esigenze. In secondo luogo, incoraggia il ricorso agli strumenti dello sviluppo rurale, poiché "il secondo pilastro della Pac è appunto il più atto ad offrire soluzioni mirate". In terzo luogo, la Commissione lancia una proposta che riconduce verso un'attenta analisi del precedente documento del 2005: essa, infatti, afferma che "è preferibile lasciare agli Stati membri, alle Regioni o alle organizzazioni dei produttori, tramite il secondo pilastro della Pac, il compito di valutare i propri rischi e di trovare le soluzioni adatte" (Commissione Ce, 2007a).

Il documento sull'*Health check*, inoltre, fornisce altre due importanti informazioni, su come cofinanziare eventuali nuove misure e sulla possibilità di introdurre, in futuro, nuove forme d'aiuto:

- utilizzare una parte dei proventi della modulazione per misure di gestione dei rischi e delle crisi nell'ambito della politica di sviluppo rurale, sempre che tali misure siano conformi ai criteri della "scatola verde" del Wto;
- esaminare caso per caso (ovvero settore per settore, territorio per territorio) se siano necessarie nuove misure, in sede di futuri adeguamenti dei meccanismi di mercato e, in una fase successiva, procedere a un'analisi più generale della gestione dei rischi al di là del 2013.

Il tema della gestione dei rischi è affrontato in modo superficiale e frettoloso, con una riflessione di natura quasi accademica: il documento svolge un'analisi del contesto, distingue tra rischi di mercato e rischi ambientali, afferma che la nuova Pac consente agli agricoltori sia di adeguarsi ai rischi previsti sia di ammortizzare quelli imprevedibili; ma poi, quando cerca di indicare le azioni concrete per gestire i rischi, rinvia il tema agli Stati membri, alle Regioni, alle organizzazioni di produttori, con il finanziamento del secondo pilastro. Sembra di essere di fronte ad una tattica dei due tempi; prima si cambia la politica dei mercati, poi si affrontano i problemi che i cambiamenti generano. Una tattica per nulla convincente ed efficace, anche in considerazione delle difficoltà programmatiche ed organizzative dei livelli decentrati di intervento (Pennacchi, 2008).

La questione centrale è che occorre analizzare quali capacità abbia lo strumento della gestione dei rischi per far fronte alle crisi economiche. I tre strumenti ipotizzati dalla Commissione nella comunicazione del 2005 (assicura-

zioni, fondi di mutualizzazione, copertura di base¹²) sono attualmente in fase iniziale di sperimentazione, per lo meno nell'Ue, e non si può ipotizzare che possano diventare uno strumento diffuso prima di un tempo ragionevolmente stimabile in otto-dieci anni. Inoltre si esprimono perplessità sulla validità del passaggio dagli attuali strumenti ad un sistema generalizzato di finanziamento alle compagnie di assicurazione.

Si potrebbe pensare al passaggio da una politica di mercato ad una politica di marketing, con un forte ruolo delle organizzazioni dei produttori. Il che significa il passaggio da strumenti *diretti* di politica agraria per il controllo dei mercati a strumenti *indiretti* volti a facilitare la concentrazione dell'offerta, nonché il rapporto tra produttori e primi acquirenti (cooperazione, associazionismo, interprofessione). Nelle recenti riforme dell'ortofrutta e del vino sono previste misure di questa natura, finanziate con il primo pilastro. L'utilizzo di strumenti indiretti di stabilizzazione dei mercati è auspicabile, ma incontra due problemi: la presenza non diffusa delle organizzazioni dei produttori e le difficoltà a contrastare le crisi nel caso delle *commodities*, che presentano un mercato mondiale.

Non si capisce, infine, il motivo per cui la gestione dei rischi debba confluire nel secondo pilastro, a meno che essa non debba essere affidata interamente ai produttori, come nel caso del vino e dell'ortofrutta; è comunque preferibile che rimanga nel primo pilastro ovvero che la politica dei mercati non venga smantellata, pur modificandone gli strumenti. L'eventuale passaggio della gestione dei rischi al secondo pilastro appare ancora più problematico per la situazione italiana, in cui la politica di sviluppo rurale è affidata alle Regioni, con difficoltà e variabilità gestionali che rischiano di rendere la gestione delle crisi difforme territorialmente.

IL FUTURO DELLA POLITICA DEI MERCATI

Con l'eliminazione degli interventi di mercato, del *set aside*, delle quote latte e degli ultimi residui della vecchia Pac, di fatto si conclude la stagione della politica dei mercati. Nel futuro rimarranno interventi più leggeri (ad esempio le reti di sicurezza e l'ammasso privato) e misure di gestione dei rischi di mercato.

I vecchi strumenti della politica dei mercati (intervento, quote, *set aside*, eccetera) sono inadeguati al nuovo scenario e anche nel recente passato i problemi che hanno creato sono maggiori dei vantaggi. Rimane comunque aperto

¹² Per una illustrazione e discussione completa dei tre strumenti, si veda Cafiero *et al.* (2006).

il problema della gestione delle crisi di mercato. Anche perché non sono venute meno le motivazioni che hanno fatto nascere la politica agraria per il controllo dei mercati (Frascarelli, 2007):

- la struttura atomistica dell'offerta agricola;
- la rigidità della domanda;
- la bassa elasticità dell'offerta nel breve periodo;
- la stagionalità dei flussi di produzione.

Le probabilità di crisi di mercato permangono, nonostante il favorevole andamento mondiale. Anzi, anche nel momento attuale, alcuni settori (come quello suinicolo) manifestano forti difficoltà di mercato, con conseguenze rilevanti sulla redditività delle imprese e sulla stabilità di intere filiere produttive.

Dobbiamo dunque rimpiangere la vecchia Pac? Indubbiamente la Pac è stata un successo, ha ottenuto ottimi risultati, ha garantito gli obiettivi del Trattato di Roma, non c'è dubbio che è stata un caposaldo per la costruzione europea, ma sicuramente non è più coerente alle nuove esigenze della collettività e ai nuovi obiettivi della politica europea (Frascarelli, 2007).

Una politica dei mercati "leggera", contrassegnata dall'ammasso privato, reti di sicurezza e misure di controllo delle crisi gestite dai produttori, che previene e/o gestisce le crisi economiche, va nella giusta direzione; è comunque più convincente e più capace di affrontare il nuovo scenario rispetto alla vecchia Pac, nonostante la minore garanzia che i nuovi strumenti offrono ai produttori.

In conclusione, la politica dei mercati va cambiata e alleggerita, ma è indispensabile e deve rimanere importante anche nel futuro. Occorre quindi una maggiore chiarezza su questi nuovi strumenti, per evitare la "politica dei due tempi" ovvero che l'*Health check* si traduca semplicemente in uno smantellamento della politica dei mercati prima di aver pensato a come sostituirla in modo convincente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cafiero C., Capitanio F., Cioffi A., Coppola A., "Rischio, crisi e intervento pubblico nell'agricoltura europea", *Politica Agraria Internazionale*, n. 4, 2006.

Commissione Ce, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo*, COM(2005) 74, Bruxelles, 09.03.2005.

Commissione Ce, *Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio In preparazione alla "valutazione dello stato di salute della Pac riformata"*, COM (2007) 722 def., Bruxelles, 12.12.2007a.

Commissione Ce, *Prospettive di mercato per il settore lattiero-caseario*”, COM (2007) 800 def., Bruxelles, 20.11.2007b.

Copa-Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alla comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute della riforma della Pac del 2003*, PR(08) 126:1, Copa-Cogeca, Bruxelles, gennaio 2008.

De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013, Working paper n. 2, maggio 2007.

Frascarelli A., *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Gruppo 2013, Working paper n. 5, febbraio 2008.

Pennacchi F., “C'è un rischio di omologazione nel futuro dell'agroalimentare”, *Terra e Vita*, n. 50, Edagricole, Bologna, 2007.

CAMBIAMENTO CLIMATICO, BIOENERGIA, GESTIONE DELL'ACQUA E BIODIVERSITÀ: I TEMI AMBIENTALI NEL DOCUMENTO SULL'HEALTH CHECK DELLA PAC

*Gabriele Canali**

PREMESSA

Lo scopo principale di questo intervento è quello di presentare le principali riflessioni svolte dalla Commissione Europea in vista dell'*Health check* della riforma della Pac sui temi più rilevanti che si intrecciano tra le politiche agricole e ambientali. Dopo aver svolto alcune premesse, saranno illustrati i contenuti del documento, seguiti da alcune valutazioni volte anzitutto a identificare le questioni più rilevanti (specie in un'ottica di lungo periodo e più prettamente nazionale), per sviluppare, infine, alcune considerazioni critiche, in modo da favorire e aprire la successiva discussione su questi temi.

È vero che i temi ambientali sono in qualche misura affrontati pure in altri punti del testo, ma lo spazio loro dedicato in modo specifico è decisamente ridotto: il paragrafo 4.2 è lungo meno di una pagina sulle più di nove totali del documento.

A mio avviso, questo è il primo segnale dell'attenzione quanto meno inadeguata riservata a questi temi che, per quanto più volte evocati, non trovano mai uno spazio di riflessione adatto e, soprattutto, non solo secondario (e in qualche misura “funzionale o dipendente”) rispetto agli altri.

Come accennato, nel resto del documento vi sono diversi elementi in qualche misura collegati con quanto qui analizzato, anche se in modo certamente indiretto. La proposta di eliminazione del *set aside*, ad esempio, ha ovviamente delle implicazioni anche sul tema delle bioenergie e viceversa: da un lato la proposta stessa di abolirlo è probabilmente dovuta innanzitutto alle condizioni che si sono verificate sui mercati europei e internazionali a seguito di scelte globali fatte in favore delle bioenergie; dall'altro, tale opzione “libererà” superfici agricole che potranno essere destinate allo sviluppo di queste produzioni. Quanto detto a proposito del secondo pilastro, inoltre, ha altrettanto ovviamente più di una connessione anche con gli altri argomenti: è in questa sede, infatti, che possono essere reperite le risorse e sviluppati

* Istituto di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore (gabriele.canali@unicatt.it).

gli strumenti – oltre che per promuovere nuovi investimenti nel comparto delle stesse bioenergie – anche per favorire azioni di contrasto o di adattamento dell’agricoltura al cambiamento climatico, per migliorare la gestione delle risorse idriche destinata all’agricoltura, per contrastare con efficacia la perdita di biodiversità, anche rispetto alle colture di interesse agrario e alle razze di animali da allevamento.

Nel seguito si procede una illustrazione dei principali temi ambientali affrontati nel documento della Commissione (par. 1), si descrivono le proposte di intervento suggerite (par. 2), per sviluppare poi alcune valutazioni critiche rispetto alle indicazioni fornite (par. 3), cogliere alcune possibili implicazioni per l’Italia (par. 4) e svolgere, infine, alcune semplici conclusioni.

LE CONSIDERAZIONI DEL DOCUMENTO SUI PRINCIPALI TEMI AMBIENTALI

Il cambiamento climatico e l’agricoltura

Il documento apre l’analisi delle questioni ambientali con il tema del cambiamento climatico, riconoscendo la sua centralità anche rispetto alle questioni delle bioenergie e della gestione delle risorse idriche.

Su questo punto, la prima valutazione proposta dal testo è di natura “difensiva”, con l’affermazione che “l’agricoltura ha contribuito più di altri settori alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra”. La spiegazione data nel testo, tuttavia, lascia non poche perplessità. Si sostiene, infatti, che tale contributo sia stato ottenuto grazie al “miglioramento dei metodi di produzione (ad esempio con un uso più efficiente di fertilizzanti) e alla diminuzione del numero dei bovini”. Ma è ben noto che la riduzione del numero di bovini non è certamente imputabile ad alcuna specifica azione o misura di intervento di natura agro-ambientale ma è stata determinata soltanto dall’evolversi delle condizioni di mercato, e semmai dalla variazione delle misure di intervento e di sostegno previste dalla Pac per il settore.

La natura “difensiva” di queste valutazioni appare chiaramente dall’affermazione successiva, quando si riconosce che l’agricoltura “sarà chiamata a contribuire ancor più in futuro” alla riduzione delle emissioni. In altri termini, il documento sembra voler accreditare al settore un ruolo svolto in tema di riduzione delle emissioni che in effetti è frutto non tanto di azioni e di politiche mirate, quanto piuttosto alla risposta alle mutate condizioni economiche, in vista di una probabile chiamata a impegni più stringenti nel prossimo futuro.

La seconda parte delle valutazioni proposte in tema di cambiamento climatico riguarda gli effetti negativi e le esigenze di adattamento che l’agricoltura si trova a dover fronteggiare. L’aumentata incertezza circa la distribuzione e l’entità delle precipitazioni, la maggiore frequenza di eventi estremi, l’aumento

delle temperature, la diminuzione della disponibilità di acqua per usi irrigui, rappresentano i principali problemi rispetto ai quali il settore deve mostrare una rapida capacità di reazione e di adattamento. In sostanza, su questo tema si rimanda al recente *Green paper* sull'adattamento al cambiamento climatico, che richiede all'agricoltura maggiori sforzi, senza aggiungere nessun'altra considerazione o proposta specifica.

Bioenergie e biocarburanti

Il secondo grande tema affrontato riguarda le bioenergie; o meglio, mentre nel titolo del paragrafo si parla di bioenergie, nel testo ci si limita ai biocarburanti. Nelle 5 righe di testo dedicate al tema, ci si limita a ricordare gli obiettivi in materia di energia fissati nel 2007 dalla Commissione e in particolare l'obiettivo di portare al 20 per cento la quota dell'energia rinnovabile consumata entro il 2020, e quello di portare al 10 per cento la quota dei biocarburanti sul totale dei carburanti consumati nell'Ue alla stessa data.

Il documento riconosce che questi obiettivi avranno un impatto significativo sull'agricoltura europea (come dire il contrario?), ma – rispetto al grande dibattito che si è aperto sulla competizione tra “food” (alimenti per l'uomo), “feed” (alimenti per gli animali) e “fuel” (carburanti) – ci si limita ad affermare che la vocazione principale dell'agricoltura europea continuerà a essere quella di produrre alimenti e cibo per animali. Così posto, il documento sembra limitarsi a una difesa un po' troppo di circostanza rispetto ad alcuni temi che l'opinione pubblica sta affrontando e che stanno richiamando anche nuove critiche, più o meno dirette e aperte, alla Pac. Si pensi, ad esempio, al fenomeno, certamente connesso a questo, dell'aumento dei prezzi delle materie prime agricole e dei conseguenti effetti inflazionistici e redistributivi. Al di là degli sforzi della Commissione, non v'è dubbio che su questi argomenti vi sarà la necessità di tornare ulteriormente, se non altro per difendere (o provare a farlo) la Pac da nuovi possibili attacchi.

Come accennato, tuttavia, mentre nel titolo si parla di bioenergie, nel testo ci si limita al tema biocarburanti, non fornendo alcuna valutazione né indicazione – nemmeno per sommi capi e di prospettiva – alla produzione di energia a partire da biomasse, questione veramente di non poco conto.

La gestione delle risorse idriche

Sulla gestione delle risorse idriche, il documento si richiama esplicitamente alla comunicazione della Commissione del giugno 2007 sulla scarsità di acqua e sulla siccità, per evidenziare ancora una volta come sia opportuno integrare la gestione dell'acqua negli strumenti della Pac.

È chiaro che nell'ambito del secondo pilastro della Pac già ora vi sono misure che possono essere utilizzate a questo fine, ma resta da dimostrare

che queste possano essere, anche solo teoricamente, sufficienti o adeguate.

Si evidenzia opportunamente la necessità che l'agricoltura attui strategie adeguate di gestione sostenibile dell'acqua per evitare che si verifichino problemi circa la quantità e qualità della risorsa disponibile per il settore. Non è difficile leggere, tra le righe di queste considerazioni, la preoccupazione per i contraccolpi che una limitata o diminuita disponibilità idrica potrebbe avere sul settore che più di ogni altro potrebbe pagarne le conseguenze, in quanto – per ragioni di politica generale – potenzialmente limitato nell'accesso a questa risorsa; basti pensare che gli altri usi “concorrenti” sono quelli energetici (per funzionare, molte centrali necessitano direttamente o indirettamente di acqua), quelli industriali e quelli civili. Anche in questo caso, tuttavia, il documento non fornisce alcuna indicazione sulle aree di intervento, sulle azioni e sugli strumenti da utilizzare.

Biodiversità

Come anticipato, il tema della biodiversità è stato aggiunto al documento nelle sue fasi finali: alcune bozze del testo circolate pochi giorni prima non ne parlavano per niente. D'altro canto, anche l'attuale stesura del testo testimonia ancora abbastanza chiaramente la “distrazione” su questo tema: nel titolo del paragrafo, infatti, si citano i 4 grandi temi trattati (cambiamento climatico, bioenergie, gestione delle risorse idriche e biodiversità, appunto), ma il paragrafo stesso si apre ancora con un riferimento alle “tre” nuove sfide per l'agricoltura europea, cioè quelle poste dai primi tre temi.

Questa “dimenticanza” sembra una chiara evidenza di come il tema sia richiamato solo per memoria e, dunque, come esso sia considerato sostanzialmente secondario rispetto agli altri, almeno di fatto se non in via di principio.

In un certo senso, ciò che si afferma nelle 4 righe dedicate a questo punto, è anche più preoccupante. Dopo aver ricordato, infatti, che l'obiettivo di fermare la perdita di biodiversità resta tra quelli di primaria importanza, e dopo aver sottolineato il fatto che le ridotte disponibilità idriche e il cambiamento climatico aumentano anche i rischi, si ricorda che gli Stati membri si sono già dati l'obiettivo di fermare la perdita di biodiversità entro il 2010, ma si riconosce anche – e di fatto si accetta – che questo obiettivo sarà raggiunto molto difficilmente.

Quindi, se da un lato si rileva la centralità del tema e il ruolo particolarmente importante che l'agricoltura può e deve avere, dall'altro sembra emergere la rassegnata constatazione dell'aleatorietà dell'obiettivo stesso.

LE PROPOSTE FORMULATE NEL DOCUMENTO

La seconda parte del paragrafo 4.2 è dedicata a una illustrazione, sia pure piuttosto vaga, delle linee di intervento suggerite per affrontare le questioni

poste su temi certamente centrali per il futuro dell'agricoltura, non meno di quelli relativi alle misure relative ai mercati e agli altri strumenti di sostegno o più in generale di intervento.

La prima delle quattro proposte formulate riguarda la possibilità di affrontare le sfide mediante un rafforzamento degli attuali strumenti previsti nell'ambito dello sviluppo rurale, con particolare riferimento alle aree di adattamento al cambiamento climatico, alla gestione delle risorse idriche, ai servizi ambientali, a bioenergie e biodiversità. In altri termini, ci si limita a ricordare che esistono già una serie di strumenti previsti nell'ambito del secondo pilastro e, dunque, che basta rafforzare quelli, senza peraltro dire come.

Una seconda indicazione riguarda, in particolare, l'azione di contrasto al cambiamento climatico e la gestione delle risorse idriche: in questo caso si propone un rafforzamento delle misure della condizionalità, sia rispetto ai criteri di gestione obbligatoria che alle buone pratiche agricole e ambientali. L'idea di fondo che emerge, quindi, è che si possa intervenire efficacemente anche mediante questo approccio di tipo "comando e controllo", sia pure modificato adeguatamente nei contenuti e nelle modalità di applicazione.

Interessante, invece, la terza delle modalità di intervento proposta, che fa riferimento alla necessità di promuovere sia l'attività di ricerca che quella di innovazione per affrontare anche sfide ambientali e non solo produttive. In particolare, il testo sottolinea l'importanza di queste attività con riferimento alla possibilità di promuovere e sviluppare biocarburanti e bioenergie di seconda generazione.

E questo è certamente l'elemento più innovativo tra quelli presentati, ma anche in questo caso si propone un intervento mediante un generico rafforzamento delle politiche previste nell'ambito dello sviluppo rurale, il che probabilmente non rappresenta una misura adeguata.

Infine, il quarto elemento di proposta, questa volta più preciso e finalizzato, riguarda l'opportunità di rimettere in discussione la misura di sostegno accoppiato per le colture energetiche, in un contesto nel quale le altre misure a sostegno della produzione e soprattutto del consumo di biocarburanti possono essere molto più importanti ed efficaci. Il suggerimento sembra essere quello di eliminare l'attuale incentivo di 45 euro ad ettaro.

ALCUNE VALUTAZIONI

Nel complesso, non è difficile sottolineare come l'analisi svolta dalla Commissione su questi temi chiave rispetto alle emergenze ambientali e al futuro della stessa agricoltura risulti piuttosto semplicistica e conservatrice. In sostanza, le grandi sfide o non sono colte come tali (cambiamento climatico) anche per i cambiamenti che imporrebbero nel breve termine – ad esempio nel

caso della gestione delle risorse idriche – o vengono lasciate ad altri campi di intervento (bioenergie e biocarburanti), forse anche per ragioni economico-finanziarie, o vengono affrontate con sufficienza e rassegnazione (biodiversità).

In particolare, sul tema delle bioenergie sembra fin troppo evidente il tentativo di ridurre le politiche specifiche che possono essere assunte nell'ambito della Pac, per "accollarne" l'onere su altri capitoli del bilancio Ue; il quale, come è noto, sarà oggetto di un'attenta analisi di prospettiva a partire dal 2008 e poi nel 2009. Se un approccio di questo tipo potrebbe anche essere giustificato dal punto di vista generale, è evidente che l'agricoltura non può evitare di affrontare questioni centrali rispetto al suo futuro quali, ad esempio, una attenta valutazione tra le diverse tecnologie utilizzate e utilizzabili per la produzione di bioenergie, gli effetti sul sistema produttivo europeo (e su quello internazionale) di misure vincolanti sui consumi di biocarburanti, la relazione tra *food, feed e fuel* e gli effetti sui diversi mercati di queste politiche.

In altri termini, non si potrà continuare a ignorare che molte tecniche attualmente utilizzate per la produzione di biocarburanti presentano un bilancio energetico negativo (costano più energia di quanta ne producano alla fine) e che questo *deficit* va a incrementare ulteriormente la domanda di energia di altra origine, con evidenti effetti negativi su altri fronti (prezzi della materie prime agricole). Né si può dimenticare che questo stesso bilancio energetico varia molto da una materia prima agricola ad un'altra, da una tecnica produttiva all'altra (intensiva o estensiva), da un Paese ad un altro (il bilancio per il bioetanolo da zucchero di canna in Brasile è diverso rispetto a quello da mais negli Usa, diverso a sua volta da quello da cereali in Europa).

Altro aspetto che solo di recente inizia a essere affrontato con una certa attenzione, è quello degli effetti sull'offerta (e quindi sull'agricoltura europea) di misure che riguardano le quote obbligatorie di biocarburanti nei prodotti destinati al consumo. Giustamente il settore agricolo si deve preoccupare, a questo proposito, anche di verificare quali possano essere gli effetti sui diversi sistemi produttivi poiché (anche per una possibile errata implementazione di queste politiche) si potrebbe correre il rischio di incrementare semplicemente i flussi di materie prime o addirittura di biocarburanti da Paesi extra-Ue senza effetti sulle produzioni interne, se non addirittura con effetti potenzialmente negativi dal punto di vista ambientale: in questo caso, infatti, resterebbero da valutare adeguatamente i "costi ambientali" in termini di energia consumata e inquinamento prodotto per il trasporto, oltre che per la produzione dei biocarburanti. Anche su questo tema, evidentemente molto sensibile, non si ritiene che l'agricoltura possa semplicemente delegare le scelte a chi si occupa di energia.

Per non parlare, poi, delle questioni relative alla struttura del mercato dell'energia e forse alla necessità, piuttosto che solo all'opportunità, di regolare

adeguatamente le relazioni tra offerta e domanda in un contesto con una concentrazione di attori e un potere contrattuale ovviamente molto sbilanciati. Senza un'adeguata regolazione di questi scambi, infatti, si corre certamente il rischio di favorire, o anche solo consentire, uno "spostamento" di valore aggiunto dall'agricoltura all'industria energetica, certamente non auspicabile.

Negli ultimi mesi, inoltre, le tensioni sui mercati internazionali dei prodotti agricoli, europei e nazionali, determinati in parte anche dall'evoluzione della domanda di materie prime agricole per scopi energetici – in alcuni casi anche fortemente sostenuta da precise politiche (ad esempio quelle fiscali negli Usa) – stanno mostrando effetti dirompenti, oltre che per certi versi paradossali, sull'agricoltura e potrebbero averne anche sulle politiche agricole in generale e sulla Pac in particolare. Il settore, infatti, è stato messo sul banco degli imputati dall'opinione pubblica – per la verità insieme a parte dell'industria alimentare – quale causa degli alti prezzi al consumo degli alimenti, da un lato senza averne nessuna responsabilità diretta, e dall'altro dopo anni di prezzi in significativa contrazione in termini sia nominali che (a maggior ragione) reali. Per quanto paradossale, tale situazione non può essere sottovalutata, se non altro perché in una fase di revisione delle politiche la situazione "positiva" dei prezzi agricoli potrebbe rappresentare una motivazione sufficiente sia per la riduzione o l'eliminazione delle diverse forme di intervento e di sostegno che, in modo ancor più negativo, per la riduzione *tout court* delle risorse destinate all'agricoltura nel complesso dal bilancio Ue.

Non si dice nulla di nuovo, inoltre, sulla possibilità e utilità di promuovere significativamente la diffusione di altre di forme di energia rinnovabile nell'agroalimentare e di eventuali misure di risparmio energetico.

Quanto agli strumenti proposti per sommi capi dalla Commissione, non si può far altro che rilevare da un lato un'eccessiva sintesi, ma dall'altro una preoccupante semplificazione, specie con riferimento ai temi del cambiamento climatico. È infatti ben noto come sia in corso un processo attraverso il quale semplicemente si tende "a scaricare" sul secondo pilastro della Pac tutte le diverse possibili forme di intervento che dovrebbero servire ad affrontare temi importantissimi come quelli qui considerati, senza mai entrare nel merito degli strumenti effettivamente disponibili all'interno di questo pilastro e della loro efficacia, teorica ancor prima che effettiva.

Ancor più preoccupante è il ricorso, in questo contesto, allo strumento della condizionalità, cioè a uno strumento che semmai può servire quando si vogliono evitare comportamenti con potenziali effetti negativi sull'ambiente; ma che certo non è adatto a promuovere l'offerta di servizi ambientali specifici quali, ad esempio, l'incremento della quantità di CO₂ immagazzinata nei suoli agrari mediante l'adozione di opportune tecniche agronomiche. Se infatti l'agricoltura – anche attraverso specifiche tecniche produttive e sostenendone

quindi i costi – riesce a fornire alla società servizi di natura ambientale, non è pensabile che ciò possa entrare a far parte delle misure della condizionalità.

Peraltro è auspicabile, come detto anche da altri, che sulla condizionalità si facciano scelte chiare e univoche: non si può allo stesso tempo ipotizzare di introdurre nuovi vincoli e proporre una semplificazione della sua applicazione con il rischio che la scarsità dei controlli renda comunque sostanzialmente inefficace lo strumento stesso. Con riferimento al sostegno alle attività di ricerca e innovazione, inoltre, non si può dimenticare, come sembra fare il documento, che il settore agricolo vive di un progresso tecnologico che ha una natura sostanzialmente esogena: anche su questi temi, quindi, per sostenere l'agricoltura non si deve tanto promuovere la ricerca *nel* settore agricolo, ma piuttosto quella finalizzata alla ricerca *tout court* e all'adozione del progresso tecnico in questo settore; per questo non sembra per nulla appropriata la proposta di reperire risorse e strumenti di intervento, ad esempio a proposito di bioenergie, nell'ambito delle risorse per lo sviluppo rurale, mentre sembrerebbe del tutto logico reperirle nel contesto più ampio delle spese per la ricerca e l'innovazione in genere.

È piuttosto grave, infine, il fatto che tra gli strumenti proposti per fronteggiare il cambiamento climatico non si sottolinei anche l'importanza di temi quali la forestazione, la conservazione di prati e pascoli, le azioni che possono contribuire alla conservazione della fertilità dei suoli.

ALCUNE IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

In generale e rispetto all'Italia più in particolare, non è facile stabilire l'ordine di importanza e l'urgenza dei temi analizzati, che dipendono anche dalle modalità con le quali stiamo effettivamente affrontando le questioni e dall'efficacia con la quale ci si sta muovendo. Con riferimento all'Italia – tenendo conto sia dell'importanza che dell'urgenza – il tema delle risorse idriche può forse essere considerato quello più rilevante e che richiede una maggiore attenzione, anche se le questioni relative all'energia non sono certamente meno strategiche, a livello di Paese, prima ancora che di agricoltura.

Infine, si deve anche considerare l'irreversibilità di taluni fenomeni quali, ad esempio, la perdita di biodiversità: su questo tema – che rischia una marginalizzazione di fatto – si corre il rischio maggiore di una miopia, gravida di conseguenze anche dal punto di vista economico. Tra l'altro, perdere biodiversità – con riferimento anche alle specie e alle varietà coltivate o alle razze allevate – significa pure perdere delle capacità (anche solo genetiche) di adattamento a mutati contesti ambientali delle quali potremmo avere un estremo bisogno entro un orizzonte temporale relativamente breve.

Il tema della gestione dell'acqua è sicuramente molto rilevante e urgente per

l'Italia e riguarda gran parte dell'agricoltura del territorio. Le considerazioni sviluppate nel documento, come detto, restano molto generali e purtroppo non portano a nessuna particolare variazione né ad alcuna maggiore enfasi: non si ipotizzano cambiamenti negli strumenti e si fa riferimento anche un po' genericamente al tema della condizionalità e dello sviluppo rurale come possibili strade per migliorare e affinare gli interventi in questo campo. Tuttavia è ben noto che l'indicazione generica dei temi all'interno delle misure per lo sviluppo rurale non è di per se sufficiente a promuovere un'azione coordinata ed efficace; anche se va notato come sia il Piano Strategico Nazionale che i singoli Piani regionali di Sviluppo Rurale avrebbero la possibilità, e certamente dovrebbero farlo, di identificare e affrontare questa priorità, specie nei contesti più sensibili.

Sul tema energetico, il documento si limita a proporre aggiustamenti modesti ma condivisibili, che peraltro non avranno ricadute significative nel nostro Paese: l'eliminazione dell'aiuto per le colture energetiche¹ è del tutto sensata, come pure l'attenzione posta, al di là delle modalità, sulla ricerca finalizzata allo sviluppo di biocarburanti di seconda generazione.

Sul cambiamento climatico, le questioni sono naturalmente rilevanti e il tema degli effetti dell'agricoltura e sull'agricoltura è certamente importante per il nostro Paese. Oltre agli effetti diretti delle attività zootecniche, infatti, vi sono anche quelli indiretti connessi con le emissioni in atmosfera di composti azotati ad effetto serra dovuti anche alla gestione, non sempre ottimale, delle fertilizzazioni ma soprattutto della valorizzazione agronomica dei reflui zootecnici. Su questi temi, anche per le ricadute in termini di qualità delle acque (e quindi di disponibilità in termini quantitativi), l'Italia ha di sicuro molti passi da fare.

CONCLUSIONI

È certamente vero che i temi ambientali non erano tra le questioni centrali dell'*Health check*: non sono sicuramente le questioni che hanno mosso, giustificato e richiamato l'attenzione della Commissione. Ed è anche vero che la Commissione, specie in tema di energia, sembra soprattutto voler lasciare spazio o delegare in qualche misura le modalità di intervento alla politica energetica, più che riportare i temi in sede di discussione di politica agricola, forse anche per ragioni economico-finanziarie.

Tuttavia non si può fare a meno di evidenziare che su tali questioni, peraltro veramente importanti, l'*Health check* non produce nulla di nuovo; o meglio si limita a fare delle piccole proposte che – per quanto più o meno condivisibili

¹ Si può ricordare che tale aiuto già nel 2007 sarà ridotto per il superamento della soglia di garanzia definita a livello europeo.

nella sostanza – non sembrano ancora cogliere compiutamente l’urgenza di affrontare questi argomenti anche nel contesto delle politiche agricole.

Non si può pensare, infatti, che il tema della sostenibilità dell’agricoltura possa essere affrontato solo in modo strumentale e talvolta semplicistico esclusivamente al fine di garantire la sostenibilità “del bilancio” agricolo nel bilancio complessivo dell’Ue. Da troppo tempo il settore agricolo, e la Pac stessa, hanno avuto un approccio troppo poco lungimirante e poco efficace; in altri termini un approccio poco “sostenibile”. In questo senso, quindi, è bene che il documento presentato che prepara l’*Health check* sia un’occasione utile per l’apertura di un dibattito serio e approfondito che possa portare a risultati significativi, anche se certamente non facili, data la complessa interazione che si verifica tra politiche, strumenti e interessi diversi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bazzani G. M., *La scarsità idrica in agricoltura: strumenti di supporto per l’analisi economica e la definizione di politiche sostenibili*, Cnr, Roma, 2007.

Bindi M. e Moribondo M., *Impact of a 2°C global temperature rise on the Mediterranean region: Agriculture analysis assessment. Climate change impacts in the Mediterranean resulting from a 2°C global temperature rise*, Wwf, 2005.

Carraro C., Crimi J., Sgobbi A., *La valutazione economica degli impatti dei cambiamenti climatici in Italia e delle relative misure di adattamento*, Apat-Cmcc, 2007.

Commissione Europea, *Direttiva 2003/30/Ec sulla promozione dell’uso di biocarburanti o altri carburanti rinnovabili per il trasporto*, Bruxelles, 2003.

Commissione Europea, *Limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a +2 gradi Celsius. La via da percorrere fino al 2020 e oltre*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo al Ces e al Comitato delle regioni, n.2, 2007.

Cooper T., Arblaster K., *Climate Change and the Rural Environment in a European Context: Implications for Land Use and Land Use Policy*, Ieep, 2007.

Maracchi G., *Impatto dei cambiamenti climatici negli agroecosistemi italiani*, I.A.T.A. – Cnr, Roma.

Zucaro R. (a cura di), *Rapporto di analisi sugli investimenti irrigui nelle regioni centro-settentrionali*, Inea, Roma, 2005.

Zucaro R. e Pontrandolfi A. (a cura di), *Agricoltura irrigua e scenario di cambiamento climatico – Stagione irrigua 2006 nel Centro Nord*, Inea, Roma, 2007.

APERTURE DI DISCUSSIONE



DAL CRITERIO “STORICO” ALLA “REGIONALIZZAZIONE” DEL PUA

Corrado Giacomini*

INTRODUZIONE

Come scrive la Commissione nel paragrafo introduttivo, l'*Health check* si propone di rispondere a tre domande: come rendere il regime del pagamento unico più efficace, più efficiente e più semplice; come assicurare, in un contesto di mondializzazione crescente e in un'Unione europea a 27, l'efficacia degli strumenti di sostegno del mercato concepiti per una Comunità di 6 membri; come affrontare le sfide che avanzano, come il cambiamento climatico, l'importanza crescente dei biocarburanti o della gestione dell'acqua, o quelle che già presenti, come la difesa della biodiversità, adattandosi ai nuovi rischi e cogliendo le nuove possibilità.

La prima è la domanda su cui il documento si sofferma maggiormente e che sta richiamando l'attenzione di tutto il mondo agricolo, perché dalla risposta può derivare un netto cambiamento dello *status quo* degli aiuti al reddito e un aumento dei flussi finanziari dal primo al secondo pilastro della Pac.

Le risposte date dall'*Health check* al primo punto, sia pure in termini ancora molto aperti sono:

- passaggio del calcolo del Pua dal criterio “storico” alla cosiddetta “regionalizzazione”;
- introduzione di limiti massimi e minimi ai Pua individuali e destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento degli interventi previsti dall'art.69;
- aumento della modulazione del 2 per cento all'anno fino al 2013, con il passaggio dall'attuale 5 per cento al 13 per cento.

La centralità delle modificazioni proposte al regime del Pua è evidente, perché è strettamente collegato alla domanda che tutti si pongono sul futuro di tale aiuto al reddito dopo il 2013 in presenza di prevedibili riduzioni delle risorse di bilancio destinate all'agricoltura, per una voce che oggi rappresenta il 90 per cento della spesa del primo pilastro e il 72 per cento della Pac, incluso lo sviluppo rurale (Frascarelli, 2007).

* Dipartimento di Economia, Università di Parma.

IL CALCOLO DEL PUA DAL CRITERIO “STORICO” ALLA “REGIONALIZZAZIONE”

L'argomento sul quale vale la pena di soffermarsi di più, per le sue indubie conseguenze, è quello del passaggio dal criterio storico per il calcolo del Pua a quello che l'*Health check* continua a chiamare “regionalizzazione”. Termine che, nel senso dato dall'*Health check*, va assumendo un significato più ampio e diverso rispetto a quello che, originariamente, consisteva nella spalmatura dei diritti acquisiti in una data regione da coloro che storicamente ne erano i beneficiari su tutte le superfici delle aziende agricole presenti nella regione stessa, indipendentemente che avessero o non avessero superfici, cosiddette, eleggibili negli anni di riferimento.

Nel 2004, quando nel nostro Paese si discusse in modo acceso se dovesse essere introdotto il disaccoppiamento totale o parziale dal 1° gennaio 2005, il problema della “regionalizzazione” venne quasi accantonato. L'adozione del criterio di calcolo del Pua su base storica pareva, infatti, quello che poteva essere più facilmente accettato, in quanto continuava, nella sostanza, a rispettare il principio iniziato con la riforma Mc Sharry e continuato da Agenda 2000 che aveva sostituito il sostegno dei prezzi alle cosiddette colture Cop¹ con dei pagamenti compensativi e poi con aiuti per ettaro. Di fatto l'imprenditore, nella prima applicazione del Pua secondo il criterio storico, lo percepiva ancora come la continuazione dei precedenti pagamenti compensativi; percezione che avevano anche il Ministero, le Regioni e le stesse organizzazioni professionali che avevano accettato, con più o meno distinguo, l'applicazione di questo criterio.

Soltanto successivamente imprenditori e Istituzioni si sono resi conto che il pagamento unico aziendale era completamente diverso, in quanto non era collegato all'attività produttiva, ma solo a una specie di diritto acquisito che era solo teoricamente subordinato al rispetto delle norme sulla condizionalità, come voleva il regolamento n.1782/2003, perché le Regioni non ne controllavano rigidamente il rispetto². In conclusione, il Pua assumeva il carattere di un trasferimento monetario assicurato a chi ne aveva maturato il diritto per le ragioni storiche previste dai criteri fissati dal regolamento 1782/2003, tanto che qualche economista lo ha definito una forma di rendita (Sotte, 2005) e qualche giurista (Costato, 2004; Mattia, 2007) lo colloca tra i beni patrimoniali o i titoli trasferi-

¹ Si tratta, come è noto, di cereali, oleaginose e proteoleaginose.

² A questo proposito, Anania (2007) si pone la domanda: quante sono in Italia le imprese agricole che hanno dovuto modificare i loro comportamenti per soddisfare la condizionalità? Ancora, secondo Esposti (2007, p.4), il Pua è un pessimo strumento a favore della multifunzionalità, qualora non venga condizionato in maniera molto più incisiva di quanto viene fatto finora.

bili, in quanto può essere anche ceduto a terzi per atto di vendita oneroso. Senza entrare nel merito della giustificazione economico-sociale di questo trasferimento pubblico all'impresa – che non è legato né alla decisione a produrre, salvo il limite di rispettare l'obbligo d'uso e la condizione di eleggibilità dei terreni interessati, né a un determinato comportamento gestionale dell'impresa, salvo quello di rispettare le buone pratiche agricole (condizione che dovrebbe essere normale) – si può concludere che tale contributo non incide necessariamente sulla competitività aziendale perché vale per l'imprenditore beneficiario solo per la sua natura di disponibilità monetaria che può avere diverse destinazioni: il consumo, gli investimenti in azienda e anche quelli fuori azienda.

D'altra parte, il passaggio alla cosiddetta “regionalizzazione”, come sostiene l'*Health check*, non può essere motivato soltanto in senso negativo, vale a dire, solo perché l'erogazione del Pua su base storica non è giustificata sul piano sociale e perché crea delle ingiuste disparità da azienda ad azienda³. Il criterio della “regionalizzazione” – per avere una giustificazione sociale in ordine agli obiettivi di politica economica contenuti in “Agenda 2000” – deve, invece, essere collegato a criteri positivi: ad esempio, l'imprenditore potrà vantare i diritti del Pua soltanto se si impegnerà e dimostrerà di adeguare le sue scelte gestionali alle disposizioni sulla condizionalità o a standard ancora più elevati di quelli fissati dalla legge. Se il Pua perde la sua natura di aiuto quasi ingiustificato al reddito – come avviene se erogato sulla base del criterio storico – per diventare invece il corrispettivo di un comportamento virtuoso dell'impresa che si impegna, ad esempio, con un piano aziendale dedicato, a fornire beni e servizi capaci di produrre esternalità positive, potrà essere anche di diversa entità da azienda ad azienda, perché dovrà essere correlato ai costi che l'impresa sosterrà per realizzare tale piano⁴.

L'*Health check* non si esprime in maniera chiara e tanto meno definitiva sui criteri di applicazione della “regionalizzazione”, ma solleva solo il problema della insostenibilità di continuare a erogare il Pua su base storica e la necessità di arrivare a una semplificazione dei criteri di erogazione. Tuttavia, se la “regionalizzazione” avvenisse secondo l'ipotesi sopra prefigurata, che ha

³ In base a dati Agea i valori medi per ettaro del Pua a livello regionale possono andare dal valore massimo di oltre 1.300 euro per ettaro in Liguria al minimo di circa 180 euro per ettaro in Valle d'Aosta. Se il calcolo è riferito agli aiuti per ettaro utilizzati come titoli da “Riserva” per regione: nella montagna dell'Italia settentrionale il titolo vale poco più di 50 euro contro circa 350 euro nell'Italia settentrionale pianura; gli stessi titoli nell'Italia meridionale pianura arrivano a quasi 500 euro mentre nell'Italia meridionale montagna scendono a poco più di 200 euro (Anania, 2008). Questi dati dimostrano che, applicando l'originario criterio di “regionalizzazione”, non si eliminerebbe la disparità tra regioni e tra aree.

⁴ In questo caso non sarebbe nemmeno giustificata la fissazione di limiti massimi, come sostiene anche Sotte (2005).

delle fondate ragioni logiche e di coerenza rispetto agli obiettivi della nuova Pac, si pone il problema di valutare come gli eventuali comportamenti virtuosi dell'impresa, a fronte dei quali verrebbe riconosciuto il corrispettivo del Pua (forse non si potrebbe nemmeno più chiamarlo così), potrebbero interagire con gli obiettivi di competitività dell'impresa.

Se per vantaggio competitivo si intende la ricerca di *performance* che permettano all'impresa di avere successo sul mercato, si deve valutare se il Pua collegato a comportamenti aziendali orientati alla condizionalità può essere coerente con scelte gestionali orientate, allo stesso tempo, al mercato e/o diventare una risorsa per ulteriori investimenti destinati ad aumentare la competitività delle imprese beneficiarie⁵.

È convinzione generale che il disaccoppiamento, di cui il Pua è conseguenza e strumento, rappresenta la condizione ideale per aumentare la competitività delle imprese orientandole al mercato. Il ragionamento è il seguente: l'abbandono degli strumenti tipici della politica di sostegno dei prezzi (prezzi predeterminati e garantiti, sussidi all'*export*, *set aside*, quote latte, eccetera) permetterà alle imprese di liberarsi di tutti quei vincoli che le spingevano a produrre non per il mercato ma per i prezzi garantiti, consentendo loro di cogliere tutte le opportunità che il mercato può offrire. Il ragionamento è corretto, ma il primo problema che sorge è che non tutte le imprese, che prima erano comprese entro il margine reso più accogliente dalla politica di sostegno dei prezzi, avranno poi la capacità e le risorse per affrontare il mercato; inoltre, anche quelle che potenzialmente potrebbero affrontarlo, dovranno essere più attrezzate per confrontarsi con una concorrenza più ampia e agguerrita.

L'inattesa situazione di mercato del 2007 con generali e consistenti aumenti di prezzo sul mercato mondiale e anche su quello nazionale per molte produzioni agricole (cereali, soia, latte, vino, eccetera) sembra dare ragione a coloro che sostengono che il passaggio al disaccoppiamento e l'abbandono delle vecchie misure può offrire alle imprese interessanti opportunità per migliorare le loro condizioni competitive.

Diverso però è affrontare l'incertezza dei prezzi di mercato invece di operare all'interno di un mercato regolamentato, per cui se i livelli di prezzo attuali consentono a un maggior numero di imprese di coprire i costi di produzione rispetto a quelle che sarebbero riuscite a farlo in presenza di prezzi non più garantiti, resta il problema che il mercato selezionerà, comunque, le

⁵ Si veda, al riguardo, l'articolo di Sotte (2005) nel quale viene affrontato ampiamente la possibile destinazione del Pua in relazione alla sua natura e alle risposte dell'impresa.

imprese più efficienti. Questo perché il ridimensionamento e/o l'abbandono degli interventi di mercato lascerà scoperte di protezione un certo numero di aziende e, nello stesso tempo, l'allargamento del mercato comunitario a 27 Paesi e la riduzione della protezione verso i Paesi terzi aumenterà la sfida competitiva per tutti.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nella prospettiva appena descritta, è evidente quindi il ruolo fondamentale che assumono le misure del secondo pilastro per accompagnare le imprese o verso condizioni di maggiore efficienza, qualora ci siano adeguate potenzialità nella struttura e nel *management* aziendale, o per spingerle ad integrarsi nel tessuto dello sviluppo rurale, anche rinunciando al mercato per dedicarsi invece ad attività multifunzionali con ricadute positive sull'ambiente. Le risorse del Pua, nell'ipotesi che è stata avanzata di corrispettivo di comportamenti virtuosi dell'impresa e non di "aiuto al passato"⁶ potrebbero diventare anch'esse strumento per affrontare gli investimenti necessari ad aumentare la capacità competitiva delle imprese, mettendo in evidenza ancora una volta la necessità di considerare sia il primo che il secondo pilastro come strumenti di un unico progetto, come di fatto dovrebbero essere.

Come si è detto, tuttavia, il disaccoppiamento e il parallelo processo di ridimensionamento e/o smantellamento degli interventi di mercato⁷ lasciano le imprese agricole più sole e le rendono più vulnerabili agli andamenti del mercato. Conseguenze da ciò nuovo spazio per le politiche nazionali e nuove responsabilità per gli Stati membri, cui spetta il non facile compito di accompagnare l'applicazione delle misure del primo e secondo pilastro con l'attivazione di misure proprie che, nel rispetto della normativa comunitaria, sappiano interpretare le specificità nazionali e aiutino le imprese a reagire positivamente ai fenomeni congiunturali che si manifestano sui mercati dove operano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Anania G., "Il futuro dei pagamenti diretti. Regionalizzazione, disaccoppiamento e cross-compliance", in Gruppo 2013, *Health check della riforma della Pac. Prime valutazioni in un'ottica di lungo periodo*, www.foruminternazionale.coldiretti.it, (2007).

⁶ Sotte (2005) lo chiama "aiuto al passato" se inteso come aiuto destinato a ricostruire il reddito di chi altrimenti sarebbe stato penalizzato dagli effetti redistributivi della riforma Fischler.

⁷ Si veda il regolamento n.1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico Ocm).

Costato L., “Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della Pac”, *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, n.1, (2004).

Esposti R., “La Pac dopo il 2013”, *Agriregionieuropa*, n.11.

Frascarelli A., “Il futuro della Pac: sostegno dei redditi e politica ambientale”, *Agriregionieuropa*, n.11, (2007).

Mattia M.L., *Appunti sul regime di trasferimento dei diritti all'aiuto previsti dal regolamento Ce n. 1782/2003 nell'ambito della riforma della politica agricola comune*, Studio 2-2007/A, Consiglio Nazionale del Notariato, www.notariato.it, (2007).

Sotte F., “La natura economica del Pua”, in *Agriregionieuropa*, 2005, n.3, (2005).

LA PROPOSTA DI MODULAZIONE NELL'HEALTH CHECK DELLA PAC

Roberto Henke*

INTRODUZIONE

La proposta dell'*Health check* del 20 novembre 2007 si configura come il prosieguo della riforma voluta dall'ex Commissario Franz Fischler nel 2003 (la cosiddetta *Mid-term review* – Mtr), sebbene la sua portata vada al di là di una semplice “messa a punto” degli strumenti già previsti (European Commission, 2007; IEEP, 2007). L'impressione che se ne ricava, nel complesso, è quella di una riflessione “interna” alla logica della riforma del 2003, certamente molto utile ed anche di grande importanza per il quadro complessivo del sostegno della Pac, ma che, tuttavia, offre poco spazio ad un'analisi di più ampio respiro sul futuro della Pac e sulle risorse da dedicare all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

Il documento sull'*Health check* ripropone ancora una volta il tema dell'equilibrio finanziario tra primo e secondo pilastro della Pac e sostiene la necessità del rafforzamento finanziario del secondo a spese del primo. Prima di entrare nel merito di questa questione, è utile soffermarsi su ciò che i due pilastri della Pac finirebbero con il rappresentare nell'ipotesi in cui venisse applicato in pieno quanto proposto nel documento presentato dalla Commissione. In sintesi, il primo pilastro perderebbe definitivamente il suo ruolo di sostegno al mercato, con lo smantellamento progressivo degli strumenti di intervento interno e a favore delle esportazioni, venendo, nei fatti, a sovrapporsi con il pagamento unico aziendale. Quest'ultimo, a sua volta, prenderebbe la forma di un aiuto totalmente disaccoppiato, senza le deroghe previste dalla Mtr, ma anche regionalizzato e non più legato alla distribuzione “storica” del sostegno (Frascarelli, 2007)¹.

Un primo pilastro così concepito, ridimensionato dal punto di vista finanziario, semplificato, potenzialmente capace di raggiungere tutti gli operatori nella logica della remunerazione delle funzioni secondarie dell'agricoltura e delle esternalità positive, rappresenterebbe un passo in avanti rispetto al passato e, in un certo senso, potrebbe essere interpretato come il “costo” necessario

* I.N.E.A. (Istituto Nazionale di Economia Agraria).

¹ Su questo punto, si veda anche il contributo di Giovanni Anania in questo stesso volume.

per mantenere un secondo pilastro capace di essere selettivo e di diversificarsi a seconda del contesto territoriale, sociale e ambientale delle realtà locali.

Tuttavia, anche la fisionomia del secondo pilastro, secondo quanto scritto nella proposta di *Health check*, sembra non essere scontata, ma anzi soggetta a profonde mutazioni. In particolare, in esso dovrebbero confluire nuove misure specifiche: per il *land management* – che siano in qualche modo sostitutive del *set aside* – per il *soft-landing* relativo alla dismissione delle quote latte, per la gestione del rischio, sia esso legato alle calamità naturali che alla volatilità dei prezzi agricoli, per i cambiamenti climatici e la desertificazione dei terreni agricoli.

Da questo quadro emerge piuttosto nettamente il rischio di un secondo pilastro “contenitore” di misure ed approcci diversi che si stratificano nel tempo e che portano inevitabilmente alla perdita delle sue caratteristiche originarie (Mantino, 2007). Inoltre, in questo modo si rafforzerebbe la componente settoriale del secondo pilastro, a scapito delle sue componenti più squisitamente territoriali e ambientali.

Nelle prossime pagine si prenderà in considerazione l’applicazione della modulazione nella sua versione proposta dal documento sull’*Health check*, con particolare attenzione al tema del rafforzamento del secondo pilastro della Pac. Tale obiettivo continua ad essere annunciato ad ogni nuova riforma della Pac, ma l’irrobustimento finanziario del secondo pilastro resta affidato esclusivamente alla modulazione, peraltro attraverso un meccanismo che poco si sofferma sugli obiettivi e sull’articolazione della spesa al suo interno.

LA MODULAZIONE NELLA RIFORMA DELLA PAC

Il documento sull’*Health check* non discute il problema più generale del bilancio comunitario e dell’ammontare di risorse complessivamente destinato all’agricoltura e alle aree rurali: si limita ad osservare come sia necessario continuare il processo di spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro, e come ciò venga affidato allo strumento della modulazione. A questo proposito, è interessante sottolineare come al tempo della sua comparsa, con Agenda 2000, la modulazione venisse interpretata dagli studiosi soprattutto come un segnale a favore del riequilibrio finanziario tra i due nascenti pilastri della Pac, uno costituito dalla solida politica dei mercati, molto più ricco, e l’altro dalla politica di sviluppo rurale, molto meno dotato finanziariamente (Inea, 2000; De Filippis, Henke, Pupo D’Andrea, 2003). Oggi, dopo due profonde riforme della Pac, tale strumento è ancora presente e viene anzi proposto come l’elemento chiave di rafforzamento finanziario del secondo pilastro.

Con Agenda 2000 la modulazione fu inserita nel cosiddetto regolamento orizzontale (Reg. 1259/1999) ed assunse valenza volontaria per gli Stati membri. Le

risorse ricavate dalla modulazione erano destinate alle misure di accompagnamento della Pac (regolamenti 2078, 2079 e 2080 del 1992) e alle indennità compensative per le zone svantaggiate. Il dibattito sviluppatosi in quella fase attorno alla modulazione aveva contribuito a mettere in luce i pro e i contro di questo strumento: da un lato, la necessità di un contenimento della spesa per pagamenti diretti a vantaggio del secondo pilastro della Pac; dall'altro, la difficoltà di gestione di uno strumento lasciato alle decisioni degli Stati membri, dall'applicazione complessa e che interveniva solo sui pagamenti diretti, in una fase della vita della Pac in cui il resto degli aiuti aveva ancora un peso non indifferente (Inea, 2000).

Con la Mtr, la modulazione è diventata obbligatoria, proponendo in prima battuta un taglio del 20 per cento, contestualmente al *capping* degli aiuti diretti (Henke, Sardone, 2004). Tuttavia, nella fase conclusiva della riforma del 2003 la modulazione, pur mantenendo il carattere di obbligatorietà, è stata ridotta ad una percentuale di taglio che passava dal 3 per cento del primo anno (2005) al 5 per cento del 2007, per poi stabilizzarsi su questo livello, mentre il *capping* è stato messo da parte. Va anche sottolineato che, a seguito della introduzione di una franchigia per i primi 5.000 euro di aiuti diretti di ciascuna azienda, il taglio effettivo è risultato notevolmente inferiore a quello teorico stabilito per regolamento, diverso da Paese a Paese – e, soprattutto, tra Paesi mediterranei e quelli del Nord Europa – a seguito della diversa struttura aziendale e della distribuzione degli aiuti (Henke, Sardone, 2004).

Un'ulteriore proposta di modulazione volontaria, da affiancare a quella obbligatoria che potesse portare il taglio, a discrezione degli Stati membri, fino al 20 per cento, è stata fortemente avversata dal Parlamento europeo e recentemente è passata con molta fatica, ma è stata messa in pratica solo da due Paesi: Regno Unito e Portogallo (Osterburg, 2006).

L'*Health check* indica ancora un volta la modulazione come strumento di valorizzazione del secondo pilastro della Pac, anche in considerazione delle nuove funzioni ad esso affidate². La proposta effettuata nell'*Health check* riguarda un taglio aggiuntivo di due punti percentuali, rispetto al 5 per cento stabilito nel 2003, a partire dal 2010, per cui il tasso teorico si porterebbe dal 7 per cento fino al 13 per cento del 2013. In questo modo, come si vedrà meglio successivamente, si recupera il taglio subito dalle politiche per lo sviluppo rurale in fase di discussione sulle prospettive finanziarie nel 2005. Con la programmazione del bilancio comunitario per il periodo 2007-2013, infatti, le risorse destinate al secondo pilastro della Pac erano state ridimensionate dagli

² Tuttavia, non viene chiarito, data anche la sinteticità del documento, come le eventuali nuove risorse ricavate dalla modulazione si affianchino a quelle indicate nei programmi di sviluppo rurale (Psr).

attesi 88,7 milioni ai 69,7 milioni di euro, arrivate poi a 77,7 con la modulazione al 5 per cento prevista dalla riforma Fischler (Mantino, 2006).

Inoltre, viene confermato nel documento che la nuova modulazione interesserebbe anche i Nuovi Stati Membri (Nsm), fino ad ora immuni dal taglio degli aiuti diretti, nel momento in cui i pagamenti ad essi destinati raggiungerebbero il 100 per cento degli aiuti dei Quindici, come già stabilito dal regolamento 1782 del 2003 (Scoppola, 2002).

IL RAFFORZAMENTO DEL SECONDO PILASTRO

I dati sui pagamenti diretti a cui applicare la modulazione sono qui riproposti in base alla franchigia fissata a 5.000 euro e già al netto dell'eventuale taglio dovuto all'applicazione del *capping*³.

Tabella 1 - Pagamenti diretti soggetti a modulazione (milioni di euro)

	< 5.000 €	%	> 5.000 €*	%	Totale
Belgio	158,4	36,0	282,0	64,0	440,4
Rep. Ceca	42,0	29,6	99,7	70,4	141,7
Danimarca	200,6	24,6	615,1	75,4	815,7
Germania	1.182,7	29,9	2.770,9	70,1	3.953,6
Estonia	12,8	62,2	7,8	37,8	20,6
Grecia	1.112,8	76,6	340,9	23,4	1.453,7
Spagna	1.822,6	44,7	2.255,0	55,3	4.077,6
Francia	1.361,9	19,2	5.739,1	80,8	7.100,9
Irlanda	484,0	41,3	688,8	58,7	1.172,7
Italia	1.849,7	55,5	1.484,1	44,5	3.333,8
Cipro	7,6	96,0	0,3	4,0	8,0
Lettonia	21,4	85,5	3,6	14,5	25,0
Lituania	68,0	84,0	12,9	16,0	80,9
Lussemburgo	8,2	29,6	19,4	70,4	27,5
Ungheria	160,7	61,2	102,0	38,8	262,7
Malta	0,3	100,0	0,0	0,0	0,3
Olanda	292,7	59,1	202,9	40,9	495,6
Austria	379,9	59,4	259,2	40,6	639,1
Polonia	603,9	87,7	84,5	12,3	688,4
Portogallo	235,9	52,1	216,9	47,9	452,7
Slovenia	23,0	96,5	0,8	3,5	23,8
Slovacchia	14,5	24,2	45,4	75,8	59,9
Finlandia	247,2	51,6	232,0	48,4	479,2
Svezia	205,8	33,8	403,5	66,2	609,3
Regno Unito	621,8	23,6	2.013,9	76,4	2.635,7
UE-25	11.436,5	39,5	17.535,5	60,5	28.972,0

* Non includono i pagamenti soggetti a capping.

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

³ Il calcolo del *capping* è stato effettuato in base alla proposta contenuta nel documento dell'Health check, puramente esemplificativa, che prevede un taglio del 10 per cento agli aiuti so-

In media, nell'Ue-25, il 39,5 per cento degli aiuti si trova sotto la soglia dei 5.000 euro, ma questo dato nasconde una grossa variabilità interna all'Ue-25, con la gran parte dei Nsm che ha una quota elevata di aiuti entro i 5.000 euro (ad esempio la Polonia, all'88 per cento), mentre i grandi Paesi del Nord Europa mostrano una distribuzione opposta (Germania, Francia, Regno Unito). L'Italia si trova in una situazione intermedia, con il 55,5 per cento dei pagamenti diretti al di sotto dei 5.000 euro.

Tralasciando per ora i Nsm – per i quali la modulazione è comunque rinviata di qualche anno – ed applicando ai Quindici i tagli previsti dall'*Health check* e la restituzione sulla base della franchigia, si ottiene la situazione mostrata in tabella 2. Si può facilmente desumere dai dati che la franchigia porta il taglio effettivo ben al di sotto di quello teorico. Ad esempio, al 2013 il taglio “reale” medio risulta pari al 7,9 per cento contro il teorico 13 per cento; in Ita-

Tabella 2 - Modulazione nell'UE-15: taglio al netto della restituzione (milioni di euro)

	2009 taglio 5%	2010 taglio 7%	2011 taglio 9%	2012 taglio 11%	2013 taglio 13%
Belgio	14,1	19,7	25,4	31,0	36,7
Danimarca	30,8	43,1	55,4	67,7	80,0
Germania	138,5	194,0	249,4	304,8	360,2
Grecia	17,0	23,9	30,7	37,5	44,3
Spagna	112,8	157,9	203,0	248,1	293,2
Francia	287,0	401,7	516,5	631,3	746,1
Irlanda	34,4	48,2	62,0	75,8	89,5
Italia	74,2	103,9	133,6	163,2	192,9
Lussemburgo	1,0	1,4	1,7	2,1	2,5
Olanda	10,1	14,2	18,3	22,3	26,4
Austria	13,0	18,1	23,3	28,5	33,7
Portogallo	10,8	15,2	19,5	23,9	28,2
Finlandia	11,6	16,2	20,9	25,5	30,2
Svezia	20,2	28,2	36,3	44,4	52,5
Regno Unito	100,7	141,0	181,3	221,5	261,8
UE-15	876,8	1.227,5	1.578,2	1.928,9	2.279,6

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

lia è pari al 5,8 per cento, mentre la Francia è l'unico Paese con un tasso effettivo di modulazione superiore al 10 per cento.

Secondo quanto già previsto dal Reg. n.1782 del 2003, l'ammontare di risorse ricavato dal taglio degli aiuti diretti, al netto della restituzione operata in base alla franchigia, resta per il 20 per cento nello Stato membro di origine, andando diret-

pra i 100mila euro, del 25 per cento a quelli sopra i 200mila e del 45 per cento per la quota sopra i 300mila. Nel calcolo non si è potuto tener conto dell'effetto progressivo di tali soglie, per cui il dato utilizzato è leggermente sopravvalutato.

tamente ad aggiungersi alle risorse per le politiche di sviluppo rurale, mentre l'80 per cento torna all'Ue che lo ridistribuisce agli Stati membri secondo percentuali che rappresentano una combinazione di tre elementi: il peso dell'occupazione in agricoltura; la quota di superficie agricola utilizzata e il Pil pro capite⁴.

Ciò comporta un'ulteriore redistribuzione delle risorse che si aggiunge al già citato effetto redistributivo derivante dall'applicazione della franchigia. Il risultato del processo vede tra i beneficiari netti della modulazione l'Italia e, in generale, i paesi mediterranei, mentre i Paesi nordeuropei, soprattutto la Francia e, in misura minore, la Germania, il Regno Unito e l'Irlanda, risultano contribuenti netti (tabella 3).

Tabella 3 - Bilancio della distribuzione comunitaria delle risorse derivanti dalla modulazione (milioni di euro)

	2009 taglio 5%	2010 taglio 7%	2011 taglio 9%	2012 taglio 11%	2013 taglio 13%
Belgio	-3,4	-6,0	-7,7	-9,4	-11,1
Danimarca	-13,2	-17,8	-22,8	-27,9	-33,0
Germania	-43,5	-28,5	-36,6	-44,8	-52,9
Grecia	45,4	50,6	65,1	79,6	94,0
Spagna	48,2	55,4	71,2	87,0	102,9
Francia	-80,9	-127,0	-163,2	-199,5	-235,8
Irlanda	-6,5	-12,1	-15,5	-18,9	-22,4
Italia	34,0	43,6	56,0	68,5	80,9
Lussemburgo	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Olanda	8,4	10,2	13,2	16,1	19,0
Austria	24,2	26,7	34,4	42,0	49,6
Portogallo	29,0	36,0	46,3	56,5	66,8
Finlandia	5,6	4,7	6,0	7,4	8,7
Svezia	-1,6	-3,0	-3,8	-4,6	-5,5
Regno Unito	-32,5	-16,5	-21,3	-26,0	-30,7
UE-15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

L'ammontare di risorse che annualmente va ad aggiungersi alla dotazione finanziaria delle politiche di sviluppo rurale è presentato nella tabella 4. Nel complesso, le risorse trasferite al secondo pilastro nel periodo 2007-2013 è pari a poco più di 10 miliardi di euro (in Italia 1,2 miliardi di euro), cifra che corrisponde, all'incirca, alla decurtazione finale operata a danno dello sviluppo rurale nelle prospettive finanziarie 2007-2013⁵.

⁴ Combinando tra loro i criteri oggettivi, l'Italia riceve il 12,9 per cento delle risorse, come la Germania; la Francia il 19,8 per cento, la Spagna il 18,5 per cento, il Regno Unito il 9,8 per cento (Henke, Sardone, 2004).

⁵ Naturalmente il recupero di risorse per lo sviluppo rurale tramite la modulazione modifica la distribuzione delle risorse tra paesi, essendo i criteri di ripartizione diversi ed essendo esclusi dal taglio della modulazione i Nsm.

Tabella 4 - Risorse trasferite al II pilastro tramite la modulazione secondo l'HC (milioni di euro)

	2007-09 taglio 5%	2010 taglio 7%	2011 taglio 9%	2012 taglio 11%	2013 taglio 13%	2007-13 Tot.
Belgio	33,8	13,8	17,7	21,6	25,5	112,4
Danimarca	63,1	25,3	32,5	39,8	47,0	207,7
Germania	436,3	165,5	212,7	260,0	307,1	1.381,6
Grecia	188,1	74,5	95,8	117,1	138,3	613,8
Spagna	542,7	213,2	274,2	335,1	395,8	1.760,9
Francia	680,2	274,8	353,3	431,8	510,0	2.250,1
Irlanda	89,3	36,2	46,5	56,8	67,1	295,9
Italia	378,2	147,5	189,6	231,7	273,7	1.220,6
Lussemburgo	3,1	1,3	1,6	2,0	2,3	10,3
Olanda	62,5	24,4	31,4	38,4	45,4	202,2
Austria	113,3	44,9	57,7	70,5	83,2	369,6
Portogallo	131,6	51,2	65,8	80,4	94,9	423,8
Finlandia	52,1	20,9	26,9	32,9	38,8	171,6
Svezia	63,8	25,3	32,5	39,7	46,9	208,2
Regno Unito	331,0	124,4	160,0	195,5	231,0	1.041,9
UE-15	3129,0	1.227,5	1.578,2	1.928,9	2.278,3	10.141,9

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

Rispetto alla modulazione proposta con la Mtr, l'incremento è pari a circa 2.800 milioni di euro per l'Ue-15 (340 milioni per l'Italia). Rispetto alle risorse programmate per le politiche di sviluppo rurale il periodo 2007-2013, la proposta di modulazione dell'*Health check* porterebbe ad un aumento pari al 19,8 per cento del totale, mentre le percentuali di taglio stabilite dalla Mtr avrebbero consentito un aumento della dotazione finanziaria per il secondo pilastro del 14,3 per cento (vedi tabella 5 nella pagina successiva).

Per l'Italia si avrebbe un aumento delle risorse pari al 14,7 per cento (contro il 10,6 per cento della Mtr); tuttavia, è interessante notare come, con il rafforzamento proposto dall'*Health check*, l'apporto della modulazione possa, in alcuni casi, incidere fortemente sulle dotazioni per il secondo pilastro: per il Regno Unito esso rappresenta il 54,6 per cento, per la Danimarca il 46,7 per cento, per l'Olanda il 41,6 per cento, per la Francia il 34,9 per cento.

Infine, considerando l'estensione della modulazione anche ai Nsm, si può immaginare che, in futuro, venga messo a punto per i nuovi partner qualche meccanismo *ad hoc* di modulazione e, soprattutto, di trasferimento di risorse al secondo pilastro, soprattutto in considerazione della loro attuale dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale (Henke, Storti, 2004; Mantino, 2006). Va notato, a questo proposito, che l'eventuale estensione dei criteri oggettivi a tutti i partner sposterebbe la distribuzione delle risorse fortemente a favore dei Nsm, mentre tutti i Quindici diventerebbero contributori netti della modulazione.

Tabella 5 - Risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale provenienti dalla modulazione (milioni di euro)

	Sv. Rur * (1)	Modulazione		% (2)/(1)	% (3)/(1)
		MTR (2)	HC (3)		
Belgio	418,6	78,9	112,4	18,8	26,9
Danimarca	444,7	147,3	207,7	33,1	46,7
Germania	8.112,5	1.017,9	1.381,6	12,5	17,0
Grecia	3.707,3	439,0	613,8	11,8	16,6
Spagna	7.213,9	1.266,3	1.760,9	17,6	24,4
Francia	6.442,0	1.587,2	2.250,1	24,6	34,9
Irlanda	2.339,9	208,5	295,9	8,9	12,6
Italia	8.292,0	882,4	1.220,6	10,6	14,7
Lussemburgo	90,0	7,2	10,3	8,0	11,4
Olanda	486,5	145,9	202,2	30,0	41,6
Austria	3.911,5	264,3	369,6	6,8	9,4
Portogallo	3.929,3	307,0	423,8	7,8	10,8
Finlandia	2.079,9	121,6	171,6	5,8	8,3
Svezia	1.825,6	148,8	208,2	8,1	11,4
Regno Unito	1.909,6	772,3	1.041,9	40,4	54,6
UE-15	51.203,4	7.301,0	10.141,9	14,3	19,8

*Risorse programmate per il periodo 2007-2013

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La proposta di *Health check* delinea due pilastri finanziari della Pac le cui distinzioni sono sempre meno chiare e più difficili da difendere, sia sul piano teorico che operativo. Con la piena applicazione dei contenuti della proposta, il primo pilastro perderebbe definitivamente la sua funzione di sostegno al mercato, venendo sostanzialmente a coincidere con i pagamenti diretti disaccoppiati. In questo modo, attraverso la condizionalità, esso rappresenterebbe una forma di remunerazione delle funzioni secondarie dell'agricoltura (multifunzionalità) ma, in mancanza di regole più stringenti di condizionamento degli aiuti ai comportamenti degli operatori agricoli, il rischio è che ciò si trasformi in una forma esplicita di integrazione di reddito. Al di là della sua sostenibilità futura, le recenti riforme della Pac stanno modellando il primo pilastro secondo questi obiettivi e la proposta di riforma del novembre 2007 accelera questo processo di riorientamento. Per quanto riguarda il secondo pilastro, esso resta il luogo di elezione di politiche per la valorizzazione della diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali e per la sostenibilità ambientale, ma da questo punto di vista la proposta di *Health check* non aiuta a chiarirne le strategie e gli obiettivi; anzi, al contrario, tende a confondere le acque attribuendo al secondo pilastro funzioni non ben definite se non improprie, di carattere più specificatamente settoriale e senza dare indica-

zioni sul loro innesto rispetto ai programmi di sviluppo rurale appena approvati.

A questo proposito, una più ampia riflessione sul senso e sul futuro di due pilastri finanziari ancora molto diversi dal punto di vista delle regole di funzionamento, ma con obiettivi sempre più simili e spesso sovrapponibili e con strumenti che hanno sempre più forti interazioni avrebbe meritato, forse, più ampio spazio nel documento di proposta dell'*Health check*.

Rispetto al bilanciamento finanziario, questione tutta interna alla Pac, la modulazione viene ancora una volta proposta come l'unico strumento con cui si drenano risorse dal primo al secondo pilastro, secondo una logica che sembrava, all'inizio degli anni Novanta, temporanea e poco più che simbolica, ma che si è, invece, consolidata nel tempo. L'applicazione della proposta del novembre 2007 assicurerebbe un incremento significativo di risorse per le politiche di sviluppo rurale, certamente maggiore rispetto a quello della Mtr, ma tutto sommato questo continuo spostamento di risorse da un pilastro all'altro finisce con il risultare un po' miope se non accompagnato da un profondo ripensamento sugli obiettivi ed il futuro di entrambi.

A ciò si aggiungono anche problemi tecnici non irrilevanti legati all'applicazione della modulazione e al potenziamento del secondo pilastro. Dati i tempi dell'*Health check*, le risorse aggiuntive potrebbero trovare difficile collocazione in programmi già chiusi e approvati dalla Commissione, provocando anche difficoltà nella capacità di spesa già spesso problematica per molte istituzioni locali. Ciò viene rafforzato anche dalla considerazione che il picco del taglio della modulazione, pari al 13 per cento, si raggiunge nel 2013, quando praticamente il periodo di programmazione si sarà concluso. Inoltre, non è chiaro se i nuovi fondi possano andare a rafforzare misure già approvate o se sia necessario destinarle a nuove misure, rispetto alle quali nel testo dell'*Health check*, al momento, vi sono solo indicazioni molto generiche. Su questo punto, va ricordato che la modulazione messa in atto nel 2005 e nel 2006 non è stata utilizzata per integrare le risorse 2000-2006 per lo sviluppo rurale, a causa dei ritardi accumulatisi nella gestione, tanto meno per finanziare le nuove misure previste dalla Mtr, secondo quanto indicato nei regolamenti 1782 e 1783 del 2003.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

De Filippis F., Henke R., Pupo D'Andrea M.R., "Una valutazione degli aspetti finanziari della riforma della Pac in Agenda 2000", *Atti del XXXVI convegno di studi Sidea "La competitività dei sistemi agricoli italiani"*, Franco Angeli, Milano, 2003.

European Commission, "Preparing for the 'Health check' of the Cap reform", Com (2007) 722, Brussels, 20 November 2007.

Frascarelli A., “Il futuro del primo pilastro e delle misure settoriali della Pac”, in De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus, 2007.

Henke R., “Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di *greening* della Pac”, *QA La Questione Agraria*, n.1, 2002.

Henke R., Sardone R., “*The reorientation process of the Cap support: Modulation of direct payments*”, in G. Van Huylbroeck, W. Verbeke, L. Lauwers (eds.), *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*, Elsevier, Amsterdam and London, 2004.

Henke R., Storti D., *Cap reform and Eu enlargement: effects on the second pillar endowments*, in Ortner K.M. (ed.), *Assessing Rural Development Policies of the Common Agricultural Policy*, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Kiel, 2005.

Institute for European Environmental Policy (Ieep), *Towards the Cap Health check and the European Budget Review. The proposals, options for reform, and issues arising*, London, 2007.

Istituto Nazionale di Economia Agraria (Inea), *La modulazione degli aiuti diretti della Pac in Italia. Prime valutazioni*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'Ue, Roma, 2000.

Mantino F., “Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari”, *Agriregionieuropa*, n.11, 2007.

Mantino F., “Quali risorse per la programmazione regionale 2007-2013 dello sviluppo rurale?”, *Agriregionieuropa*, n.6, 2006.

Scoppola M. (a cura di), *Le proposte dell'Ue sull'allargamento ad Est. Quali implicazioni per le politiche agricole e di sviluppo rurale?*, Inea, Osservatorio sulle politiche agricole dell'Ue, Roma, 2002.

QUALE POLITICA (E QUALE AGRICOLTURA) STA DIETRO L'HEALTH CHECK DELLA PAC?

Daniela Rama*

RIFLESSIONI SUGLI INTERVENTI DI MERCATO

Questa nota va vista semplicemente per quello che è: il risultato di uno sforzo di rimeditazione e sistematizzazione di spunti e riflessioni nati, all'interno di un seminario di studio, dalla lettura dei documenti e dall'ascolto delle relazioni presentate. Per questo non ha la pretesa di essere né esaustiva né sistematica; essa vuole toccare, in modo non necessariamente bilanciato, sia grandi questioni quali il disegno di agricoltura europea che sta dietro l'*Health check*, sia dettagli quali la necessità o meno di prevedere indennizzi per i titolari di quote latte.

Ciò detto, lo sforzo di chi scrive è di costruire uno sviluppo coerente. Per naturale familiarità dell'autore e per rispondere al compito affidatogli, l'attenzione si concentra particolarmente su quanto l'*Health check* prevede per gli strumenti di gestione del mercato; essi sono peraltro letti non solo nei loro aspetti tecnici, ma valutandone l'inserzione come un tassello in un più ampio disegno. È quindi da questo disegno che si prendono le mosse.

NATURA DELL'HEALTH CHECK, FINALITÀ E MOVENTI

Sia la comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento che costituisce il primo atto formale dell'*Health check* (Commission of European Communities, 2007), che la documentazione a carattere divulgativo che l'ha accompagnata affermano in modo chiaro che non si tratta di una riforma della Pac, ma piuttosto un passo importante nel completamento, aggiustamento e "sintonizzazione fine" della riforma del 2003 – che a sua volta non era nominalmente una riforma, ma una "revisione di medio termine". Lo stesso ha dichiarato per mesi il Commissario Mariann Fischer-Boel, anche se con qualche accenno più o meno sfumato a cambiamenti di portata sostanziale. Senza dubbio, tale impostazione serve a prevenire eventuali critiche e veti da

* Dipartimento di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore.

parte di chi si oppone a una riforma radicale. Valga quanto riportato in un suo dossier dalla Fnsea – il potente sindacato agricolo francese – ossia che “la riforma del 2003 è stata una delle più radicali ed è peraltro ancora in fase di realizzazione e completamento (...) È questa la ragione per cui la priorità immediata è di fornire un periodo di stabilità agli agricoltori. Per questo non si può accettare che la Commissione introduca una nuova riforma sotto la copertura di una verifica dello stato di salute...” (Fnsea, 2007). I giovani agricoltori europei non appaiono in questo più innovatori dei loro padri: la dichiarazione finale del seminario del Consiglio Europeo dei Giovani Agricoltori sull’*Health check* afferma che questo “dovrebbe essere solo un adattamento tecnico della riforma del 2003 che consenta di verificare l’efficienza tecnica degli attuali strumenti della Pac in linea con i suoi obiettivi” (Ceja, 2008).

Tuttavia non vi è dubbio che nell’impostazione data all’*Health check* vi sono elementi innovativi tali per cui si va molto oltre un semplice adattamento e completamento della riforma Fischler. Prova ne sia, per esempio, il fatto di leggere per la prima volta in modo assertivo che le quote latte non proseguiranno dopo il 2015. Non è un’affermazione che cada dal cielo, anzi rientra nel dibattito che si sta svolgendo da mesi; ma si prende posizione su una questione tutt’altro che chiarita tra gli Stati membri e, in ogni caso, è la prima volta che ciò viene formulato in termini espliciti, apparentemente fuori discussione.

Il punto se l’*Health check* sia o meno una nuova riforma della Pac non è questione di lana caprina, poiché se le sue ambizioni vanno oltre quelle di un mero perfezionamento di un processo di riforma già avviato per assumere i contorni di una riformulazione della politica agricola dell’Unione, allora devono essere prioritariamente chiarite le motivazioni di tale riforma e le sue finalità.

FATTORI INTERNI E STIMOLI ESTERNI

Benché la Pac abbia mostrato prestissimo elementi di debolezza interna, legati all’inefficienza e inefficacia delle sue misure, nessun piano di riforma ha avuto esiti concreti sino a che non si sono poste sostanziali sfide esterne, che hanno funzionato da stimolo, se non addirittura da vincolo. La riforma McSharry del 1992 non è stata avviata tanto per ovviare all’iniqua distribuzione delle risorse della Pac, secondo cui l’80 per cento del *budget* andava (e tuttora va) a favore del 20 per cento delle aziende più floride, quanto per la necessità di chiudere l’accordo agricolo dell’Uruguay Round che stava bloccando le negoziazioni commerciali multilaterali. Non fa eccezione l’*Health check*: le inefficienze della vecchia Pac erano già state in parte corrette, ma rimane la sua scarsa efficacia nel realizzare i propri obiettivi di fondo, siano es-

si quelli classici del trattato di Roma o quelli riscritti in Agenda 2000. Tuttavia, pare di poter affermare che la motivazione per cui l'impostazione data all'*Health check* non è semplicemente quella di una verifica tecnica degli strumenti della Pac, sta nella crescente pressione finanziaria sui conti dell'agricoltura europea. Dai dibattiti in corso emerge che una riduzione del bilancio agricolo dopo il 2013 è tutt'altro che improbabile; emergono nuove politiche comuni, cambiano i meccanismi di decisione all'interno della compagine europea, sono da valutare le posizioni al riguardo dei nuovi Paesi membri ma, soprattutto, dal 2009 inizierà la revisione intermedia del quadro di bilancio comunitario 2007-2013 (Pas, Lafonte, 2006).

È peraltro vero che anche l'argomento circa l'ineluttabilità della riduzione del bilancio agricolo va valutato con attenzione. Chiaramente i critici della Pac hanno buon gioco nell'evidenziare la sperequazione tra l'allocazione all'agricoltura del 42 per cento del bilancio dell'Unione e un peso economico dell'agricoltura che supera appena il 4 per cento, così come nell'evidenziare che la fetta della spesa agricola dell'Unione sul Pil (pari allo 0,39 per cento) è incommensurabilmente maggiore a quella riservata ad assi portanti della "strategia di Lisbona", quali la spesa comunitaria per innovazione e ricerca (0,04 per cento del Pil) o per l'educazione (0,01 per cento). Tuttavia un confronto corretto deve tenere conto del fatto che la spesa agricola ha come caratteristica unica la dominanza del *budget* comunitario su quelli nazionali. Se si assommano le risorse pubbliche, comunitarie e nazionali, si trova che la quota assorbita dall'agricoltura è pari allo 0,55 per cento del Pil, contro lo 0,67 per cento della ricerca e il 5,25 per cento dell'educazione; risulta pure che lo 0,55 per cento europeo è inferiore sia al dato statunitense (0,57 per cento) che a quello giapponese (0,58 per cento), ossia a quelli di due economie assai meno agricole di quella europea (Bertoncini, Steinacher, 2007). Se ne deduce che il problema non è tanto la spesa agricola in sé, quanto l'accettabilità politica e sociale della spesa agricola, il che riconduce alla questione degli obiettivi della Politica agricola comunitaria.

OBIETTIVI DELLA RIFORMA E OBIETTIVI DELLA PAC

La riforma Fischler, in quanto sviluppo di Agenda 2000, proponeva una revisione e un superamento dei tradizionali obiettivi del trattato di Roma – e di Maastricht – riconoscendone il tramonto e ponendo quali elementi prioritari la valorizzazione della multifunzionalità, il sostegno all'occupazione nel quadro dello sviluppo rurale, la competitività internazionale dell'agricoltura, l'attenzione alla questione agro-ambientale e alla salubrità degli alimenti. Proponeva quindi una nuova visione dell'agricoltura europea, alla

quale doveva essere funzionale il *corpus* di innovazioni apportate negli strumenti della politica.

In uno scenario radicalmente mutato rispetto alla fase progettuale di Agenda 2000, sia sul piano interno – essendo avvenuti due allargamenti, da 15 a 27 Paesi – che sul piano mondiale – si pensi alla questione dell’agro-energia e alla turbolenza dei mercati – l’*Health check* manca singolarmente di tale visione prospettica (Copeiaa, 2007). Si suggerisce il superamento di una serie di strumenti di gestione dei mercati affermandone l’inefficacia, ma manca la definizione degli obiettivi da raggiungere su cui misurare l’efficacia.

Parimenti, la Comunicazione della Commissione afferma il principio che il regime del Pagamento unico aziendale (Pua) deve essere reso più efficace e più efficiente, mentre ci si aspetterebbe di leggere che l’agricoltura deve essere resa più efficace e più efficiente; non è in realtà specificato quale debba essere la funzione del pagamento unico, quindi non è possibile valutarne l’efficacia.

Simili considerazioni valgono per la proposta di adottare la regionalizzazione del Pua, in base alla considerazione che è sempre più difficilmente sostenibile la diversità del pagamento tra le varie aziende. È chiaro che la portata del cambiamento suggerito, da una determinazione degli aiuti su base storica (aiuti nati come compensazione per la riduzione di prezzo) ad una redistribuzione che prescinde dalla storia produttiva delle aziende, non può essere dettato unicamente dalla difendibilità di una misura: senza un progetto di agricoltura per l’Europa su cui poggi una filosofia della politica settoriale, si tratta di motivazioni del tutto inconsistenti.

FUTURO ASSETTO DELLA PAC: QUANTI (E QUALI) PILASTRI?

Da Agenda 2000 emergeva una distinzione chiara tra i due pilastri della Pac: il primo pilastro comprendente la tradizionale politica dei prezzi e dei mercati, gradualmente rimpiazzata da aiuti disaccoppiati; il secondo a cui fanno capo tutte le azioni di sviluppo rurale. La connotazione fondamentale del primo è settoriale, quella del secondo è territoriale. La complementarità tra i due pilastri riflette la compresenza di politiche tese a regolare la produzione e sostenere la competitività dei comparti produttivi, con l’esigenza di sviluppare la multifunzionalità dell’agricoltura e il suo inserimento in un contesto ambientale nel quale gli aggettivi “agricolo” e “rurale” sono sempre meno sinonimi. Il progetto di spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro, poi frustrato dalla modalità di applicazione della disciplina finanziaria, riflette la mutata enfasi da un approccio produttivistico a un approccio socio-ambientale. Ancora una volta ciò testimonia di una visione abbastanza chiara dell’agricoltura e delle politiche che la regolano.

Il disaccoppiamento, e ancor più il Pua, si collocano nel solco di un superamento di questa visione: i pagamenti alle aziende sono (almeno in una fase iniziale) finalizzati a consentire loro di adattarsi a una mutata realtà di mercato ma, pur restando per questo motivo nel primo pilastro, prescindono dall'ordinamento produttivo. In questa direzione la regionalizzazione va ancor più lontano: un Pua regionalizzato non ha più nulla di produttivistico né di settoriale. Gli altri elementi del primo pilastro, ossia gli strumenti di intervento sul mercato, vengono fortemente ridimensionati. Dall'*Health check* esce quindi un primo pilastro sostanzialmente svuotato.

D'altra parte, la Comunicazione della Commissione propone di sviluppare strumenti nuovi, come quelli tesi alla gestione del rischio (ma considerazioni analoghe potrebbero valere per altri strumenti, come ad esempio la promozione dei prodotti agricoli o i meccanismi di regolazione delle filiere) che pur essendo intrinsecamente settoriali, avrebbero l'esigenza di essere calati negli specifici contesti socio-territoriali e di mobilitare, assieme alle risorse del bilancio comunitario, anche risorse locali. Per questo motivo tali strumenti sarebbero collocati nel secondo pilastro; è però del tutto evidente che in questo modo il secondo pilastro, più che rafforzato, ne esce allargato e in qualche misura snaturato.

Qualcuno ha proposto, in modo forse provocatorio, di istituire un terzo pilastro, dove si dovrebbero collocare le misure disaccoppiate, volontarie e cofinanziate di gestione dei mercati. Si tratta appunto di una proposta provocatoria, dato che l'enfasi dell'*Health check* è sulla semplificazione delle politiche, ma essa riflette il disagio derivante dallo snaturamento del secondo pilastro. Probabilmente, nella sostanza il modello di agricoltura sottostante all'*Health check* – modello che rimane, appunto, implicito – non si presta alla schematizzazione della distinzione tra due pilastri, ma presuppone un'intima compenetrazione di misure di sostegno al mercato (un mercato in misura crescente complesso e imprevedibile) e di sviluppo dell'ambiente rurale (in una concezione di ambiente che non è più solo socio-economica ma anche salustica, culturale, biologica, chimico-fisica eccetera).

PRIMO PILASTRO: STRUMENTI DI GESTIONE DEI MERCATI

Da quanto detto, si evidenzia che la definizione di primo pilastro sottostante all'*Health check* è da considerare impropria poiché, in luogo della connotazione settoriale (contrapposta alla connotazione territoriale del secondo pilastro) si caratterizza unicamente per comprendere strumenti *erga omnes* (contrapposti a volontari e selettivi) e a carico del bilancio comunitario (contrapposti a cofinanziati). Per esigenze di coerenza, consideriamo qui il capito-

lo delle politiche agricole che si occupa di sostenere e regolare i comparti produttivi e i relativi mercati. È possibile classificare tali strumenti in tre gruppi, ovvero strumenti suscettibili di stimolare eccedenze, strumenti di gestione della produzione e strumenti innovativi, concepiti per far fronte alle nuove sfide dell'ambiente competitivo (Copeiaa, 2007).

STRUMENTI STIMOLATORI DI ECCELENZE

Si tratta fundamentalmente di interventi sul mercato e di restituzioni alle esportazioni, ossia delle misure che, nell'ambito della Pac, godono della peggiore reputazione. Circa le restituzioni alle esportazioni, va ricordato che esse sono soggette a un altro vincolo esterno, ossia gli impegni in seno all'Omc che prevedono una loro eliminazione entro il 2013. La riforma Fischler prima e le ipotesi contenute nell'*Health check* ora suggeriscono che molte delle misure in precedenza nella *amber box* finiranno nella *blue box* e che parte di quelle attualmente nella *blue box* slitteranno nella *green box*. Di conseguenza, a parte la questione delle restituzioni alle esportazioni, gli accordi in seno all'Omc non dovrebbero condizionare particolarmente la gestione dei mercati, anche se è evidente che un mercato senza sussidi all'*export* ma con residue misure di sostegno dei prezzi agricoli creerebbe delle tensioni da parte dell'industria di trasformazione (Swinbank, Daugbjerg, 2007). È pur vero che, nella prospettiva tutt'altro che remota di un fallimento del Doha Round, è abbastanza improbabile che l'Unione europea si senta vincolata ad eliminare i residui sussidi all'*export*.

Riguardo agli interventi di mercato, è già stata attuato un sostanziale ridimensionamento delle misure di sostegno per i cereali, in particolare sul mais, e si ipotizza di allargarlo al resto del comparto. Anche l'intervento sui derivati del latte dovrebbe essere eliminato.

È da osservare che, per il momento, il settore agro-alimentare europeo si è mostrato piuttosto impacciato in una realtà che già si caratterizza per una forte apertura del mercato. A seguito dei recenti aumenti delle quotazioni dei derivati del latte – amplificati dall'assenza di scorte nei magazzini, che hanno tradizionalmente esercitato un ruolo regolatore – si è assistito nel giro di pochi mesi a un ritorno in massa alla linea produttiva burro-latte in polvere, che era stata largamente abbandonata nell'ultimo decennio. Ne è risultato un ingolfamento di questi mercati che ha provocato una caduta verticale dei prezzi, quindi un calo produttivo e, dalla fine dell'inverno, segni di ripresa dei corsi. In simili condizioni di instabilità, le richieste di chi preconizza un permanere dell'intervento come “rete di sicurezza” (cfr. ad esempio Copeiaa, 2007) appaiono comprensibili.

Va ancora ricordato che, parallelamente all'*Health check* si è proceduto alla riforma dell'Ocm ortofrutta (inclusa la patata, in precedenza non coperta dalla Pac), che prevede un'inclusione delle relative superfici nello schema del Pua. Il disaccoppiamento del sostegno ai produttori, per quanto storicamente "leggero" a confronto di altri comparti, su mercati caratterizzati da forte instabilità, rende ancor più pressante la realizzazione di misure di gestione del rischio e delle situazioni di crisi.

STRUMENTI DI CONTROLLO DELLE PRODUZIONI

Mentre con la campagna 2006/07 l'Unione Europea ha sancito l'abbandono di 1,15 milioni di tonnellate di quota zucchero, l'*Health check* prevede l'abolizione delle rimanenti misure di controllo della produzione, ovvero del *set aside* per i seminativi e delle quote latte.

Circa il primo, se ne constata l'inutilità, anzi l'anacronismo, in un contesto caratterizzato nel presente, e verosimilmente anche in futuro, per forte una tensione della domanda (nelle componenti *food, feed e fuel*) sull'offerta.

A differenza del *set aside*, le quote di produzione sul latte hanno mostrato una sicura efficacia almeno per parte dei loro molteplici obiettivi e hanno inciso profondamente nella struttura del settore; il loro abbandono è quindi materia assai più controversa e certamente di difficile implementazione.

È da tempo assodato nella ricerca economico-agraria che le quote di produzione, basate su diritti a produrre individualmente assegnati, limitano la capacità di un sistema produttivo ad adattarsi al progresso tecnologico e al mutare delle condizioni di mercato, con intensità che dipende dal grado di libertà nello scambio di quote (Oskam, Speijers, 1992). Più in particolare per il regime delle quote latte nella Ue si è valutato che il vincolo produttivo impone costi addizionali ai produttori nel momento in cui essi cercano di adattarsi al cambiamento dei prezzi e delle tecnologie, costi che possono prendere la forma di forti vincoli istituzionali e incertezza sulla gestione del rischio laddove lo scambio di quote è assente o limitato, o si manifestano come costi di ricerca, transazione e registrazione dello scambio di quote dove esso è consentito (Colman, Burton, Rigby, Franks, 1998).

Per quanto riguarda le quote latte, la Comunicazione della Commissione, ipotizzando un *soft landing* verso una loro abolizione, prevede che si assisterà a un aumento di produzione, una diminuzione dei prezzi e un aumento di competitività. Le analisi disponibili suggeriscono che ci si può aspettare – nel caso di graduale rilassamento del vincolo produttivo – un incremento produttivo nell'insieme dell'Unione nell'ordine del 4 per cento, con una riduzione di prezzo del 7-8 per cento (Fapri-Ireland, 2007). Va ricordato che a fianco della

diminuzione di prezzo è da mettere in conto una sostanziale diminuzione di costo. Oggi in Italia la quota rappresenta anche fino al 10-15 per cento del costo di produzione del latte; si prospetta quindi un cambiamento non di poco conto nell'assetto economico dei produttori. Ovviamente poi la riduzione di prezzo sarà relativa a una *baseline* su cui non è agevole fare previsioni; ad esempio, quest'anno sappiamo che avremo, per effetti di mercato, un aumento medio del prezzo alla produzione del latte nell'Unione europea che viene valutato attorno al 6-7 per cento, assolutamente imprevisto sino a un anno fa.

L'uscita dal regime delle quote avrà indiscussi effetti anche sulla struttura del settore. È vero che le quote tendono a sclerotizzare la struttura ma, paradossalmente, in realtà negli ultimi anni esse hanno spinto verso una ristrutturazione, perché accadeva che le uniche di aziende in grado di acquistare quote, quindi di crescere, erano le grandi aziende con costi di produzione relativamente più bassi. Si è quindi assistito a un progressivo svuotamento del bacino rappresentato dalle piccole aziende, prevalentemente in direzione delle aziende di grandi dimensioni. Ciò che potenzialmente ci si aspetta da una rimozione dei costi – istituzionali o di transazione – legati allo scambio di quote è una possibilità di crescita anche per le aziende di medie e medio-grandi, molte delle quali hanno fortemente investito negli ultimi anni per crescere, sono oggi fortemente indebitate e quindi costituiscono in questo momento il punto debole del sistema.

Inoltre, va tenuto in conto il costo attualmente rappresentato dal regime delle quote a carico dell'industria di trasformazione, che si concretizza in maggiori costi e minore flessibilità di approvvigionamento e in una difficoltà di crescita, riducendo ulteriormente la competitività internazionale del settore lattiero-caseario comunitario (Eda, 2007).

Un altro punto chiave che condiziona l'uscita dal regime delle quote latte riguarda la necessità eventuale di un indennizzo per gli attuali detentori dei diritti. Gli agricoltori non sono facilmente disposti a perdere un elemento di patrimonialità. Tuttavia, osservando lo scambio di quote anche nel nostro Paese, dove esso è stato reso possibile e relativamente liberalizzato sono in anni recenti, si riscontra che nelle ultime tre campagne produttive il 40 per cento delle quote latte sono passate di mano in vari modi (acquisto-vendita di quote, affitto, eredità eccetera). In tali condizioni nella natura delle quote, il loro carattere di fattore di produzione che ha una sua vita economica, un'obsolescenza e una necessità di ammortamento prevale verosimilmente sul carattere di elemento patrimoniale. Nella realtà empirica, il prezzo della quota grosso modo corrisponde alla capitalizzazione degli utili nella produzione sull'arco di quattro-cinque anni; in questo momento di particolare incertezza, osservando il rapporto tra prezzo di affitto e di acquisto delle quote si desume

che quest'arco di tempo non è superiore a tre anni. Chi oggi investe in quote deve sapere se, quanto e fino a quando questo fattore di produzione che acquisisce avrà un valore economico, e ha davanti a sé l'orizzonte necessario per saperlo. Anche chi ha acquistato quote nel passato ha oggi davanti a sé un orizzonte temporale sufficiente al loro ammortamento.

STRUMENTI NUOVI: UNO SFORZO DI FANTASIA?

Tra i passi in cui la Comunicazione della Commissione si limita a dare indicazioni generali, senza tracciare concrete ipotesi di sviluppo, vi è quello relativo alla gestione del rischio. Si premette che verosimilmente il rischio di mercato sarà ridotto, affermazione questa che pare fortemente discutibile. È chiaro che, in certa misura, passando da un aiuto accoppiato a un aiuto disaccoppiato, si sottrae una quota di reddito al rischio quantitativo derivante dall'incertezza tecnologica. Ma è evidente che con questo trasferimento dall'aiuto accoppiato all'aiuto disaccoppiato, in realtà si va verso una forte instabilità dei prezzi di mercato. Non si può affermare che l'attuale instabilità dei prezzi dei cereali e dei prodotti lattiero-caseari sia imputabile al disaccoppiamento, ma in certa misura l'azzeramento dei sussidi all'esportazione e delle scorte all'intervento sono tra gli elementi che hanno messo in movimento il mercato mondiale.

Inoltre, all'imprevedibilità dei fenomeni climatici e alle fluttuazioni dei prezzi di mercato si devono aggiungere, assai più che nel passato, i rischi di crisi sanitarie, di perdita di fiducia dei consumatori, di danni all'ambiente naturale (Copeiaa, 2006).

Al riguardo, la sola indicazione concreta che viene dalla Commissione sta nell'indicare l'eterogeneità spaziale delle situazioni di rischio, quindi la necessità di una loro gestione congiunta con gli stati membri nell'ambito (co-finanziato) del secondo pilastro. Peraltro, non mancano le esperienze internazionali di strumenti privati (susceptibili di potenziamento/sostegno pubblico) e di politiche pubbliche di gestione del rischio: dall'uso di *futures* e *options* alle assicurazioni sulle produzioni e sui cambi, ai *deficiency payments* (Hgca, 2007).

Anche restando agli strumenti già sviluppati nella politica agricola della Ue, vi sono indicazioni da trarre dall'Ocm ortofrutta, in particolare nell'ampliamento delle misure di gestione delle crisi oltre i tradizionali limiti del ritiro dal mercato, la diversificazione degli sbocchi di mercato, lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili ed eco-compatibili. (Atkin, Fane, 2007).

Nella stessa Ocm ortofrutta, peraltro, compaiono misure come il potenziamento delle Organizzazioni dei Produttori e dei piani operativi, con l'esten-

sione delle azioni in essi previste a nuove forme di commercializzazione, e il progetto di un Piano di Azione Europeo per la promozione dei prodotti ortofrutticoli (Álvarez-Coque, Compés López, Baviera Puig, 2007). Potenziamento della promozione, misure che accrescano la trasparenza, sostegno all'organizzazione verticale dell'offerta, assieme a reti di sicurezza per la gestione delle crisi, sono alcune delle richieste di innovazione nella gestione del mercato che vengono dallo stesso mondo dei produttori (es. Ceja, 2008).

Al riguardo vanno formulate un paio di considerazioni, che contribuiscono a spiegare le incertezze della Commissione nell'imboccare questa strada. La prima è che non vi è un accordo tra tutti gli Stati membri sull'opportunità di sviluppare nuove direzioni nelle politiche di sostegno al mercato. Negli approcci più liberisti si suggerisce di smantellare totalmente ogni misura di sostegno, e non prevederne di nuove, nel presupposto che il rischio è una caratteristica dei mercati e la gestione sua gestione è prerogativa di chi vi opera (es. *Government of Sweden*, 2007).

La seconda considerazione ha a che fare con l'attribuzione delle competenze nella gestione di strumenti innovativi di sostegno di mercato, e in realtà dell'intero "secondo pilastro" (inteso come il luogo di tutti gli strumenti selettivi e co-finanziati). Da più parti si sollevano dubbi su equità, efficacia ed efficienza di un sistema di decisioni fortemente centralizzato, come è tradizione per la Pac. Il sistema del co-finanziamento mostra di moltiplicare l'inefficienza senza accrescere di molto l'efficacia. Una possibile strada di sviluppo (peraltro molto lontana dall'attuale impostazione della Pac) consiste nell'adozione del principio di sussidiarietà, che porterebbe a distinguere anche all'interno del secondo pilastro le misure di diretta competenza (e responsabilità finanziaria) delle istituzioni comunitarie, come ad esempio le questioni agro-ambientali, da quelle da trasferire agli stati membri, ed eventualmente anche ad un livello più decentrato, come le questioni relative allo sviluppo rurale e allo sviluppo agro-alimentare (Grethe, 2006).

IN GUIA DI CONCLUSIONE

Questa nota nasce come un'apertura di discussione; portarla a delle conclusioni sarebbe quindi contraddittorio. È solamente opportuno richiamare come, nell'ampia ed eterogenea gamma di questioni toccate, e non approfondite, esista almeno un filo rosso. Anche focalizzando l'attenzione su una piccola porzione dei temi alla base dell'*Health check* – quella relativa alle politiche di regolazione dei mercati – si nota che in qualche caso vengono ipotizzate misure ben definite e dettagliate, in altri casi si rimane solo sulle linee generali o si evoca semplicemente l'opportunità di prendere determinate dire-

zioni. La logica sottostante sembra quella dei piccoli (incerti) passi: laddove esiste già un terreno abbastanza consolidato, si formula in dettaglio la mossa successiva, mentre dove il contesto è più vago non si esce dall'ambiguità. L'esistenza di una molteplicità di vincoli interni ed esterni, di pezzi di riforma avviata, di freni istituzionali di varia natura, può spiegare queste incertezze. L'impressione che si ha, confrontando l'attuale quadro con quello di altre riforme, attuate (es. McSharry) o mancate (es. Mansholt) è però che queste incertezze tradiscano la mancanza di una visione strategica, di un disegno sulla futura agricoltura europea e la sua politica. Tra i pericoli che si correrebbero in questa sciagurata ipotesi, vi è quello di avviare misure scoordinate che interferiscano negativamente tra loro, non sviluppino le possibili sinergie, o lascino "buchi" scoperti. Fare cose (anche) giuste per ragioni non necessariamente giuste (o non chiarite) espone al rischio che poi le cose si rivelino non veramente giuste. Il dibattito è appena avviato e molte posizioni dovranno diventare esplicite; non rimane quindi che attendere di essere piacevolmente smentiti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Álvarez-Coque J. M., R. Compés López, A. Baviera Puig, "The Reform of the CMO in Fruits and Vegetables: A Holistic Approach", Paper presented at the 103rd EAAE Seminar *Adding Value to the Agro-Food Supply Chain in the Future Euromediterranean Space*. Barcelona, April 2007.

Atkin C., P. Fane, "Opportunities Arising from Reform of the EU Fruit and Vegetable Regime", *Bidwells Land & Business Research*, Cambridge, April 2007.

Bertoncini Y., L. Steinacher, *Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009*, Gouvernement de la République Française, Centre d'analyse stratégique, Paris, Juillet 2007.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Preparing for the "Health Check" of the Cap reform*, COM(2007) 722, Brussels, November 2007.

Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation, *Gérer les risques: Des enjeux cruciaux pour les agriculteurs et pour la Pac*, Copeiaa (actes du colloque), Paris, Octobre 2006.

Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation, *Eléments pour une position française dans la préparation du «bilan de santé» de la Pac*, Copeiaa, Paris, Mars 2007.

Conseil Européen Des Jeunes Agriculteurs, *The CAP "Health Check" and the agricultural budget: Stimulating for Young Farmers?* Céja, Dobrna (Slovenia), December 2007.

European Dairy Association, *Future Dairy Policy within the Cap Health Check - Eda Position*, 2008/017/Eda/bm, Bruxelles, January 2008.

Colman D., M. P. Burton, D. S. Rigby, J. R. Franks, *An Economic Evaluation of the Uk Milk Quota System* Cafre, University of Manchester, 1998.

Fapri-Ireland Partnership, *Cap Health Check Analysis: Impact of Eu Milk Quota Expansion*, Teagasc Rural Economy Research Center, Dublin, October 2007.

Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles, “La Pac et son budget. Analyse de l’évolution du budget de la Pac depuis sa création”. *Dossiers agricoles*, Fnsea, Paris, Juin 2007.

Government of Sweden, *Swedish views on the Common Agricultural Policy and the health check review*, Jo2007/1816, Stockholm, May 2007.

Grethe H., *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the Eu and the Member States?* Humboldt University, Berlin, November 2006.

Home-Grown Cereals Authority, *Worldwide Price Risk Management Techniques*, Hgca, London, 2007.

Oskam A. J., D. P. Speijers, “Quota Mobility and Quota Values. Influence on the Structural Development of Dairy Farming”, *Food Policy*, 1992, Feb. pp. 41-52.

Pas N., M. Lafont, *Avenir de la Pac – Evolution et échéances: les débats débutent*, Chambre d’Agriculture Normandie, Caen, Novembre 2006.

Swinbank A., C. Daugbjerg, “Curbing Agricultural Exceptionalism: The Eu’s Response To External Challenge”, paper presented at the *Agricultural Economics Society’s 81st Annual Conference*, Reading, April 2007.

CONSIDERAZIONI SULL'HEALTH CHECK DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE: CAMBIAMENTI CLIMATICI, BIOCOMBUSTIBILI, GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE E BIODIVERSITÀ

*Annalisa Zezza**

PREMESSA

L'obiettivo di questo mio intervento è quello di fornire alcuni spunti di riflessione sulla parte dell'*Health check* che riguarda i cambiamenti climatici, le bioenergie, le risorse idriche e la biodiversità. Prima di affrontare il tema specifico, trovandoci di fronte a un documento di carattere strategico, penso sia opportuno porsi una domanda che si può sintetizzare in “*quale politica per quali obiettivi?*”.

Se, infatti, consideriamo le prossime scadenze che attendono il percorso delle politiche comunitarie, ovvero la questione relativa al bilancio e le riforme istituzionali legate al nuovo trattato, è evidente la necessità di dover porre il dibattito sulla riforma della Pac nell'ottica dell'interrogativo enunciato, altrimenti è forte il rischio che la Pac si trovi schiacciata tra i vincoli di bilancio e di contesto.

Dunque, quali obiettivi? Le imprese agricole operano oggi in un contesto che è sempre più complesso. E ciò perché sono sempre più complessi i mercati, le sfide tecnologiche, i valori attribuiti dai consumatori e dalle società al settore e anche per la sfida rappresentata dai cambiamenti climatici. Le politiche devono indirizzare e accompagnare l'adattamento delle imprese in tale contesto. Da parte nostra, come studiosi di politica agraria, è necessario dunque operare uno sforzo analitico per comprendere a pieno tale complessità, i suoi risvolti sui mercati e sulle strutture agricole, al fine di ipotizzare gli strumenti di politica che meglio possono accompagnare l'adattamento del settore e il perseguimento degli obiettivi che la società si pone. Nel seguito, cercherò di analizzare brevemente le relazioni tra cambiamenti climatici e i temi collegati delle risorse idriche, delle bioenergie e della biodiversità da un lato, e le prospettive della politica agricola comune dall'altro.

* I.N.E.A. (Istituto Nazionale di Economia Agraria).

STRATEGIE DI ADATTAMENTO E MITIGAZIONE DELL'AGRICOLTURA DI FRONTE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

Le condizioni climatiche contribuiscono, in parte rilevante, a determinare le caratteristiche dell'ambiente rurale attraverso l'effetto che esse esercitano sull'ecosistema, influenzando le specie animali e vegetali, gli *habitat* e le caratteristiche delle risorse naturali, tra cui la disponibilità di acqua e la qualità dei suoli. L'evidenza empirica – che nella sua forma più immediata riguarda i valori delle temperature e delle precipitazioni – consente di affermare che, anche in Europa, il clima sta cambiando. Secondo l'*Intergovernmental panel on climate change* (Ipcc) tali cambiamenti non sono attribuibili esclusivamente a cause naturali, bensì ad attività antropiche che determinano la produzione di gas ad effetto serra. Tra queste, vanno considerate anche le variazioni nell'uso dei suoli, comprese la crescente urbanizzazione, la deforestazione e la conversione di ecosistemi naturali in terre coltivate. Secondo la *European environmental agency* (Eea) le temperature annuali in Europa cresceranno nell'ordine di 0,1-0,4°C per decade con valori superiori nell'Europa meridionale (Italia, Grecia e Spagna) e nord orientale (Finlandia, Russia) mentre valori inferiori si osserveranno nelle regioni atlantiche.

I cambiamenti climatici contribuiscono pertanto ad aggiungere complessità e incertezza al sistema, alterando i vantaggi competitivi. Variazioni nelle temperature e nelle precipitazioni esercitano la loro influenza sulla produttività, sulla qualità e sulla struttura dei suoli, sulle patologie e sui parassiti delle piante. Relativamente ai cereali, ad esempio, l'aumento delle temperature potrebbe provocare una riduzione della stagione vegetativa e quindi della produttività in alcune aree del Sud Europa, mentre la coltivazione dovrebbe estendersi nelle regioni settentrionali. Nel caso degli allevamenti, la minore disponibilità di foraggi freschi potrebbe comportare il maggior ricorso a insilati o farine, mentre la variazione dei regimi pluviometrici potrebbe alterare i modelli di pascolo/stabulazione degli animali. Alcune ricerche evidenziano, invece, l'effetto positivo sulla produttività che potrebbe derivare dalla maggiore concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera. È evidente che l'impatto dei cambiamenti climatici sull'agricoltura è estremamente variabile nello spazio e soggetto a notevole incertezza. In tale contesto il settore necessita di strategie di adattamento.

Tra gli effetti sociali, economici e ambientali dei cambiamenti climatici, una delle aree più critiche è rappresentata dall'impatto sulle risorse idriche che interessa un ampio ventaglio di questioni legate alla vita e all'economia, tra cui l'agricoltura e la biodiversità. I cambiamenti climatici possono infatti determinare variazioni nello stato quantitativo e qualitativo delle acque, alterandone il ciclo con effetti sull'intensità e sulle frequenze di fenomeni estremi come allu-

vioni e siccità, disponibilità e domanda di acqua, qualità delle risorse idriche che, a loro volta, incidono su tutti i beni e servizi socio-economici e ambientali che da queste variabili dipendono direttamente o indirettamente (Eea, 2007).

In questo quadro, la disponibilità di acqua diventa sempre più un fattore determinante della competitività e della sostenibilità dei sistemi agricoli. In alcuni sistemi agricoli meridionali, ad esempio, la strategia immediata di adattamento passa attraverso una maggiore domanda di acqua per irrigazione, a causa sia dell'aumento delle superfici irrigate sia dei volumi richiesti nei momenti di maggiore siccità, come risulta evidente dalle statistiche relative all'ultimo quindicennio. Molti studi hanno documentato gli effetti negativi

Variabile climatica	Variazione osservata	Proiezione
Temperature	<p><i>Globale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento 0,76 °C negli ultimi 100 anni - 1990-1999 decade più calda degli ultimi 150 anni - 1998 e 2005 anni più caldi dal 1850 <p><i>Europa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento 1,1 °C, la temperatura invernale aumenta più di quella estiva - Maggiori incrementi sulla penisola iberica, Europa orientale e Stati Baltici 	<p><i>Globale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento 1,8–4,0 °C <p><i>Europa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento medio 2,1–4,4 °C nel 2080 con aumenti maggiori nelle regioni orientali e meridionali
Precipitazioni	<p><i>Globale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - trend altamente variabili nello spazio e nel tempo osservati nell'ultimo secolo <p><i>Europa settentrionale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento del 10–40% <p><i>Europa orientale e meridionale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - diminuzione del 20% 	<p><i>Nord Europa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aumento delle precipitazioni invernali dell' 1–2% per decade e diminuzione delle precipitazioni estive <p><i>Europa meridionale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - diminuzione complessiva e del 5% in estate
Estremi	<ul style="list-style-type: none"> - temperature estreme più intense e frequenti - maggiore incidenza di periodo di siccità - maggior numero di giorni piovosi nel Nord Europa e minor numero nell'Europa meridionale - maggior numero di piogge abbondanti - maggior numero di giornate asciutte consecutive 	<ul style="list-style-type: none"> - maggiore frequenza e severità delle ondate di caldo - più frequenti precipitazioni estreme - più frequenti estate secche nel Nord Europa e periodi siccitosi nell'Europa meridionale lungo tutto l'anno

Fonte: adattata da European Environmental agency, 2007

sull'ambiente di tali *trend*: abbassamento del livello dei corpi idrici superficiali e delle falde, riduzione delle zone umide ad elevato valore ambientale, danneggiamento degli *habitat* acquatici, salinizzazione e contaminazione delle falde acquifere. In questo contesto è evidente la necessità di strategie di adattamento, specie nei Paesi del Sud Europa, attraverso tecniche che consentano, ad esempio, una maggiore efficienza nell'uso delle risorse idriche, la riduzione dell'erosione e dell'evaporazione dei suoli.

Alcune delle strategie di adattamento richiedono di essere indotte e accompagnate da specifiche misure di politica territoriale, agroambientale e di sviluppo rurale, in quanto necessitano di investimenti specifici. La capacità di attuazione di questo tipo di percorso è assolutamente eterogenea tra le diverse regioni d'Europa. Essa è infatti funzione, da un lato, della vulnerabilità fisica; dall'altro del grado di sviluppo socioeconomico, della capacità di adattamento dell'ambiente naturale e degli individui, dai meccanismi di sorveglianza nei confronti della calamità naturali. La differenziazione insita in tali variabili determina sicuramente variazioni nei vantaggi comparati tra territori.

L'analisi dei costi e dell'efficienza delle strategie di adattamento possibili richiede, da parte nostra, uno sforzo analitico maggiore rispetto a quanto fin qui fatto. Tra le necessità di adattamento, a mio avviso, si parla assai poco delle conseguenze di un prezzo del petrolio di 100 dollari al barile in termini di effetti sui redditi degli agricoltori e sulla competitività nella nostra agricoltura, puntando l'attenzione sul contributo che l'agricoltura può dare alla produzione di energie rinnovabili. Al corrente stato della tecnologia, invece, c'è il rischio che tali effetti negativi siano molto più forti delle potenzialità che l'emergenza energetica apre per il settore per la produzione di biocombustibili. Dovremmo dunque chiederci se è ipotizzabile un'agricoltura senza petrolio e come le imprese debbano far fronte agli scenari di carenza energetica che si prospettano.

Oltre a doversi adattare al cambiamento climatico, il settore agro-forestale può anche offrire un notevole contributo alla mitigazione degli effetti, sia di quelli generati al suo interno, ma anche di quelli di cui sono responsabili altri settori dell'attività umana. L'attività di mitigazione si esplica, infatti, sia attraverso la riduzione delle emissioni che mediante il maggiore immagazzinamento del carbonio, attraverso la funzione di *sink*. Quest'ultima – tradizionalmente propria delle foreste – può essere svolta anche dall'agricoltura con implicazioni sulle modalità di gestione dei suoli, attraverso modelli di uso che riducano lo sfruttamento del carbonio in essi contenuto e che ne facciano aumentare la capacità di assorbimento. Questa, pur dipendendo in gran parte da fattori naturali, può essere influenzata dalle pratiche di gestione che hanno implicazioni sulla produttività e sui redditi; dovrebbero quindi entrare a far parte di una strategia

complessiva di mantenimento dei suoli in buone condizioni, determinando aggiustamenti nelle politiche agro ambientali, di sviluppo rurale e nella condizionalità. Analogamente a quanto detto per le strategie di adattamento, anche relativamente alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, la capacità di un'azione di successo delle regioni europee non è uniforme.

Inoltre, politiche che possono sembrare valide oggi (come quelle dei biocarburanti) potrebbero non essere valide o compatibili in futuro con altri obiettivi. Infine, le strategie di un paese sono fortemente dipendenti da quelle degli altri, e c'è la possibilità di dislocare altrove gli effetti dei cambiamenti climatici con le conseguenze di una distribuzione iniqua dei costi e dei benefici.

LA CRISI ECO-ENERGETICA E L'HEALTH CHECK

L'*Health check*, in qualche modo, pone l'agricoltura al centro di un processo anche di governo dei cambiamenti climatici, attribuendo al settore un ruolo nelle strategie di adattamento e mitigazione. Di questo sicuramente si discute poco, ma è indubbio come l'agricoltura abbia bisogno di essere accompagnata in tali strategie da politiche *ad hoc*, dal momento che gli strumenti di mercato da soli non sono sufficienti, anzi determinerebbero la marginalizzazione della nostra agricoltura a favore di altri territori. A mio avviso, si pongono a questo punto alcuni quesiti: le tecnologie disponibili oggi sono in grado di soddisfare una crescente domanda di prodotti alimentari in maniera sostenibile? La politica energetica e la politica ambientale dell'Unione europea forniscono agli agricoltori i segnali necessari per promuovere le strategie di mitigazione, di adattamento? E questi segnali sono compatibili con gli obiettivi della politica agricola a cui il settore ha tentato di rispondere e alle sfide del mercato globale?

È necessario, a questo punto, un nuovo e maggiore coordinamento tra le politiche per i cambiamenti climatici, la politica energetica e la Pac in una visione strategica che riguardi al tempo stesso la produzione di alimenti e di energia e le conseguenze delle strategie produttive in termini ambientali ed energetici.

Analisi recenti (Ocse, 2005; Gsi, 2007) evidenziano come il settore delle energie rinnovabili sia caratterizzato da un livello molto elevato di sussidi diretti e indiretti. In tutti i paesi sviluppati maggiori produttori vi è un elevatissimo grado di protezione esterna attraverso barriere tariffarie e non tariffarie; esistono degli standard di miscelazione con obblighi di consumo che, accoppiati alla protezione, diventano misure a sostegno dell'offerta, incentivi alla produzione, incentivi alla produzione di materia prima. Come abbiamo ben imparato dall'esperienza della politica agricola, questo bagaglio di strumenti distorce l'allocazione delle risorse, i processi tecnologici e il commercio internazionale

e genera rendite che è difficile rimuovere. Credo che si tratti di un argomento su cui riflettere con attenzione. L'intervento pubblico si giustifica in relazione alla presenza di fallimenti del mercato determinati dalla presenza di esternalità positive, in questo caso sicurezza e diversificazione degli approvvigionamenti energetici e riduzione delle emissioni; ma dobbiamo chiarire se ciò genera o meno un conflitto con gli obiettivi di altre politiche settoriali – come la politica agricola e di sviluppo rurale – oltre che, più in generale, sullo sviluppo sostenibile e sulla sicurezza alimentare.

Nel mercato dei fattori, oltre all'energia, in relazione allo sviluppo dell'agricoltura un ruolo di rilievo appartiene al mercato dell'acqua. La legislazione comunitaria rappresentata dalla direttiva quadro è sicuramente avanzata, anche se non affronta direttamente la questione dei cambiamenti climatici, ma la sua applicazione è senza dubbio in ritardo. Nell'Unione europea – e soprattutto nelle regioni dove a causa della crescente siccità le risorse di acqua dolce scarseggeranno sempre più e dove si rischia un'ulteriore deterioramento della qualità dell'acqua – è necessario applicare una gestione sostenibile della domanda basata su tariffe coerenti, pianificazione dell'uso del suolo e ottimizzazione della distribuzione. Tali elementi sono tutti già presenti nella strategia comunitaria, anche se integrazioni relativamente al fenomeno dei cambiamenti climatici potranno rendersi necessarie. Ma qual è un costo giusto dell'acqua? Che cosa deve riflettere? Il suo valore economico? Il suo valore sociale? Il suo valore ambientale? Anche su questi argomenti la nostra capacità analitica deve crescere.

Come afferma il Libro Verde della Commissione Europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (European Commission, 2007), l'agricoltura e la silvicoltura acquisteranno sempre maggiore rilievo come fornitori di servizi ambientali ed ecosistemici. La gestione agricola e forestale può contribuire all'utilizzo efficiente delle risorse idriche, alla protezione dei corsi d'acqua riducendo l'afflusso di nutrienti, al miglioramento della gestione delle alluvioni, alla manutenzione e ripristino di paesaggi e *habitat* che hanno valore multifunzionale (avendo, ad esempio, elevato valore naturalistico), a una maggiore resistenza delle specie forestali agli stress climatici e al mantenimento del carbonio organico nel terreno. Il sostegno comunitario alle attività agroforestali è indispensabile per la produzione di tali servizi ambientali.

CONCLUSIONI

Per concludere, che cosa devono fare la Pac, le amministrazioni nazionali, regionali e locali e, infine, le imprese? Le strategie di adattamento e di mitigazione richiedono l'affermarsi di una governance a molteplici livelli. Si-

curamente, infatti, sono necessarie iniziative individuali degli agricoltori (e in questo l'*Health check* trova delle risposte nella condizionalità) e un'azione collettiva degli agricoltori e dei territori (e in questo l'*Health check* attribuisce un ruolo al secondo pilastro); ma c'è bisogno anche di decisioni politiche a livello nazionale, comunitario e internazionale relativamente ai quadri giuridici di riferimento, ai diritti di proprietà, a misure di carattere finanziario, alle regole sugli scambi. Tali interventi devono avvenire al livello più opportuno, secondo il principio di sussidiarietà, ed essere complementari tra loro. La dimensione internazionale del cambiamento climatico richiede, a livello comunitario, strategie di alleanze e rafforzata cooperazione con le organizzazioni internazionali.

Dall'*Health check* ci saremmo aspettati una valutazione degli effetti della riforma della Pac nel promuovere le strategie di adattamento e mitigazione e un'analisi di come la Pac interagisce con le altre politiche comunitarie in materia ambientale ed energetica e di come si possa realizzare un approccio integrato. Invece, le stesse strategie agricole – e questo è, a mio avviso, un aspetto non secondario – vengono mantenute separate da quelle che riguardano il settore forestale che sono demandate esclusivamente agli Stati membri. Se è vero che negli ultimi cinquant'anni l'uso del suolo in Europa è stato influenzato in misura rilevante dalla Pac, se non ci si attrezza in tempo, è forte il rischio che, nel futuro, saranno altre le politiche che prevarranno nel realizzare tale disegno.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cooper T., Arblaster K., *Climate Change and the rural Environment in a European Context: Implications for Land Use Policy*, IEEP, Londra, 2007.

European Commission, *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – Quali possibilità di intervento per l'Ue*, Libro verde della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Com (2007) 354 definitivo, 2007.

Eea, *Climate change and water adaptation issues*, Technical report No 2/2007.

Gsi, *Biofuels – At what Cost? Government support for ethanol and biodiesel in selected Oecd countries*, Global Subsidies Initiative, International Institute for Sustainable Development, 2007.

Ippc, "Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability", Working Group II, Contribution to the *Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report*, 2007.

DIBATTITO



Vorrei sollecitare qualche brevissima riflessione sulla prospettiva con la quale guardare all'*Health check*. La mia sensazione è che si stia valutando il documento della Commissione come un insieme di nuove proposte intese a sviluppare il percorso di riforma della Pac senza dare un adeguato peso al processo politico che sta dietro a tale documento. Ritengo invece che il processo attraverso il quale si è arrivati alla riforma del 2003 ed i suoi esiti costituiscono dei vincoli piuttosto pesanti con i quali la Commissione deve necessariamente fare i conti nell'effettuare nuove proposte. Sono abbastanza convinto, infatti, che tali vincoli condizioneranno non poco i termini intorno ai quali, presumibilmente, verterà la discussione e la trattativa per l'*Health check*.

In realtà, mi domando quanto sia realistico inquadrare l'*Health check* all'interno di un processo sequenziale in cui la Commissione prende in esame le decisioni del 2003, valuta se esse abbiano risposto alle aspettative e propone eventuali correzioni di rotta. Ciò sarebbe forse stato possibile se le misure stabilite con la riforma Fischler fossero frutto di una riflessione della Commissione ed avessero in qualche modo coinciso con le sue proposte. È noto, invece, che tali misure si sono profondamente discostate da quelle originariamente proposte dalla Commissione e sono state determinate da un durissimo processo negoziale che ha coinvolto diversi livelli di governo della politica agricola. È bene ricordare infatti che, per poter addivenire ad un accordo, la Commissione ha dovuto fare delle grossissime concessioni agli Stati nazionali sulle modalità di gestione delle risorse finanziarie a disposizione del Regime di pagamento unico (Rpu). Concessioni che hanno successivamente aperto un negoziato altrettanto duro sul piano interno, tra interessi spesso contrastanti, per stabilire quali opzioni di implementazione del Rpu scegliere e come gestirle.

Per tutte queste ragioni sono abbastanza scettico sul fatto che le scelte effettuate dai diversi Paesi nell'implementazione della riforma del 2003 siano così facilmente reversibili. Prendiamo il caso della perequazione dei pagamenti disaccoppiati. Si legge nel documento un certo interesse della Commissione ad estendere l'applicazione regionalizzata del Rpu (ammesso che di regionalizzazione si tratti e non di qualcosa di differente, come ha messo in evidenza Anania). Ma prima di valutare gli ipotetici effetti di una proposta che ancora non ha una sua configurazione, interroghiamoci su alcune questioni di

* Dipartimento di Studi Aziendali, Tecnologici e Qualitativi, Università della Tuscia.

fondo. Perché il modello regionalizzato non ha trovato integrale applicazione in nessuno dei Paesi membri? Perché laddove compaiono elementi di regionalizzazione, essi sono stati introdotti in forma “parziale” e “dinamica”, configurando una possibile prospettiva più che un criterio condiviso di distribuzione del sostegno? Perché, al contrario, si è fatto ampiamente ricorso al modello storico? Un’analisi approfondita di questi perché e dei processi che hanno portato a tali decisioni configura spazi molto limitati per proposte della Commissione con qualche possibilità di successo.

Si tratta dunque di qualcosa di molto diverso da un esame dello stato di salute della Pac sulla base di obiettivi dichiarati, strumenti posti in essere e scostamento tra effetti attesi ed osservati. Se gli effetti osservati si discostano da quelli attesi non è per via di qualche problema tecnico nella calibrazione degli strumenti. È piuttosto per il fatto che il presidio politico degli obiettivi non coincide con quello degli strumenti: il primo risiede nell’ambito di istituzioni a forte connotazione sovra-nazionale; il secondo risiede in un negoziato a forte matrice intergovernativa. In queste circostanze ci vuol ben altro di una verifica dello stato di salute per conseguire un equilibrio accettabile tra obiettivi e strumenti.

Qualche riflessione, infine, sulla sovrapposizione (forse non temporale, ma certamente politica) tra *Health check* e *Budget review*. È evidente che una delle reali partite in gioco in questa fase della riforma della Pac è la questione della rinazionalizzazione innescata dalla riforma del 2003 e dai margini di manovra offerti agli Stati nazionali nella gestione del regime di pagamento unico. L’*Health check* – come mi sembra di aver già sostenuto in altre occasioni – potrebbe configurarsi come un tentativo della Commissione di riprendere le redini di scelte sfuggitele di mano nel 2003, ma la cui ri-centralizzazione potrebbe essere decisiva per lo sviluppo del processo di riforma. Uno strumento che la Commissione potrebbe utilizzare per raggiungere il suo scopo è la carta del cofinanziamento. In altre parole, nella misura in cui gli Stati membri volessero mantenere la responsabilità di scelte politiche in merito alla distribuzione del sostegno finanziario offerto dalla Pac, essi dovrebbero assumerne per lo meno parzialmente gli oneri. Sebbene tale ipotesi è stata vista in passato con molto favore da Paesi con una forte influenza nei processi decisionali dell’Ue (la Germania, per esempio), oggi – come mi parer abbia messo in evidenza De Filippis – essa potrebbe essere osteggiata da un ampio fronte di Paesi, anche contribuenti netti. Se così fosse, la possibilità del cofinanziamento potrebbe rafforzare certamente il potere negoziale della Commissione, ma in questo caso potremmo attenderci una strategia di dilatazione dei tempi dell’*Health check* fino a sovrapporli a quelli della revisione di bilancio.

VITTORIO SANGIORGIO*

Negli ultimi anni ho avuto il piacere di conoscere tutti i relatori di oggi come docenti in un ambizioso progetto di formazione promosso da Coldiretti per i suoi giovani imprenditori. Per questo, mi sembra di essere arrivato infine al giorno degli esami... vediamo che cosa hanno imparato questi giovani di Coldiretti!

Vorrei partire da alcune considerazioni di prospettiva. Stiamo parlando di un'analisi dello stato di salute della Pac che ci dovrebbe proiettare oltre il 2013; per usare una metafora, quest'analisi potrebbe rappresentare un uccello dalle grandi ali, che però in questo istante non vuole spiccare il volo. In che senso? Cercherò di spiegarmi iniziando a contestualizzare. Noi veniamo, come esperienza di giovani imprenditori, dall'aver voluto e inserito all'interno della Pac uno strumento di forte innovazione: il "pacchetto giovani", il pacchetto per l'impresa. L'abbiamo voluto fortemente perché intendevamo ragionare con un metodo diverso rispetto al passato: andare verso la libertà di mercato, verso la libera impresa. La riforma Fischler è nata anche per quello, perché l'agricoltura – se vuole sdoganarsi per sempre da certi autoreferenzialismi – deve orientarsi sempre più verso il mercato.

Per questo motivo, ben venga il disaccoppiamento totale e ben venga una Ocm unica. Perché non dobbiamo più ragionare come semplici produttori per un sistema pronto a recepire qualsiasi cosa. Se, attualmente, la Pac non "vola" come dovrebbe, è proprio perché c'è chi vuole continuare ad essere semplicemente un coltivatore, invece di adottare il concetto che vogliamo affermare in Europa: quello di imprenditori agricoli che investono e rischiano in un settore economico fondamentale. Dobbiamo ragionare e volare un po' più alto anche sul riferimento che è stato fatto in precedenza nel dibattito: si è parlato di politica ambientale, di politica energetica. La Pac non può svilupparsi in maniera separata rispetto a queste politiche. Oggi fare agricoltura significa impegnarsi anche per l'ambiente e quindi ci dovrebbe essere una più forte integrazione e complementarità tra queste due politiche comunitarie. Questo approccio integrato dovrebbe essere la via maestra per periodo successivo al 2013.

Lo sviluppo rurale, il cosiddetto secondo pilastro, è un *asset* strategico perché non ci potrebbe essere agricoltura senza sviluppo dei territori e viceversa.

* Confederazione Nazionale Coldiretti, Giovani Impresa.

E quello dello sviluppo rurale è un contenitore nel quale c'è tutto ciò di cui abbiamo bisogno come imprese; dobbiamo fare in modo che venga utilizzato nel migliore dei modi, cosa che fino ad oggi, purtroppo (e lo dicono i fatti) non è accaduta: una Pac troppo incentrata sul primo pilastro e forti difformità tra i vari territori hanno minato il raggiungimento di obiettivi comuni. Abbiamo dei territori che si sono sviluppati e altri purtroppo che invece sono stati del tutto abbandonati. Perché? Perché quel pagamento che veniva erogato in relazione alla produzione era spesso completamente scollegato dalla realtà territoriale di riferimento e le misure di sviluppo rurale erano utilizzate per scopi del tutto diversi dalla competitività delle imprese.

Concludo ringraziando il Gruppo 2013, che con i suoi *workshop* ed il suo lavoro di stimolo al dibattito sta diventando un punto di riferimento nelle discussioni in ambito europeo. Come giovane imprenditore agricolo, infine, auspico che ci siano quanta più collaborazione e scambio possibili tra il mondo accademico e quello delle imprese, perché si possa sviluppare una politica agricola coerente rispetto al modello di agricoltura che vogliamo.

Voglio tornare su quello che è stato detto riguardo allo sviluppo rurale, non tanto sui vari punti che sono stati messi in evidenza da Sotte e dagli altri – perché ci troviamo grosso modo d'accordo – ma forse più su cosa e su quali proposte fare. Il tema di fondo è, a mio avviso, quello di quali proposte alternative fare a fronte della posizione della Commissione. Con riferimento allo sviluppo rurale, secondo me ci sono due differenti visioni in questo documento. Si parla in alcuni casi di rafforzamento di misure, di strumenti e in altri casi si parla proprio di inserimento di nuove misure che prima non c'erano. Ritengo che si debba ragionare un attimo su cosa significhi rafforzamento, perché può voler dire tante cose: introduzione di nuove misure, oppure revisione delle priorità che stanno negli orientamenti comunitari, oppure ancora, più semplicemente, prevedere risorse aggiuntive per misure già esistenti. E io credo che forse una posizione politica ragionevole, anche nel negoziato con la Commissione, sia di cercare il più possibile di sostenere quest'ultima visione. La Commissione, attraverso la modulazione, dovrebbe far confluire risorse aggiuntive allo sviluppo rurale, ma mantenendo gli strumenti che abbiamo già, perché nei programmi di sviluppo rurale (e anche nei piani strategici nazionali) gli interventi che la Commissione sollecita nell'*Health check* in gran parte li ritroviamo. Si tratta soltanto di adattare un minimo quelli che sono gli strumenti esistenti; tanto per fare un esempio, si parla di risorse idriche, in particolare di salvaguardia delle risorse idriche e di risparmio dell'acqua. Ma questo obiettivo si può perseguire già con le misure esistenti. Si parla di biodiversità, ma ci sono diverse misure nei Psr che possono concorrere alla protezione alla biodiversità. Non vedo perché dobbiamo inserire nuovi strumenti. Io credo che, alla fine, la posizione di molti Stati membri sarà proprio questa, perché nel 2010 ci troveremo con dei Psr che sono partiti da poco (diciamo un anno, un anno e mezzo) e con una valutazione di metà percorso che dovrebbe cascare proprio nel 2010. Quindi nessuno vorrà rimettere in discussione una programmazione inserendo nuovi strumenti. È assolutamente irragionevole introdurre una cosa del genere.

L'altra questione riguarda le nuove misure e in particolare la gestione del rischio. Su questo, io credo che invece la posizione politica debba essere contraria. Nel senso che se dobbiamo perseguire degli obiettivi di tutela del reddito, lo facciamo col primo pilastro perché ci sono già degli strumenti che so-

* I.N.E.A. (Istituto Nazionale di Economia Agraria).

no finalizzati a questo obiettivo. E questo conduce ovviamente la discussione sul tema di lungo periodo, cioè su che cosa debbano essere il primo e il secondo pilastro. Da questo punto di vista, la proposta di Giovanni Anania – inseriamo un terzo pilastro – va presa come una provocazione, perché in realtà per me due pilastri sono già troppi. E sarebbe una sfida cercare di precisare e chiarire bene quali sono le missioni di questi due pilastri. Inserire un terzo pilastro significherebbe ovviamente aumentare la competizione tra gli strumenti, che è attualmente abbastanza forte.

Un'ultima osservazione riguarda quali collegamenti esistono tra l'*Health check* e la riforma del bilancio comunitario, che certamente sono forti. Da questo punto di vista, poiché la modulazione parte dal 2010, io presumo che i regolamenti dovrebbero essere già prodotti nel 2009, in modo da consentire anche una revisione dei programmi. Nel 2009 (anche fine 2009) il dibattito sulla revisione del bilancio comunitario sarà giusto all'inizio perché la Commissione produrrà una proposta: la vera decisione sulla revisione del *budget* comunitario sarà nel 2011. Quindi, io credo che con l'*Health check* il potenziamento del secondo pilastro anticiperà in qualche modo un pezzo della riforma del bilancio e questo va considerato positivamente. Perché consente di acquisire un vantaggio. Se infatti riusciamo a portare a casa una modulazione sostanziosa, è chiaro che quelle risorse le conserviamo. Da un punto di vista pragmatico, nella logica della conservazione delle risorse per le politiche agricole, si tratterà di risorse preziose per le future politiche agricole.

Vorrei partire da una constatazione molto semplice: il documento della Commissione (sono solo 11 paginette) è stato presentato pochi giorni fa, ma ha avuto la capacità di suscitare fin da subito un dibattito di grande interesse. Sono state esaminate tematiche che potrebbero essere il futuro delle politiche agrarie (termine molto riduttivo, perché si è discusso delle questioni relative al sostegno, alla gestione delle risorse agroforestali e ambientali, dello sviluppo rurale, della gestione del rischio e delle crisi). Su una simile vastità di argomenti, messi sul tappeto dal documento, non sono sicuro che gli economisti agrari abbiano oggi tutte le risposte appropriate.

Ritengo estremamente importante che la ricerca economico-agraria sia quanto più aperta e ampia su queste tematiche. Devo ricordare invece alcuni fatti che in passato sono andati nella direzione opposta. Con Corrado Giacomini, qualche anno fa lavorammo a un progetto per la gestione del rischio in agricoltura – un Prin – che ci fu bocciato in maniera strumentale da un “cecchino”, sostenendo che noi intendevamo occuparci di strumenti di politica agraria propri di realtà molto lontane dalla nostra (gli Usa) e che in Italia non sarebbero mai state attuate. L’anonimo revisore ignorava, evidentemente, che già allora nel nostro Paese vi era già una legislazione che interveniva a sostegno della gestione dei rischi in agricoltura. Dunque, di fronte a queste tematiche, e ad altre che sono emerse con forza negli ultimi anni, spesso ci troviamo ad avere accumulato un ritardo nell’analisi teorica ed empirica e ad avere quindi argomentazioni troppo deboli, incapaci di dare delle risposte precise e articolate come sarebbe invece necessario di fronte ai cambiamenti che si vanno manifestando nell’agricoltura europea.

Desidero fare alcune considerazioni in materia di gestione del rischio e delle crisi. La prima riguarda la necessità di fare una distinzione fra i due concetti. Il rischio è un fattore insito all’attività di impresa, soprattutto nel settore agroindustriale, il cui ciclo produttivo è intimamente connesso ai cicli biologici degli organismi viventi. La crisi, invece, ha una connotazione molto diversa dal normale rischio affrontato dalle imprese: è una situazione inaspettata – e quindi per molti versi imprevedibile – che danneggia una moltitudine di imprese contemporaneamente in modo anche grave e intenso. In altre parole, si tratta di una situazione rispetto alla quale le imprese, spesso, non sono in condizioni di poter dare delle risposte autonome e la stessa possibilità di trasferire tale rischio a terzi è compromessa dalla sua sistemicità.

* Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università di Napoli “Federico II”.

Diversamente, il normale rischio d'impresa è spesso di fatto gestito con il ricorso a strumenti molto semplici (soprattutto nella situazione attuale), visto che le famiglie agricole svolgono contemporaneamente più attività che producono reddito; ciò permette di assorbire gli eventuali andamenti negativi della normale gestione dell'impresa. Inoltre, il risparmio delle famiglie svolge una funzione molto importante di ammortizzatore di eventuali *shock* derivanti da variazioni improvvise del flusso di reddito. Un aspetto spesso trascurato è l'effetto delle politiche sulla struttura del rischio di impresa. A questo proposito, nel definire le politiche è quanto mai importante individuare modalità di intervento e gestione del sostegno che non siano esse stesse fonti di incertezza per le imprese, come ad esempio è stato ricordato a proposito della gestione delle quote latte. Di fatto, il modo in cui vengono articolate le politiche molto spesso aggiunge incertezze alle imprese più di quanto non avvenga per effetto di altri fattori.

Come ha detto anche Corrado Giacomini, il documento sulla gestione del rischio e delle crisi preparato dalla Commissione europea nel 2005 propone di affrontare queste tematiche nell'ambito del secondo pilastro della Pac, utilizzando i fondi che derivano dalla modulazione; in particolare quelli destinati all'asse 1, ossia alla competitività del settore agroindustriale. Non è un caso perché, in definitiva, le situazioni a livello comunitario sono estremamente articolate e differenziate: ci sono Paesi, prevalentemente dell'area mediterranea, con un intervento molto forte e strutturato già esistente in questo ambito (la Spagna, la Francia e in misura inferiore l'Italia – come ricordato – e la Grecia che hanno dei sistemi nazionali) e altri, invece, che di fatto a queste tematiche hanno dedicato uno spazio relativamente modesto (i Paesi dell'Europa Settentrionale). Quindi, in buona sostanza, la decisione di collocare tali politiche nel secondo pilastro, nell'ambito quindi di strumenti abbastanza flessibili, è forse un modo di tenere conto delle diversità esistenti nell'agricoltura dell'Ue. In particolare delle differenziazioni nei sistemi agro-climatici che esistono nei diversi Paesi e delle politiche che già sono state adottate.

Sempre con riferimento alle questioni delle crisi di mercato, bisogna stare attenti nel dire, come ho sentito, che possono essere durature. Se una crisi di mercato è duratura non può essere considerata come una crisi, ovvero come un evento dannoso ma transitorio. Si tratterebbe, invece, di una situazione strutturale che come tale va affrontata con strumenti appropriati, diversi da quelli da adottare per la gestione delle crisi congiunturali.

Infine, un'ulteriore questione è relativa al bilancio del Feoga, dove nel 2006 c'erano ancora circa 1.000 milioni di euro spesi per interventi di stabilizzazione dei mercati (come le varie misure di ammasso, di distillazione e così via). L'effettiva capacità di stabilizzare i mercati di queste misure non è mai stata molto chiara e l'evidenza empirica sugli effetti esercitati da tali strumenti è molto limitata.

Dal complesso degli interventi che sono stati svolti, mi pare possa concludersi che l'*Health check* non costituisce un cambiamento “rivoluzionario” della Pac. La scelta del disaccoppiamento risulta confermata e sostanzialmente irreversibile: quindi la strada intrapresa appare quella di una Pac che non indica “cosa produrre”, ma che dovrebbe sostenere l’impresa per stare sul mercato, nel rispetto delle regole del mercato, salvaguardando la necessità di mantenere misure selettive, determinate da situazioni particolari.

Vorrei aggiungere delle brevi notazioni sulla gestione del rischio. A livello comunitario le compagnie di assicurazione, in diverse sedi, hanno chiarito che difficilmente saranno possibili interventi assicurativi, anche cofinanziati, per risarcire i danni da crisi di mercato nel senso tecnico del termine (quindi dovute esclusivamente a fluttuazioni dei prezzi). È chiaro però che la gestione del rischio non può prescindere dalla prevenzione con strumenti adeguati di carattere strutturale e non solo emergenziale, aperti a tutti gli imprenditori. L’esperienza dell’intervento diretto – con lo strumento del *de minimis* – attuata in Italia per il comparto vitivinicolo, non penso abbia dato risultati soddisfacenti né per le imprese, né in termini di efficienza della spesa pubblica.

La partnership pubblico-privato in campo assicurativo (soluzione già adottata in Spagna e in Italia) potrà piuttosto svilupparsi per creare degli “ombrelli” a sostegno dei redditi nel caso di eventi climatici avversi o di rischi sanitari. A tale riguardo appare conveniente disporre di strumenti definiti in un quadro comunitario, per evitare distorsioni della concorrenza, ma comunque tenendo conto delle specifiche situazioni di ciascun Paese.

Le Regioni e le produzioni del Mediterraneo (maggiormente soggette ai rischi climatici) hanno istituzionalizzato regimi di aiuto, approvati dalla Commissione, che hanno consentito di sviluppare nelle imprese agricole una mentalità e una propensione alla gestione del rischio in forma assicurativa, che ha reso meno attraenti gli interventi compensativi “ex post”. Emblematiche le esperienze di Italia e Spagna, in tal senso, ma anche la Francia negli ultimi anni si sta avviando in questa direzione.

Il giudizio complessivo su questa tendenza è positivo perché ha permesso di diffondere in Italia, parlando della nostra esperienza, le polizze pluririschio e multirischio, che coprono ormai quasi il 50 per cento del mercato assicurati-

* Confederazione Nazionale Coldiretti, Ufficio Legale.

vo agricolo (nel 2004 erano il 2 per cento). La riforma della normativa sul Fondo di solidarietà ha dato quindi – per valutazione unanime di tutte le componenti interessate al settore (pubbliche e private) – buoni risultati, avendo consentito lo sviluppo di formule che prima ci venivano sempre illustrate come avveniristiche esperienze degli Usa o del Canada. Naturalmente nessuno pensa di fermarsi: il mercato mostra vivacità sia sotto il profilo dell’offerta che della domanda, e quindi si stanno studiando soluzioni per migliorare la tutela del reddito in senso complessivo.

D’altra parte, le indicazioni comunitarie sono abbastanza univoche: nel nuovo regolamento sugli aiuti di Stato al settore agricolo si prevede che dal 1° gennaio 2010 gli aiuti compensativi erogati dagli Stati membri dovranno essere ridotti del 50 per cento agli agricoltori che non abbiano stipulato una polizza assicurativa a copertura di almeno la metà della loro produzione o del reddito contro i rischi climatici statisticamente più frequenti nel proprio territorio.

In questo quadro sarebbe opportuno un intervento più incisivo dell’Unione e quindi un’indicazione più precisa nell’*Health check* in tal senso, prevedendo specificamente una destinazione di risorse comunitarie. Esiste il Fondo veterinario comunitario per far fronte alle crisi sanitarie, destinato ad interventi compensativi *ex post* e il Fondo di solidarietà, sempre comunitario, per le calamità naturali con la stessa finalizzazione. Probabilmente si conseguirebbe una maggior razionalizzazione della spesa, destinando una parte di questi fondi a interventi di cofinanziamento di tipo assicurativo.

Riguardo agli aspetti di *Water management*, non può che evidenziarsi quanto la gestione delle acque sia di fondamentale importanza per le imprese agricole. L’introduzione di vincoli può rivelarsi virtuosa in termini di uso dell’acqua, e quindi di collegamento con altri tipi di interventi per un uso migliore e più razionale delle acque. In questa ottica i Psr costituiscono uno strumento importante e da valorizzare, ad esempio con le misure destinate alla realizzazione di piccoli invasi che hanno minori costi e irrilevante impatto ambientale.

Andrebbero però contestate le forme di gestione delle acque che si realizzano esclusivamente con una politica tariffaria. L’acqua non è un bene economico: non abbiamo e non dobbiamo avere un mercato dell’acqua; l’uso agricolo ha dei risvolti in termini ambientali, di riuso e di ricostituzione del falde sotterranee che non possono essere sottovalutati.

Volevo innanzitutto ringraziare per l'ospitalità, per l'interessantissimo dibattito e ringraziare anche la Coldiretti. Molte delle cose che avevo in mente le ha già dette il professor Cioffi certo meglio di quanto potessi fare io. Ci sono però alcune riflessioni che l'intervento della dottoressa Grossi che mi ha appena preceduto mi ha suscitato, e mi ha fatto ricordare come ci siamo confrontati già in passato su questo aspetto che riguarda la gestione del rischio in agricoltura. È un aspetto certamente importante, e lo testimonia anche il fatto che quasi tutti quelli che hanno parlato qui oggi si sono sentiti in dovere di dire qualcosa su questo.

Dal mio punto di vista però, se è vero che l'argomento è importante, devo dire che è anche quello affrontato in maniera meno profonda. Ho potuto notare, anche nelle cose dette qui, la conferma di qualche diffuso *misunderstanding*. Ad esempio, vorrei suggerire una possibile interpretazione alternativa a quello che diceva Daniele Rama rispetto al fatto che nella nuova situazione della Pac riformata il rischio aumenti. Forse, da un certo punto di vista, il rischio – inteso, ad esempio, come variabilità dei prezzi – aumenta, ma quello che ci dovremmo chiedere è: l'incidenza di questo rischio sui redditi delle aziende aumenta o no? Forse quel che è importante non è tanto misurare la variabilità dei prezzi, ma misurare quanto questa, nelle condizioni dell'agricoltura che si prospetta dopo l'attuazione di questa riforma, incida sul benessere degli agricoltori.

Sono stupito e mi sono un po' in imbarazzo ascoltando il giudizio molto negativo sul modo in cui, a questo punto della discussione sulla riforma della Pac, si è affrontato il problema della gestione dei rischi. L'imbarazzo nasce dal fatto che mi sento invece di dire che l'approccio intrapreso non è fallimentare, anzi. Per molti versi, secondo me, si tratta di un successo, nella misura in cui da parte della Commissione Europea si è contribuito a fare chiarezza su cosa è gestione del rischio e su cosa è invece intervento di sostegno, che poco ha a che fare con la gestione del rischio. Da questo punto di vista, fare chiarezza ed evitare che, ad esempio, il modello di intervento spagnolo-italiano – basato sul sussidio ai premi assicurativi – venisse esteso a livello comunitario e incluso nella Pac, un ritengo sia un successo. Con uno spunto un po' polemico – ma ormai sto diventando noto per questo – ricordo di aver dovuto da poco rivedere la definizione di *deadweight effects*, cioè quegli effetti che, attribuiti a un intervento di politica, in realtà ci sarebbero lo stesso anche in assenza dell'intervento pubblico, e che spesso si traducono nell'appropriazione di una rendita da parte di qualcuno. A

* Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università di Napoli "Federico II".

questo proposito, la mia provocazione è: ma se il mercato assicurativo è maturo ed è capace di affrontare certi problemi (come sembra suggerire chi spinge ad accrescerne il ruolo) e se gli agricoltori si stanno sensibilizzando a certe forme gestione privata del rischio, forse – mi chiedo – questo sviluppo delle assicurazioni non ci sarebbe lo stesso senza l'intervento pubblico a sostegno?

Forse quello che invece manca nel dibattito, e che andrebbe approfondito, è quale debba essere il senso dell'intervento pubblico a sostegno degli agricoltori nella gestione del rischio. In questo mi ricollego a un'osservazione che è stata fatta, cioè che il modello di intervento proposto trasferisce alle regioni la responsabilità per la gestione del rischio, e che a livello regionale non ci sarebbe la capacità per farlo. Ciò forse sarebbe vero se l'unico ruolo possibile per l'intervento pubblico fosse quello di erogatore di sussidi. Secondo me, invece, ci sono altri ruoli che vanno molto al di là dell'erogazione di un contributo finanziario al pagamento del premio assicurativo per gestire i rischi e che solo l'operatore pubblico, e spesso proprio il pubblico a livello locale, può fare. Un esempio valga per tutti: le Regioni gestiscono delle stazioni di agrometeorologia, hanno una diffusa rete di rilevazione dei dati climatici. I dati climatici sono essenziali alla possibilità di mettere a punto strumenti di tipo assicurativo per la gestione dei rischi dovuti ad andamenti meteorologici avversi. Ormai è un fatto che la Banca Mondiale, la Fao, e altre istituzioni internazionali, tra cui anche l'Ue, si stiano preoccupando di utilizzare informazioni di questa natura proprio in tal senso. L'ostacolo maggiore per le istituzioni che operano principalmente in Paesi in via di sviluppo è che i dati a disposizione da questo punto di vista sono scarsi, ma questo non li ha fermati. Perché allora non provare ad applicare gli stessi metodi anche e soprattutto in un Paese dove addirittura c'è la possibilità di disporre di dati praticamente quotidiani sull'andamento climatico? La disponibilità di indici certificati sull'andamento meteorologico è alla base della possibilità di creare titoli finanziari derivati attraverso cui trasferire il rischio di impresa a investitori che siano meglio capaci di sopportarlo. I mercati finanziari, nonostante i recenti problemi legati alla crisi dei mutui *subprime*, restano comunque lo strumento principe per trasferire il rischio. Allora, forse, l'impegno pubblico dovrebbe essere indirizzato nel senso di favorire quanto più possibile la diffusione di questi strumenti, attraverso la raccolta, certificazione e diffusione delle informazioni necessarie (che in questo ambito hanno la natura di bene pubblico) e nel creare le condizioni istituzionali affinché la creazione e lo scambio di questi titoli possa avvenire nella maniera più conveniente per gli agricoltori.

Magari è un'interpretazione ottimistica, ma secondo me quello che la discussione in ambito comunitario sta cercando di proporre è proprio l'idea che questi strumenti vengano utilizzati per aiutare gli agricoltori ad affrontare il rischio. Aiutare gli agricoltori, e non gli assicuratori o gli intermediari finanziari, che si aiutano benissimo da soli.

Gli interventi che sono stati presentati fino a questo punto hanno già esaminato tutti gli aspetti relativi alle singole misure che sono state introdotte con l'*Health check*. Io vorrei porre l'attenzione sulla logica dell'intervento politico e sullo stato del dibattito che ci deve accompagnare verso la nuova riforma.

L'*Health check* si propone in primo luogo come una verifica dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti di politica economica in uso rispetto al raggiungimento degli obiettivi dichiarati e, inoltre, come un primo momento di riflessione sull'appropriatezza del complesso degli interventi ad affrontare le nuove dinamiche che stanno caratterizzando i mercati agricoli.

In altre parole l'*Health check* non vuole essere l'ennesima riforma; al contrario si muove all'interno della logica dell'ultima riforma proponendosi due obiettivi: da una parte, un'operazione di *fine tuning* dello strumento principe in uso – ovvero il pagamento unico – nel tentativo di renderlo più semplice, più efficace e più efficiente; dall'altra, un ulteriore approfondimento della logica di liberalizzazione che ha ispirato le ultime riforme e che porta ora allo smantellamento delle misure di mercato residue (abolizione del *set aside* e dei sistemi di intervento, eliminazione delle quote latte).

Se questa operazione di verifica del funzionamento dei singoli strumenti del primo pilastro e di loro miglioramento appare convincente, al contrario l'avvio della riflessione sulle azioni necessarie per rendere la Pac capace di far fronte alle nuove sfide mi lascia molto insoddisfatta. Le parole utilizzate nella seconda parte del documento sembrano frutto di un "copia e incolla" da precedenti documenti, piuttosto che di un'analisi seria e approfondita delle dinamiche in atto. Si citano infatti i problemi legati alla perdita di biodiversità, ai cambiamenti climatici, alla gestione dell'acqua, ma il fenomeno principale degli ultimi tempi – ovvero l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli di base – appare solo in forma mediata tramite il tema delle bio-energie, causa principale degli sconvolgimenti che stanno interessando i mercati agricoli, ma non certo come fenomeno in sé.

Il mancato aggiornamento del lessico utilizzato dalla Commissione e l'assenza di accenni alle radicali modifiche che stanno interessando i mercati agricoli, denunciano a mio parere l'ancora estrema arretratezza del dibattito sulla riforma che verrà. Dibattito che non potrà concentrarsi, come fa l'*Health*

* Dipartimento di Metodi Quantitativi e Teoria Economica, Università di Chieti-Pescara.

check, solo sugli interessi contingenti del settore primario e del sistema agro-industriale, ma che dovrà affrontare tutti i problemi legati all'attuale passaggio da un quadro di eccedenze strutturali e bassi prezzi, a uno di carenza dell'offerta e alti prezzi. Inoltre, poiché le stime finora prodotte fanno prevedere che l'attuale situazione di crescita dei prezzi si protrarrà per un decennio, occorrerebbe anche riflettere con lungimiranza sui problemi in cui potrebbero incorrere gli agricoltori quando i prezzi torneranno a diminuire.

Di fronte alle prospettive di crescente surriscaldamento dei prezzi dei prodotti alimentari e in un quadro di lenta crescita economica, la sicurezza alimentare non potrà più essere interpretata unicamente in chiave di tutela della salubrità degli alimenti, ma nuovamente di sicurezza di accesso al cibo da parte di tutta la popolazione. In questo senso il dibattito non potrà prescindere da una seria discussione degli obiettivi che si intende perseguire con l'intervento pubblico in agricoltura; chiedendosi, in particolare, se la revisione degli obiettivi della Pac operata con Agenda 2000 sia ancora efficace o se non si debba tornare a dare enfasi a qualcuno di quelli enunciati a suo tempo dall'articolo 33 del Trattato di Roma, come la stabilizzazione dei mercati e, soprattutto, la garanzia di "prezzi ragionevoli" per i consumatori.

Dall'altra parte, come dicevo, occorrerà anche domandarsi a quali rischi andrà incontro il mondo agricolo quando, esaurita l'attuale fase inflazionistica, si troverà a far fronte nuovamente ad un periodo di bassi prezzi, ma senza interventi di mercato.

Concludo osservando come è solo uscendo da una logica di contingenza e individuando con lungimiranza le priorità e gli obiettivi da raggiungere che la Pac potrà sopravvivere al processo di revisione del bilancio dell'Unione Europea.

Cercherò di essere brevissimo, con un intervento puntuale sul tema degli aiuti diretti.

Forse la Pac è morta, ma non dobbiamo scordare che ancora per un certo numero di anni dovremmo gestire gli aiuti diretti, che costituiscono un pacchetto di risorse finanziarie molto consistente: si tratta infatti di ben oltre la metà del budget. L'esistenza di tali aiuti è assicurata fino al 2013 ma – basandoci sulla notevole inerzia che ha caratterizzato la storia delle riforme della Pac – è probabile che essi, in forma magari più ridotta e con modalità diverse, sopravvivranno anche dopo tale faticosa data.

Un altro motivo per cui vale la pena di soffermarsi sulla gestione di questi aiuti sta nel fatto che il modo in cui essi saranno gestiti potrà avere effetti indiretti sicuramente non trascurabili, anche tra quelli auspicati dall'*Health check*. Un semplice esempio chiarirà questo concetto. I vari processi di disaccoppiamento – avvenuti non solo nel settore dei seminativi, ma anche della barbabietola, del tabacco e, in prospettiva, del pomodoro da industria – stanno avendo importanti ripercussioni sul settore agricolo. Già sono state notate le ripercussioni dal punto di vista della struttura dell'offerta e da quello dell'uso delle risorse, tra cui quelle ambientali. In particolare, il disaccoppiamento del sostegno relativo a colture irrigue quali mais, barbabietola, tabacco e pomodoro da industria sta riducendo drasticamente le superfici irrigate. Tale contrazione – che in media in Italia può essere valutata del 5 per cento – nei soli primi due anni di riforma, risulta anche più consistente nell'Italia centro-meridionale, dove le opportunità offerte dalle colture irrigue si stanno drasticamente riducendo. Ciò ha due importanti ripercussioni: da una parte una contrazione dell'uso dell'irrigazione (con conseguenze anche per le istituzioni, in particolare i Consorzi che gestiscono la risorsa irrigua); dall'altra delle implicazioni potenzialmente consistenti sulla competitività e sulla sostenibilità economica delle aziende del comparto irriguo. Ci sarebbe probabilmente molto da parlare sulla situazione e sulle prospettive del comparto irriguo italiano che, come noto, contribuisce a una rilevantissima quota della produzione agricola italiana, ma penso che ciò richiederebbe un specifico intervento, se non un incontro da organizzare nel prossimo futuro sul tema.

Ma torniamo invece al tema della gestione degli aiuti diretti, perché su questo punto il documento della Commissione sull'*Health check* mi sembra sia

* Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università della Tuscia.

molto chiaro e puntuale: la prospettiva indicata è infatti quella della regionalizzazione. E qui mi ricollego a quanto giustamente detto da Giovanni Anania: gli attuali aiuti hanno poco a che fare con gli obiettivi di aumentare la competitività dell'agricoltura e di coprire i costi legati alla produzione di servizi e beni richiesti dalla società. Del resto, la natura compensativa e disaccoppiata degli aiuti non può certo generare uno stimolo alla competitività. Viceversa, possiamo interrogarci se, con le dovute modifiche, questi aiuti possano essere in grado, magari in forma approssimativa, di compensare chi, nel settore agricolo, produce servizi e beni non di mercato ma richiesti dalla società.

In altri termini, credo che non dobbiamo rischiare di pensare a un'ottima politica futura in termini astratti. Dobbiamo invece pensare a una gestione che, all'interno dei vincoli politici e degli strumenti disponibili, rappresenti un miglioramento dell'esistente. In particolare, la domanda che mi pongo è se l'ipotesi di regionalizzazione presente nel documento debba o meno essere sostenuta. E per rispondere a questa domanda è necessario chiederci se ciò migliori o meno l'attuale conformazione del sistema degli aiuti in termini di raggiungimento del secondo gruppo di obiettivi di politica agraria evidenziati da Giovanni Anania. Ciò è importante non solo perché gli aiuti diretti oggi esistono e saranno ragionevolmente mantenuti per un periodo di tempo non certo trascurabile, ma anche perché le risorse per politiche alternative (ad esempio quelle di sviluppo rurale, come indicato da Franco Sotte) non sono certo molte.

A questo riguardo, faccio riferimento proprio ai dati che ha commentato Giovanni Anania sul differenziale enorme del valore dei titoli tra aree di collina, di montagna e di pianura. Essi, attualmente, sono molto bassi nelle aree di collina e di montagna: qui i valori sono inferiori ad 1/3 di quelli delle aree di pianura. Faccio questo confronto perché è evidente che, in termini generali, proprio nelle aree di montagna e collina vi sono condizioni sfavorevoli soprattutto dal punto di vista ambientale ed esiste il rischio di spopolamento. D'altra parte, è proprio qui che il settore svolge un ruolo fondamentale nella gestione delle risorse ambientali (tra cui suolo e acque), nella tutela della biodiversità, del paesaggio ma anche delle infrastrutture e delle risorse socio-culturali più genuinamente rurali.

Reputo pertanto che, se il documento della Commissione indica la via della regionalizzazione, una regionalizzazione fatta trasversalmente tra le aree altimetriche che aumenti il livello degli aiuti nelle aree più svantaggiate sia un'ipotesi da valutare positivamente. Infatti ciò potrebbe consentire di raggiungere, magari in forma non perfetta come sarebbe possibile qualora vi fossero spazi politici per introdurre nuovi strumenti, l'obiettivo di compensare queste aree per il ruolo positivo che esse svolgono nella fornitura di beni e

servizi non di mercato apprezzati dalla società. È evidente che si tratta di un approccio piuttosto grossolano e indiretto, in quanto non esiste un legame diretto e misurabile tra compensazione e livello di produzione di tali beni e servizi. Tuttavia, si tratta molto probabilmente di un miglioramento rispetto all'esistente, almeno sotto questo profilo.

Inoltre, reputo che un margine di miglioramento sia ottenibile anche attraverso un altro strumento già disponibile nell'armamentario delle politiche post-riforma: la condizionalità. È oramai noto che la condizionalità sta avendo scarso successo nelle aree intensive, come quelle di pianura: qui l'entità dei redditi è tale che i comportamenti dei produttori sono scarsamente influenzati dal rischio di decurtazione degli aiuti. Al contrario, l'efficacia della condizionalità nelle aree interne di montagna e collina è ridotta proprio per il fatto che l'entità degli aiuti è molto contenuta: infatti, nelle attuali condizioni, sarebbe impensabile chiedere dei comportamenti virtuosi particolarmente impegnativi, in quanto ciò genererebbe dei costi di adeguamento più elevati delle sanzioni stesse. Ma un eventuale processo di regionalizzazione a favore di queste ultime aree, facendo aumentare l'entità degli aiuti, fornirebbe alla condizionalità una leva più forte. Ciò consentirebbe di ampliare la platea del controllo della condizionalità e aumentare l'efficacia della condizionalità nello spingere gli agricoltori a comportamenti ancora più rispettosi e in direzione di specifici e quantificabili obiettivi di salvaguardia delle condizioni ambientali di questa specifica tipologia di aree rurali. In questo senso, l'aumento del livello degli aiuti dovrebbe essere accompagnato da un rafforzamento dello strumento della condizionalità, in modo da rendere più stretto il legame tra erogazione degli aiuti e produzione di beni e servizi richiesti dalla condizionalità.

Mi rendo conto delle difficoltà politiche di un processo di regionalizzazione come quello prospettato: si tratterebbe di modificare in modo radicale l'attuale distribuzione del sostegno. E il fatto di aver utilizzato un approccio storico-aziendale nella ripartizione iniziale dei titoli rende ancora più esplicito questo processo. Ma quello che vorrei sottolineare è che – qualora la Commissione intenda proseguire con forza sulla strada della regionalizzazione – potrebbe non essere utile lottare per mantenere un esistente che, in definitiva, non soddisfa affatto le nostre esigenze, oltre che essere criticabile dal punto di vista dell'equità. Viceversa, dovremmo avere già in mente in quale direzione e con quali modalità procedere su questa strada per giungere a un modello di regionalizzazione che sia, tra quelli possibili, quello che meglio soddisfi le nuove esigenze cui devono rispondere gli aiuti diretti.

GIUSEPPE BLASI*

Mi sento quasi a disagio ad intervenire in questo momento, quale unico rappresentante delle istituzioni. Cerco di essere estremamente sintetico, commentando quanto è stato detto.

Prima di tutto, lasciatemi esprimere un sincero ringraziamento al Gruppo 2013, per aver organizzato questo momento di confronto, assolutamente necessario per approfondire i temi di una possibile posizione negoziale, da sostenere sui tavoli comunitari. Dico questo perché non è successo altrettanto nella fase di predisposizione del Piano strategico nazionale 2007-2013, il cui tavolo di concertazione è rimasto aperto per oltre due anni, senza ricevere grandi contributi esterni, salvo poi essere criticato per mancanza di coraggio all'indomani della sua approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Su quanto è stato detto, solo alcuni brevi commenti. La modulazione è poca! Ricordo che ogni punto percentuale di modulazione obbligatoria costa agli agricoltori italiani circa 18 milioni di euro all'anno, mentre il nostro Paese ne riceve dalla Commissione europea, come rimborso, circa 20 milioni di euro all'anno. Se la modulazione obbligatoria dovesse essere mantenuta così com'è oggi (ogni Paese ottiene come rimborso almeno l'80 per cento della modulazione maturata; tale rimborso per la Germania è pari al 90 per cento), il sistema produrrebbe un guadagno netto per l'Italia pari a circa 2 milioni di euro all'anno per ogni punto percentuale. Innalzando la modulazione obbligatoria dal 5 per cento di oggi al livello del 13 per cento del 2013, verrebbero trasferite risorse aggiuntive allo sviluppo rurale pari a circa 260 milioni di euro all'anno. Ora, se si considerano le risorse trasferite – direttamente o indirettamente – al secondo pilastro attraverso diverse organizzazioni comuni di mercato (Ocm vino, tabacco, zucchero, ortofrutta, eccetera), ci si rende come lo sviluppo rurale rischi, presto, di entrare in crisi. Purtroppo, infatti, il sistema Italia non potrà più contare sul meccanismo delle compensazioni finanziarie sperimentato in passato con i Psr 2000-2006 (Bruxelles lo ha impedito nella fase di definizione del regolamento di riforma dello sviluppo rurale), e ogni Regione dovrà raggiungere precisi obiettivi di spesa se vuol evitare il pericolo disimpegno. D'altronde, a livello nazionale ci siamo complicati ulteriormente la vita, non avendo voluto realizzare il programma unico nazionale che i francesi, come illustrato nel seminario organizzato dall'Inea la scorsa settimana, hanno dimostrato di poter gestire. A questo punto è pericoloso sostenere la

* Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ufficio POSR2.

proposta della Commissione che prevede un aumento della modulazione obbligatoria, attraverso cui vengono tolte risorse agli agricoltori, se poi il sistema non è in grado di poterle utilizzare.

Ma allora quale potrebbe essere la soluzione? Non avendo avuto la possibilità di realizzare una programmazione unitaria nazionale, è assolutamente necessario rinegoziare – approfittando dell'*Health check* – una modifica del regolamento sullo sviluppo rurale che consenta di gestire i fondi in un bacino finanziario unico nazionale. Per noi questa è una priorità, altrimenti tutto il resto, per quanto concerne il bilancio tra il dare e l'avere, non ha alcun senso.

Alcune precisazioni sulla riforma delle prospettive finanziarie. Il dottor Mantino, intervenuto in precedenza, ha detto che è un bene partire disallineati; il mondo agricolo, che si sta preparando a una revisione dei sistemi di contribuzione e di gestione delle risorse, fa bene a trattare questi temi prima che si giunga a un accordo sull'intero bilancio comunitario. Questo è un vantaggio, perché anticipare i tempi, così come sono stati anticipati con l'accordo franco-tedesco del 2002, significa gettare le basi per condizionare tutto il resto del negoziato.

A questo punto, è necessario fare bene la prima mossa, che deve condurre il mondo agricolo a una riconciliazione con il “consumatore-contribuente”, le cui esigenze devono essere sempre più soddisfatte anche attraverso le risorse comunitarie veicolate dalla Pac.

Due ulteriori richiami sulle regole di revisione del bilancio comunitario. La partita negoziale, ormai è chiaro, si giocherà sui saldi netti (differenza tra il dare e l'avere). Il sistema delle entrate dovrebbe essere rivisto incentrandolo essenzialmente sul Pil e su una tassa specifica per l'Europa. Questa nuova tassa potrà essere introdotta nella misura in cui si riuscirà a rendere più trasparente la spesa; diversamente, soprattutto di questi tempi, nessuno sarà in grado di giustificarne l'introduzione. Sul versante della spesa, le maggiori risorse si concentrano su due rubriche: le politiche di coesione e la politica agricola. La politica di coesione, così com'è oggi, non potrà sopravvivere, in quanto comporta una distribuzione squilibrata della spesa tra i diversi Paesi. I 15 vecchi Stati membri “ricchi” continuerebbero a pagare i costi di ristrutturazione dei 12 nuovi membri “poveri”.

La Pac (primo e secondo pilastro), invece, se riuscisse a fare un concreto salto di qualità, potrebbe consolidare il suo ruolo di politica a cui tutti i Paesi sono interessati in quanto possono prendere qualcosa. Quindi, se noi saremo in grado di migliorarne la visibilità e l'efficacia, saremmo riusciti a dimostrare di meritare i fondi che attraverso la Pac saranno veicolati.

MARIO CAMPLI*

Seguirò velocemente le buone provocazioni dei relatori e del dibattito. Anche per ridare onore a questa parola, visto che normalmente “provocazione” sembra un insulto e invece è una “vocazione a” e quindi fa rima con “promozione” di idee e di riflessioni.

BILANCIO E PAC. Non in questa sede, ma ancora adesso, in molti luoghi, si ragiona così: Pac e conseguenze sul bilancio. In realtà non è così; ormai è il contrario: *bilancio europeo e questa o altro tipo di Pac*. Questa diversa impostazione di priorità impone anche metodi e approcci “negoziali” diversi, tra le istanze decisionali all’interno della stessa Commissione. C’è un tavolo già aperto sulla riforma del bilancio europeo in termini di capitoli così come noi li conosciamo e i *pourparler* che si fanno dicono che se la Pac non intende affrontare ulteriori cambiamenti, si va al cofinanziamento e alla rinazionalizzazione in maniera orizzontale, di parte della spesa agricola. Ritengo che le nuove prospettive finanziarie 2013-2020 affronteranno ancora una volta anche la spesa agricola; ci sono altre pressanti esigenze che premono sull’Europa perché sia un partner competitivo e affidabile nel mondo.

IL SECONDO PILASTRO. Anche qui una cosa ovvia (che è ovvia solo qui dentro, ma forse non è ovvia in giro): se si vuole rafforzare il secondo pilastro in termini di risorse, queste devono essere trasferite dal primo: non vengono da un’altra parte. Quindi c’è qualche altra parte che deve diminuire le sue attuali dotazioni finanziarie. Poi si apre la questione di cosa deve essere questo secondo pilastro.

Sono d’accordo con chi dice che non dovremmo caricare su questo secondo pilastro di tutto e di più. Per quanto riguarda la questione agro energetica, ad esempio: se la politica agricola si candida a gestire la questione energetica, per gli aspetti che la riguardano direttamente lo potrà fare mettendo in campo parte delle sue proprie risorse, ma non chiedendone altre dal di fuori del suo attuale bilancio. Conviene alla politica agricola? L’impatto delle misure che essa riuscirebbe a produrre in campo energetico e del clima, potrà risultare efficace? Penso che, per la grande consistenza che la questione energetica e del clima ha acquisito oggi, le poche misure che una politica agricola potrà mettere in campo non risulteranno risolutive. E dirò di più: anche in termini di *governance* non credo che la questione energetica possa essere gestita dentro la politica agricola. Certo, il mondo agricolo può contribuire con una sua elabo-

* C.E.S.E. (Comitato Economico e Sociale Europeo).

razione e una sua specifica riflessione, ma penso che anche in termini di *governance* la questione energetica e del clima debba essere affrontata su scala europea con una nuova politica comune a se stante e con i caratteri di stabilità ed organicità. Del resto, il documento sull'*Health check* affronta questo punto in modo molto riduttivo.

LA GESTIONE DEL RISCHIO. È un tema che da qualche tempo torna a far capolino (quando si verificano disastri e turbative di mercato di tali proporzioni da mettere in ginocchio interi settori produttivi) e finora lo si è affrontato in modo molto inadeguato. Intanto, io non condivido che un'eventuale politica su questo versante debba essere collocata dentro il secondo pilastro. Il rischio del reddito derivante da grandi sconvolgimenti dei mercati (basti pensare a cosa è accaduto recentemente all'avicolo: non era stato trovato neppure un capo infetto nel nostro Paese, ma in tre settimane il 70 per cento dell'avicoltura italiana è uscito fuori mercato) non può essere affrontato con misure del tipo "aiuti di stato compensativi" di un mancato reddito, nell'ambito dello sviluppo rurale. Se sono quelle le problematiche da governare e di quelle dimensioni, siamo di fronte ad una questione propriamente di mercato ingovernato ed ingovernabile e, dunque, è con una politica di mercato – strutturale, comune, permanente, al di dentro una organizzazione comune di mercato – che occorre affrontarlo. È una questione da affrontare seriamente; e penso che verrà chiamato in causa l'attuale aiuto diretto al reddito. Perché finora l'aiuto diretto al reddito (che ha una sua storia: viene da una integrazione dei prezzi, poi dagli aiuti compensativi, poi dall'aiuto diretto e ora i titoli di pagamento disaccoppiato) viene concepito anche per far fronte a una crisi di mercato che abbassa il reddito. Per cui, se noi chiediamo una politica della gestione del rischio di mercato ben configurata e dotata di risorse adeguate, almeno una parte dei titoli di pagamento viene chiamata in causa.

SULLA CROSS COMPLIANCE. Condivido l'osservazione che faceva Corrado Giacomini; che si chiedeva: perché l'agricoltore deve avere un aiuto diretto, disaccoppiato, che gli viene dal passato senza un servizio reso oggi alla comunità, misurabile? È persino una questione etica; pertanto l'aiuto andrà ri-accoppiato a precisi comportamenti. Ma quali? Con il fatto che il produttore e la sua produzione non devono generare inquinamento? Ma questa è una precondizione. Accoppiato, allora, al vincolo di prodotti sanitariamente e qualitativamente adeguati? Ma anche questa è una precondizione. Accoppiato, allora, al vincolo che determinate produzioni siano estromesse in specifiche territori (ad esempio, in collina non produrre cerealicoltura ma alberi)? Ecco, questo comincia ad essere un servizio da pagare. Quindi io condividerei – tra le provocazioni che avete fatto (mi pare sia stato Giovanni Anania) – che i comportamenti virtuosi ma obbligatori, in quanto conformi alle leggi, siano conside-

rati delle precondizioni per fare il mestiere dell'agricoltore; mentre i comportamenti imprenditoriali resi necessari per fini generali, per la produzione dei cosiddetti "beni pubblici" (la stabilità del suolo, la conservazione di un paesaggio tipico, eccetera) siano pagati, con un corrispettivo extra-reddito di mercato, dalla spesa della politica agricola comune.

Molte di queste cose non sono materia di *Health check*, ma sicuramente sono materia di una politica agricola comune dopo 2013.

Finisco complimentandomi con il Gruppo 2013 e con la Coldiretti che lo ospita.

CONCLUSIONI

*Pietro Sandali**

Anche da parte mia i ringraziamenti per la numerosa partecipazione e per la qualità degli interventi. Quando abbiamo pensato a questa iniziativa, confesso che non avevamo dubbi, perché – al di là delle diverse provenienze, delle diverse esperienze – alla fine ciò che esce anche questa mattina, con i vostri approfondimenti, è l'idea di una chiara riscrittura di tutta la Politica agricola comunitaria. Mi permetto qualche osservazione, per *flash*, anche perché credo che a quest'ora non sia opportuno entrare nei particolari.

Il documento che abbiamo esaminato stamani è esattamente il documento della proposta Fischler del 2003, un documento che – come ci ha abituato la Commissione – naturalmente è contraddittorio, è semplice, appositamente per avviare una discussione. Ancora più importante diventa quindi il nostro ruolo, che è anche il valore di questo incontro. Siamo, a mio avviso, d'accordo sulle sensazioni e sugli *input* che attraverso il documento arrivano dalla Commissione. L'idea della Commissione è di portarci verso una vera riforma, che vede anche un posizionamento diverso tra loro di alcuni Paesi europei; parlo dei tre Paesi che sono sempre stati importanti nella Politica agricola comunitaria (la Germania, l'Inghilterra e la Francia). Oggi parlo anche della Francia, che è stata citata diverse volte anche da voi, e che sicuramente giocherà un ruolo da protagonista, a differenza del 2003 dove, al contrario, è rimasta completamente assente dai giochi. Quello che ci pare di capire, è che ci sia la voglia di riscrivere e dare un ruolo più importante al secondo pilastro. In che modo? Nei modi più diversi: la Francia essenzialmente in un modo gattopardesco, spostando quel che c'è da una parte e riposizionandolo dall'altra; in un modo, invece, molto più serio da parte dei tedeschi, e da parte della stessa Inghilterra. Per l'Inghilterra si tratta di una novità positiva, perché è sempre stata fortemente contraria a questa politica. Poi, sul tema di avere un pilastro settoriale – mi limito a dire questo: da tempo penso che al traguardo della Pac vedo un unico pilastro (né uno, né due, né tre, né quattro) – e si tratta di capire qual è il percorso per arrivare a quel traguardo. Su questo, credo che abbiamo la necessità allora di valutare e approfondire che cosa vuol dire settoriale oggi; ritengo che in questo si possano racchiudere, sostanzialmente, le cose dette sta-

* Confederazione Nazionale Coldiretti, Area Economica.

mani. Vogliamo far fare tutto a questo primo e secondo pilastro, a questa Politica agricola comunitaria così com'è oggi? Dobbiamo parlare della politica energetica, della politica ambientale, del tema della ricerca. Nessuno ha citato la ricerca e la politica della ricerca. E poi la politica sulla gestione del rischio. Oggi i temi delle pandemie e dei cambiamenti climatici sono un macigno rispetto al vecchio problema dei prezzi bassi. Quando nel 2002 abbiamo ragionato della riforma Fischler, ci siamo detti che è molto importante aumentare la modulazione e mettere più soldi nel secondo pilastro. Rimanendo consapevoli che, anche dopo l'aumento al 13 per cento, i soldi maggiori li troviamo ancora nel primo pilastro. Allora il tema di fondo rimane (al di là del primo o del secondo pilastro): come qualificare la spesa. Credo che il filone per riposizionare il futuro della Pac si possa opportunamente intravedere nella condizionalità come preconditione, nella regionalizzazione come semplificazione, nell'ex articolo 69 come politiche mirate all'attività.

Alla fine, ritengo che sia puramente una questione politica: aver chiaro il disegno politico, la riscrittura della politica ambientale, della politica della sicurezza alimentare, della politica energetica, ci riconduce al problema di fondo che alla fine è il problema del bilancio – non della Pac, ma del bilancio comunitario – e questo tema deve essere riaperto. Credo che, o la Comunità si rassegna a diventare il sacco da botte per tutto quello che i Paesi membri non riescono a fare al proprio interno, o la Comunità diventa una macchina in grado di affrontare queste politiche. E a questa macchina bisogna dare la benzina per poter fare, senza tentennamenti e non a seconda del bisogno dei governi di turno.

Per chiudere, credo sia utile accogliere l'invito che ha fatto il professor Cioffi al coinvolgimento di differenti professionalità. Ci sono dei temi che stanno andando fuori dalla "normale tradizione agraria" e quindi si pone anche, prima di tutto, la necessità di approfondire, per evitare che ci siano momenti diversi e separati che ragionano con presupposti diversi, su argomenti che di fatto oggi accomunano sempre di più tutti i settori economici, tutta la società. E su questo è importante capire se anche i tavoli politici di oggi sono sufficienti per trattare di queste cose; se – a livello nazionale, a livello comunitario – solo il tavolo agricolo è il tavolo in grado di ragionare su queste materie, per riordinare nel suo complesso la politica europea.

APPENDICE 1

LE POSIZIONI DEGLI STATI DELL'UE SULL'HEALTH CHECK DELLA PAC

*Maurizio Reale**

Le tabelle di seguito riportate¹ riassumono in sintesi le principali posizioni espresse sull'*Health check* dalle diverse delegazioni ministeriali, fino al Consiglio dei Ministri dell'agricoltura dello scorso 18 febbraio 2008. Insieme all'atteggiamento assunto dagli eurodeputati (per ora formalizzato solo a livello di Commissione agricoltura), queste condizioneranno almeno in parte le proposte legislative che la Commissione presenterà il 20 maggio 2008. In effetti, tali considerazioni vengono confermate sia dalla lettura delle posizioni espresse sull'*Health check* dalle diverse delegazioni che dall'atteggiamento assunto dall'Esecutivo comunitario; a questo riguardo, si vedano le dichiarazioni di Mariann Fischer Boel e dei suoi esperti, così come il lavoro che la stessa Direzione generale agricoltura sta già realizzando per accompagnare la fase negoziale che prenderà inizio nella prossima primavera.

Le future proposte dovrebbero, in particolare, insistere sulla necessità di una reale semplificazione del regime di pagamento unico, tenuto anche conto delle domande dei nuovi Paesi membri, così come di un orientamento sostanzialmente positivo sul disaccoppiamento totale, accompagnato da una più marcata attenzione alla regionalizzazione e alla semplificazione della condizionalità (maggiore flessibilità, in taluni casi, ma senza stravolgerne lo spirito). L'articolo 69 avrebbe un'estensione del suo campo di applicazione e la modulazione sarebbe, poi, lo strumento sul quale agire per rispondere alle necessità non solo in termini di risorse e di indirizzo (proprie del secondo pilastro), ma anche per trovare il modo di limitare le rendite, far fronte alle nuove sfide che coinvolgono l'agricoltura e qualificare la spesa agricola. Si penserebbe, a riguardo, a una modulazione progressiva supplementare a quella in essere e alle stesse proposte contenute nella comunicazione, in ragione degli importi percepiti come aiuti dalle singole imprese. Le risorse aggiuntive a quelle attualmente percepite con la modulazione del 5 per cento resterebbero

* Confederazione Nazionale Coldiretti, Ufficio di Rappresentanza a Bruxelles.

¹ Si ringrazia il dottor Paolo Magaraggia per il suo contributo all'elaborazione e al commento delle informazioni contenute in questa appendice.

ai singoli Stai membri che le avranno generate. Tale soluzione farebbe saltare le iniziali proposte sui limiti superiori, mentre manterrebbe vive con diverse opzioni quelle relative ai limiti inferiori.

Tenuto conto di questo scenario, la modulazione e la regionalizzazione degli aiuti con la semplificazione del regime di pagamento unico, le nuove sfide, la semplificazione e l'estensione del campo di applicazione dell'articolo 69 – così come le possibili ipotesi di lavoro allo studio per rendere più efficace e interessante il secondo pilastro – si preannunciano come i punti cruciali del dibattito che si avrà, in questa fase negoziale ed in quella successiva, in seno al Collegio dei commissari, al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri agricoli.

In conclusione, sul negoziato pesano anche questioni di carattere istituzionale che rendono molto delicato l'attuale momento storico e, soprattutto, non procrastinabile (con tutti i condizionamenti del caso) una decisione sull'*Health check*. In effetti, se non si dovesse raggiungere un'intesa entro il 2008, dal 1 gennaio 2009 anche all'agricoltura si applicherebbe la procedura di co-decisione. Di conseguenza – considerati gli altri impegni di natura istituzionale (elezioni dell'Europarlamento e rinnovo della Commissione europea) che condizioneranno il calendario dell'Unione europea – l'adozione dell'*Health check* non avrebbe più giustificazione: si passerebbe direttamente alla terza fase che riguarderà le revisioni della struttura del bilancio, la riforma della Pac e la questione del rimborso britannico.

HEALTH CHECK DELLA PAC

POSIZIONI DEGLI STATI MEMBRI CON RIFERIMENTO AL CONSIGLIO AGRICOLTURA DEL 18 FEBBRAIO 2008

Tab. A-1. Regime di pagamento unico

1.1 Semplificazione del Regime di Pagamento Unico (Regionalizzazione)

Danimarca, Germania, Olanda, Polonia, Svezia, Lussemburgo, Irlanda	favorevoli (chiedono di migliorare l'amministrazione della riserva nazionale e la modulazione)
Danimarca	chiede più innovazione
Belgio, Spagna e Austria	invocano clausola speciale per dare la possibilità agli Stati membri di optare per vari modelli, a partire dal 2009

1.2 Introduzione di un tetto massimo e di una soglia minima per impresa

Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Romania, Regno Unito	contrari ai limiti superiori
Belgio, Grecia, Cipro, Ungheria, Malta	contrari ai limiti inferiori

1.3 Utilizzo Regime Pagamento Unico Semplificato fino al 2013

Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Polonia, Romania, Slovacchia	lo hanno richiesto
---	--------------------

1.4 Semplificazione Regime Pagamento Unico Semplificato

Repubblica Ceca, Polonia, Lituania	chiedono di applicare tale regime anche ai vecchi Stati membri, per accelerare la semplificazione
------------------------------------	---

1.5 Disaccoppiamento totale (al più tardi nel 2013)

Svezia, Regno Unito	favorevoli
Italia	favorevole in linea di principio, ma con flessibilità per alcuni prodotti

1.6 "Articolo 69": revisione ed estensione per garantire maggiore flessibilità agli Stati membri in aree svantaggiate/sensibili (e/o settori)

Danimarca, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Austria, Slovenia, Finlandia, Olanda	favorevoli
Polonia	favorevole, per estensione a nuovi Stati membri

1.7 Semplificazione delle regole di condizionalità

Germania, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Cipro, Olanda, Austria, Polonia	favorevoli
Bulgaria	favorevole per un periodo transitorio (2013 per Allegato III B e 2016 per Allegato III C)
Austria	contraria all'estensione del campo di applicazione

1.8 Modulazione

Lettonia, Portogallo, Regno Unito	favorevoli all'aumento della modulazione
Belgio, Bulgaria, Spagna, Austria, Grecia, Irlanda, Francia	contrari all'aumento della modulazione
Polonia	favorevole a un aumento risorse al II pilastro, ma non con diminuzione del I pilastro
Estonia	favorevole a un aumento risorse al II pilastro, ma solo durante il periodo transitorio
Germania	contraria all'aumento della modulazione con il co-finanziamento nazionale e suggerisce un approccio prudente
Italia	favorevole ad una modulazione in linea con la proposta del Parlamento europeo per un taglio progressivo agli aiuti

Tab A-2. Gestione del mercato

2.1 Strumenti attuali

Francia, Spagna, Lituania, Ungheria, Polonia, Malta, Slovenia	mantenimento degli attuali strumenti, adattandoli a rete di sicurezza
Danimarca, Svezia, Regno Unito	abolizione immediata degli attuali strumenti

2.2 Strumenti nuovi da sviluppare per la gestione delle crisi

Belgio, Bulgaria, Francia, Cipro, Ungheria, Polonia, Romania	utilizzo delle risorse del I pilastro
---	---------------------------------------

2.3 Intervento cereali

Romania	chiede valutazione di impatto prima di ogni decisione
Francia	chiede di riflettere sull'opportunità di mantenere l'intervento sull'orzo

2.4 Set aside

Belgio	favorevole al mantenimento
--------	----------------------------

Tab A-3. Quote latte e atterraggio morbido

3.1 Aumento delle quote durante il periodo 2008-2015

Bulgaria	aumento necessario dovuto allo sfavorevole periodo storico di riferimento
Lituania, Polonia	+ 5% per anno
Danimarca, Olanda, Svezia, Regno Unito	+ 2% per anno
Grecia	+ 2% per anno con valutazione d’impatto
Repubblica Ceca, Spagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo	leggero aumento
Francia	leggero aumento con revisione di metà periodo + pacchetto globale dopo <i>Health check</i> , inclusa la campagna 2008
Portogallo	progressivo aumento, con interventi dopo il 2015 per la conservazione del paesaggio in determinate regioni

3.2 “Articolo 69” applicato al settore lattiero-caseario

Bulgaria, Germania, Francia, Malta, Austria, Slovenia, Finlandia	prelievo percentuale dai massimali nazionali per erogazione sostegno specifico per l’allevamento lattiero nelle zone di montagna
Regno Unito	solo se non genera distorsione della competitività
Svezia	solo se compatibile con “green box” Wto

3.2.1 Revisione della formula relativa al tenore di materia grassa

Belgio, Bulgaria, Austria, Lussemburgo, Lettonia, Finlandia	favorevoli
Francia	contraria

3.3 Diminuzione del superprelievo

Belgio, Lussemburgo, Lettonia, Lituania, Finlandia	favorevoli
Francia, Olanda	contrari
Regno Unito	flessibile, ma contrario per principio

3.4 Sistema di compensazione fra Stati membri

Germania, Italia, Lussemburgo	favorevoli
-------------------------------	------------

APPENDICE 2



**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**In preparazione alla “valutazione dello stato di salute”
della PAC riformata**

1. IL VOLTO ATTUALE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

1.1. Una politica radicalmente rinnovata e più efficiente

Negli ultimi quindici anni, la politica agricola comune (PAC) è profondamente cambiata sotto la spinta della società europea e dell'evoluzione economica. Le riforme del 2003-2004 hanno segnato una nuova fase in questo cammino, con l'introduzione di pagamenti diretti disaccoppiati tramite il regime di pagamento unico (RPU) nella maggior parte dei settori del primo pilastro della PAC e il rafforzamento della politica di sviluppo rurale come secondo pilastro. Questo processo è proseguito con le riforme dello zucchero (2006) e degli ortofrutticoli (2007) ed è tuttora in atto, con le recenti proposte di riforma del settore vitivinicolo.

Il sostegno ai produttori è ormai per lo più disaccoppiato dalle decisioni di produzione, il che consente agli agricoltori dell'UE di operare le proprie scelte in risposta ai segnali del mercato, di adattarsi al mutato ambiente economico basandosi esclusivamente sulle proprie preferenze e sulle potenzialità della propria azienda, nonché di contribuire a migliorare la competitività del settore agricolo.

La riforma della PAC ha dunque dato i risultati attesi, abbandonando il sostegno ai prodotti, che era generalmente considerato come la causa dei passati problemi di sovrapproduzione. I prezzi comunitari di sostegno, ovunque ridotti, sono ora in linea con i mercati mondiali. L'agricoltura europea sta diventando più competitiva nei settori chiave, nonostante la contrazione della

quota dell'UE nella maggior parte dei mercati delle materie prime, e l'UE è ormai diventata il primo esportatore di prodotti agricoli, per lo più di alto valore; è anche il maggiore importatore mondiale di prodotti agricoli e di gran lunga il principale mercato di sbocco per i paesi in via di sviluppo.

Inoltre, la PAC contribuisce sempre più ad evitare il rischio di degrado ambientale e a procurare molti dei beni pubblici ai quali la nostra società aspira. Il sostegno ai produttori è ora condizionato al rispetto di norme e criteri relativi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei cibi e al benessere degli animali.

Infine, il potenziamento della politica di sviluppo rurale favorisce la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale, oltre a creare occupazione e a stimolare la crescita e l'innovazione nelle zone rurali. Anche se le aree rurali dell'UE saranno influenzate in misura crescente da fattori esogeni all'agricoltura, le regioni ultraperiferiche, spopolate o fortemente dipendenti dall'attività agricola dovranno far fronte a pesanti sfide in materia di sostenibilità economica e sociale. Il ruolo del settore agroalimentare, che rappresenta tuttora più del 4% del PIL totale e l'8% dell'occupazione complessiva, rimane quindi determinante in buona parte del territorio rurale.

1.2. Ulteriori passi avanti con la “valutazione dello stato di salute”

Gli sviluppi sopra descritti indicano che la PAC di oggi non è più la stessa di ieri, nonostante la discrepanza spesso paradossale tra i risultati della riforma e l'idea che certuni si fanno della PAC (e che si riferisce per lo più alla situazione di prima della riforma). Ma per continuare ad essere una politica dell'oggi e del domani, la PAC deve poter valutare i propri strumenti, verificare se funzionano come si deve, individuare gli adeguamenti necessari per raggiungere i propri obiettivi dichiarati e sapersi adattare alle nuove sfide.

Che ci vogliano ulteriori passi avanti è inevitabile: una politica immobilistica in un contesto in rapido mutamento è condannata a diventare ben presto superata. La PAC ha saputo dimostrare che l'agricoltura europea non resta indietro ed è capace di cambiare, ma deve proporre agli agricoltori una linea politica prevedibile, perché possano adattarsi su quella falsariga.

Con la riforma del 2003 è iniziato quel processo che doveva rendere la PAC adatta al XXI secolo. Non tutti gli elementi della riforma del 2003 hanno riscosso un consenso unanime fin dall'inizio. Per questo motivo, già nell'accordo definitivo erano state inserite diverse clausole di riesame, e lo stesso è avvenuto per altre riforme successive al 2003.

Le clausole di riesame, pur senza richiedere un cambiamento fondamentale della politica esistente, consentono di apportarvi ulteriori adeguamenti in sintonia con l'evoluzione del mercato e altri sviluppi. Le questioni oggetto di

tali clausole sono state raggruppate, nella presente comunicazione, sotto l'appellativo di "valutazione dello stato di salute". L'obiettivo è triplice:

- come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice?
- come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell'UE a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?
- come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici allo sviluppo dei biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e opportunità?

2. FAR TESORO DELL'ESPERIENZA E SEMPLIFICARE IL REGIME DI PAGAMENTO UNICO

2.1. Semplificare il regime di pagamento unico

Mentre i nuovi Stati membri possono avvalersi del regime semplificato di pagamento unico per superficie (RPUS) fino alla fine del 2010 (o del 2011 per Bulgaria e Romania), gli altri quindici Stati membri dell'UE dovevano applicare l'RPU entro il 2007.

Avevano la scelta tra un modello storico di RPU (diritti all'aiuto basati su importi di riferimento individuali), un modello regionale (diritti basati su importi di riferimento regionali) o una combinazione tra i due.

Gli Stati membri avevano la possibilità di mantenere alcuni aiuti diretti vincolati alla produzione (sostegno parzialmente accoppiato) laddove ciò fosse ritenuto necessario per garantire un livello minimo di attività produttiva e per ottenere benefici ambientali. Potevano anche trattenere fino al 10% dei massimali nazionali per incentivare attività agricole di particolare rilevanza ambientale o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli (articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003).

Sia il metodo storico che quello regionale di disaccoppiamento rispondono all'obiettivo di permettere agli agricoltori di scegliere cosa produrre, anziché orientare tale scelta attraverso aiuti mirati ai prodotti. Tuttavia, in entrambi gli approcci, l'entità del sostegno individuale rimane legata, anche se in misura diversa, ai livelli di produzione del passato e, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico. Sembra pertanto opportuno consentire agli Stati membri di adeguare il modello scelto orientandosi verso un'aliquota forfettaria tra il 2009 e il 2013. In questo contesto, si dovrebbe altresì considerare se non sia il caso di autorizzare gli Stati membri che attualmente applicano l'RPUS a prolungare questo regime fino al 2013.

Inoltre, con l'integrazione di un maggior numero di settori nell'RPUS e la

progressiva acquisizione di esperienza nella gestione del regime, certe modalità di applicazione appaiono troppo rigide e complesse.

La “valutazione dello stato di salute” rappresenta quindi l’occasione propizia per proporre modifiche intese a correggere e semplificare l’applicazione del sistema, senza alterarne la sostanza.

2.2. Restringere il campo di applicazione della condizionalità

Il sistema della condizionalità, che riduce i pagamenti agli agricoltori che non rispettano le norme UE imposte all’attività agricola, rimane un elemento essenziale della PAC. Nondimeno, anche qui l’esperienza ha evidenziato una chiara esigenza di semplificazione.

Ci si è già avviati su questa strada, sulla scorta delle recenti conclusioni del Consiglio in appoggio alla relazione della Commissione sulla condizionalità, del marzo 2007. Sono in corso proposte legislative intese a migliorare le componenti del regime relative ai controlli e alle sanzioni, che dovrebbero entrare in vigore nel 2008/2009. Altri elementi della condizionalità suscettibili di semplificazione, attualmente all’esame, verranno discussi in sede di “valutazione dello stato di salute”.

La relazione della Commissione non accenna direttamente al campo di applicazione della condizionalità. Per continuare ad essere uno strumento utile, la condizionalità deve rispondere alle esigenze della società e trovare il giusto equilibrio tra costi e benefici dei singoli criteri. Circoscrivendo in modo più mirato i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), verrà ad accentuarsi il ruolo della condizionalità in quanto stimolo efficace ad un’agricoltura sostenibile.

Secondo il mandato del Consiglio e vista la necessità di una semplificazione, la “valutazione dello stato di salute” esaminerà il campo di applicazione della condizionalità sotto i seguenti aspetti:

- limitare i CGO eliminando disposizioni non direttamente attinenti agli obiettivi dichiarati della condizionalità;
- riesaminare e, se necessario, modificare l’attuale elenco dei CGO e delle BCAA per meglio conseguire gli obiettivi della condizionalità.

2.3. Sostegno parzialmente accoppiato

L’ampiezza delle recenti riforme rende il sostegno parzialmente accoppiato sempre meno importante dal punto di vista dei produttori, data la progressiva integrazione di un maggior numero di settori nell’RPU. Il disaccoppiamento completo non intacca il benessere degli agricoltori, anzi probabilmente genera aumenti di reddito grazie alla flessibilità della produzione, e in più elimina la complessità burocratica e gli oneri amministrativi le-

gati alla gestione di due sistemi paralleli. Questo è particolarmente palese nel settore dei seminativi.

Nondimeno, il sostegno parzialmente accoppiato può ancora conservare una certa attrattiva, almeno per il momento, in regioni con un basso livello produttivo generale, ma la cui produzione merita di essere sostenuta per motivi economici o ambientali (come ad esempio le vacche nutrici nelle regioni ad allevamento estensivo).

Se, in che misura e fino a quando il sostegno parzialmente accoppiato debba protrarsi, è una questione che va esaminata su un piano prettamente regionale. La Commissione propone un'analisi caso per caso, volta a individuare i rischi potenziali di un eventuale passaggio al disaccoppiamento completo e ad esplorare possibili alternative

2.4. Limiti minimi e massimi del sostegno

La questione della ripartizione degli aiuti non è nuova nell'ambito della PAC, ma è stata messa in evidenza dalla recente iniziativa di pubblicare, a fini di trasparenza, i nomi dei beneficiari di fondi UE. L'introduzione dell'RPU ha reso più visibile la ripartizione dei pagamenti, suscitando nuove rivendicazioni a favore di una limitazione dell'entità del sostegno accordato ad un ristretto numero di grandi imprenditori agricoli. L'applicazione dell'RPU ha anche evidenziato che, tra i numerosi agricoltori che ricevono aiuti di importo esiguo, spesso inferiore all'onere amministrativo che implica la loro gestione, si annoverano dei beneficiari che non sono veri e propri agricoltori.

In sede di "valutazione dello stato di salute" sarebbe opportuno esaminare la possibilità di limitare in qualche modo l'entità dei pagamenti, introducendo sia un massimale che un minimale:

- per il limite superiore, la soluzione potrebbe essere rappresentata, secondo la Commissione, da un modello che preveda una riduzione graduale dell'importo erogato man mano che aumenta il totale dei pagamenti corrisposti al singolo beneficiario, pur senza arrivare al completo annullamento del sostegno anche ai livelli più alti¹. La limitazione terrebbe conto della necessità di tutelare la sostenibilità economica delle grandi aziende e di evitare il frazionamento dell'azienda allo scopo di aggirare tali disposizioni;
- per i pagamenti di importo esiguo, si potrebbe introdurre una soglia minima di sostegno annuale e/o innalzare il limite minimo di superficie prescritto, senza pregiudicare i veri agricoltori.

¹ Ad esempio: riduzione del 10% dei pagamenti superiori a 100 000 euro, del 25% dei pagamenti superiori a 200 000 euro e del 45% dei pagamenti superiori a 300 000 euro.

Le risorse così risparmiate dovranno rimanere all'interno dello stesso Stato membro e potrebbero essere utilizzate per affrontare nuove sfide, ad esempio nel contesto di una revisione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

3. COGLIERE NUOVE OPPORTUNITÀ E MIGLIORARE L'ORIENTAMENTO AL MERCATO

3.1. Ruolo dell'intervento sui mercati e del controllo dell'offerta

In passato, le riforme dei meccanismi d'intervento dell'UE erano rese necessarie dall'evoluzione dei mercati mondiali e tutte le scorte giacenti dovevano trovare sbocco, quanto meno in parte, all'esportazione. La realtà della globalizzazione e di un'UE a ventisette richiede una riflessione sul futuro dei rimanenti strumenti della "vecchia PAC" (quote, intervento pubblico, sostegno dei prezzi e restituzioni), soprattutto alla luce delle attuali prospettive di mercato a medio termine, particolarmente favorevoli per i cereali e i prodotti lattiero-caseari.

A questo punto sorge la domanda di come creare il regime d'intervento adatto, cioè capace di fungere da rete di sicurezza ma che non debba dipendere dalle vendite sovvenzionate (sul mercato interno o all'esportazione). Poiché una concorrenza efficace sui mercati agricoli rimane tra gli obiettivi della PAC, la Commissione intende esaminare se gli strumenti esistenti di gestione dell'offerta siano tuttora validi da questo punto di vista o se, al contrario, frenino la capacità dell'agricoltura europea di rispondere ai segnali del mercato.

La Commissione intende inoltre osservare attentamente l'attuale situazione di mercato per rendersi conto se rispecchi semplicemente una reazione congiunturale ai raccolti magri del 2006/2007 o sia invece sintomatica di una tendenza di più lungo periodo, la quale potrebbe mettere sotto pressione i mercati agricoli e l'andamento dell'offerta. Alla luce di tale analisi, la Commissione deciderà sull'opportunità o meno di proporre nuove misure.

3.2. Intervento nel settore dei cereali

Come richiesto dalla recente decisione del Consiglio, è in corso un esame approfondito del sistema d'intervento per i cereali, tenuto conto del mercato in espansione dei biocarburanti e del potenziale impatto di una domanda accresciuta di cereali.

La decisione, presa nel 2007, di ridurre l'intervento sul granoturco è stata motivata dal fatto che l'intervento veniva utilizzato in modo contrario alla sua principale funzione di rete di sicurezza. Ne può conseguire una relativa perdita di competitività dell'orzo e forse del frumento tenero, con rischio di accumulo di scorte pubbliche di questi cereali.

Perciò, nell'attuale contesto, la soluzione migliore sembra essere quella di estendere la riforma dell'intervento per il granturco ad altri cereali foraggeri. In questo modo, la Commissione sarebbe in grado di reagire in caso di crisi, mentre gli agricoltori potrebbero ricevere segnali di produzione dai prezzi di mercato.

Il mantenimento dell'intervento per un solo cereale (frumento panificabile) potrebbe offrire una rete di sicurezza e, nel contempo, permettere che gli altri cereali trovino il loro livello di prezzo naturale.

3.3. Messa a riposo: abolire la funzione di gestione dell'offerta, accentuare i benefici ambientali

La messa a riposo dei seminativi era stata introdotta allo scopo di ridurre la produzione di cereali nell'UE in un periodo di cospicue eccedenze, in modo che la cerealicoltura europea potesse adeguarsi alle condizioni di mercato. Questa funzione ha perso importanza con l'evoluzione del mercato e l'introduzione dell'RPU.

Le previsioni quanto alla domanda e all'offerta di cereali, compresa la domanda finalizzata alla produzione di biocarburanti in accordo con l'obiettivo fissato dall'UE, suggeriscono il riutilizzo delle terre ritirate dalla produzione in virtù del regime obbligatorio di messa a riposo.

Tuttavia, l'abolizione definitiva di questo regime dovrà essere accompagnata da misure intese a salvaguardare i benefici ambientali che esso ha fruttato. Una possibilità sarebbe quella di sostituirlo localmente con interventi di sviluppo rurale, tenendo presente l'eterogeneità territoriale delle condizioni agroambientali.

Per mantenere e accentuare ancor più tali benefici, si dovrebbe potenziare il sostegno, a titolo di sviluppo rurale, alla conduzione ecologica della terra, delle risorse idriche e degli ecosistemi, con metodi quali la messa a riposo per fini ambientali, la protezione delle fasce riparie, l'imboschimento, nonché interventi dettati dall'adattamento ai cambiamenti climatici e dalla politica in materia di energie rinnovabili, come i corridoi di biodiversità.

3.4. Prepararsi all'estinzione graduale del regime delle quote latte

Entro la fine del 2007, la Commissione presenterà una relazione circostanziata sull'andamento dei mercati lattiero-caseari, ma già dal 2003 emerge con evidenza una conclusione generale: i motivi che hanno giustificato l'introduzione delle quote latte nell'UE non sono più validi.

Non ci troviamo più di fronte a un'offerta crescente e a una domanda stazionaria di materie prime sfuse, bensì ad una domanda in aumento di prodotti di alto valore (specialmente formaggi e latticini freschi), sia sul merca-

to interno che all'esportazione, a prezzi elevati e al conseguente declino della funzione dell'intervento come canale di sbocco per il burro e il latte scremato in polvere.

In tale situazione ci si può chiedere quale sia eventualmente il modo migliore per favorire una transizione graduale verso un'economia lattiero-casearia più orientata al mercato, prima della completa estinzione del regime delle quote programmata per il 31 marzo 2015.

Regime transitorio

In termini di mercato, la decisione del 2003 di non aumentare più le quote ha limitato la capacità del settore di orientarsi maggiormente al mercato e di diventare più competitivo. In termini politici, il regime delle quote ha approfondito la frattura tra il settore lattiero-caseario e gli altri comparti agricoli riformati.

Se non si interviene prima della scadenza del regime nel 2014/2015, i valori elevati delle quote impediranno ai produttori più intraprendenti di avvalersi di nuove opportunità, mentre quelli meno efficienti nelle zone svantaggiate, soprattutto di montagna, saranno alle prese con enormi difficoltà dovute al crollo dei prezzi in seguito alla brusca scomparsa delle quote.

Se ne conclude che un aumento graduale delle quote sarebbe il modo migliore per preparare il terreno ad un "atterraggio morbido" del comparto lattiero-caseario nel momento in cui verranno meno le quote. La proporzione adeguata di aumento delle quote verrà proposta in base ad un'analisi in corso, volta a determinare le conseguenze dell'estinzione delle quote per Stato membro e per regione e a individuare le misure di accompagnamento (come adattamenti dell'intervento o del prelievo supplementare) che sarebbero necessarie per rendere più "morbida" la transizione.

Misure a favore delle regioni montane

In generale si prevede che l'abolizione graduale delle quote latte farà aumentare la produzione, abbasserà i prezzi e renderà il settore più competitivo. Nel contempo, alcune regioni – prevalentemente ma non esclusivamente montane – avranno difficoltà a mantenere un livello minimo di produzione.

Alla soluzione di questo problema si potrà contribuire con misure di sviluppo rurale intese ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti lattiero-caseari. Tuttavia, poiché lo scopo della politica di sviluppo rurale non è quello di mantenere in vita la produzione, occorre trovare un'altra soluzione per evitare scosse troppo violente alle aree montane al momento della scomparsa delle quote. Una possibilità sarebbe quella di istituire misure di soste-

gno specifiche nel contesto della revisione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

Per questo bisognerebbe allentare la regola secondo cui tali misure si possono applicare solo a livello settoriale.

In sintesi, la “valutazione dello stato di salute” si orienterebbe verso le seguenti azioni in vista della scadenza del regime delle quote:

- proporre gli aumenti di quote necessari per favorire la “transizione morbida” alla scomparsa del regime nel 2014/2015;
- individuare eventuali modificazioni di altri strumenti del settore lattiero-caseario che potrebbero agevolare la transizione;
- proporre misure per attenuare l’impatto negativo in determinate regioni.

3.5. Altre misure di controllo dell’offerta

In una serie di altri comparti, generalmente piccoli (foraggi essiccati, fecola, lino e canapa), esistono misure di controllo dell’offerta e pagamenti vincolati alla produzione. In sede di “valutazione dello stato di salute” si dovrà procedere ad un’attenta verifica dell’efficacia di tali misure e della loro utilità a lungo termine.

Si compilerà innanzitutto l’inventario delle misure in questione e si fisseranno i tempi per l’integrazione nell’RPU dei rimanenti pagamenti accoppiati. Si dovrà altresì esaminare se vi siano casi che giustificano il mantenimento di un certo sostegno accoppiato, al fine di conservare i benefici apportati da una determinata produzione all’economia regionale, i quali non siano altrimenti conseguibili.

4. AFFRONTARE NUOVE SFIDE

4.1. Gestire i rischi

Il sostegno disaccoppiato ai produttori, svincolando l’importo dei pagamenti per azienda dalla quantità prodotta, consente agli agricoltori di adeguarsi meglio ai rischi *previsti*, per esempio riorientando la produzione dai mercati poco remunerativi a quelli più redditizi. Il disaccoppiamento consente ai produttori di ammortizzare anche i rischi *imprevisti*.

Tuttavia, le modificazioni dei tradizionali strumenti di mercato e il passaggio al sostegno diretto al produttore hanno suscitato un dibattito sulle diverse modalità di gestione dei rischi, distinguendo rischio di prezzo e rischio di produzione (per esempio eventi climatici o sanitari) come le due principali variabili che influiscono sul reddito.

Facendo eco al dibattito del 2005 in Consiglio, la Commissione ha portato avanti la riflessione sulla gestione dei rischi sulla base di analisi interne ed

esterne, in contemporanea all'introduzione di un sostegno comunitario alla gestione dei rischi nella riforma del settore ortofrutticolo, tramite la facoltà concessa alle organizzazioni di produttori di inserire simili misure nei loro programmi. Anche la proposta di riforma del settore vitivinicolo, presentata dalla Commissione, prevede misure di gestione dei rischi tramite le dotazioni nazionali.

L'analisi della Commissione e il parere degli esperti concordano peraltro nell'affermare che l'elenco dei rischi e la loro entità variano a tal punto e implicano tante incertezze, che una soluzione unica a livello UE (in pratica, una soluzione universale adatta a tutte le esigenze) non sarebbe idonea per il momento, almeno finché esiste l'intervento come rete di sicurezza.

Inoltre, andrebbe incoraggiato il ricorso agli strumenti dello sviluppo rurale, in quanto il secondo pilastro è appunto il più atto a offrire soluzioni mirate. I rischi di mercato o i rischi climatici non sono uguali per tutti gli Stati membri, né per tutti i settori, né per tutte le regioni, anche all'interno di uno stesso Stato membro. È preferibile lasciare agli Stati membri, alle regioni o alle organizzazioni di produttori, tramite le misure del secondo pilastro, il compito di valutare i propri rischi e di trovare le soluzioni adatte.

La Commissione ritiene pertanto che, in sede di "valutazione dello stato di salute", sarebbe opportuno:

- autorizzare l'uso di una parte dei proventi della modulazione per misure di gestione dei rischi nell'ambito della politica di sviluppo rurale, sempre che soddisfino i criteri della "scatola verde";
- esaminare, caso per caso, se siano necessarie ulteriori misure in sede di futuri adeguamenti dei meccanismi di mercato e, in una fase successiva, procedere a un'analisi più generale della gestione dei rischi al di là del 2013.

4.2. Cambiamenti climatici, bioenergie, gestione delle risorse idriche e biodiversità

Tre nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea sono rappresentate dai cambiamenti climatici, dalle bioenergie e dalla gestione delle risorse idriche. I cambiamenti climatici sono il perno intorno a cui ruotano le altre due.

L'agricoltura europea ha contribuito, più di altri settori, a limitare le emissioni di gas serra, attenuando così gli effetti dei **cambiamenti climatici**. Il merito va soprattutto ai migliori metodi di produzione impiegati (uso meno intensivo di concimi e fertilizzanti) e alla riduzione del bestiame. In futuro il settore agricolo sarà chiamato a contribuire sempre più a questo obiettivo, nel quadro della strategia globale dell'UE per la riduzione delle emissioni.

Ma l'agricoltura europea è anche esposta in prima linea ai cambiamenti

climatici, con tutta una serie di preoccupazioni circa l'andamento aleatorio delle precipitazioni, gli eventi climatici estremi, l'innalzamento della temperatura, la scarsità d'acqua, le condizioni del suolo. Occorre quindi promuovere le pratiche di adattamento a questa situazione. Il recente Libro verde sull'adattamento ai cambiamenti climatici esorta ad un maggiore contributo dell'agricoltura europea all'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

La tabella di marcia dell'UE per le energie rinnovabili ha fissato obiettivi vincolanti quanto alla quota dei **biocarburanti** (10%) e delle energie rinnovabili (20%) sul consumo totale di energia entro il 2020. Questi obiettivi sono strettamente correlati agli obiettivi di attenuazione dei cambiamenti climatici e avranno probabilmente un impatto considerevole sull'agricoltura europea. Non va peraltro dimenticato che la prima funzione dell'agricoltura europea continuerà ad essere la produzione di alimenti per gli uomini e per gli animali.

Come già indicato nella comunicazione della Commissione del giugno 2007 sulla carenza idrica e la siccità, la "valutazione dello stato di salute" offre l'opportunità di esaminare come integrare maggiormente la problematica relativa alla gestione delle risorse idriche nei pertinenti strumenti della PAC. Una **gestione sostenibile delle risorse idriche** è essenziale per l'agricoltura europea, se si vuole evitare una pressione eccessiva sulla quantità e la qualità dell'acqua da parte del settore agricolo.

Fermare il declino della **biodiversità** rappresenta un'altra grande sfida, resa ancora più drammatica dai cambiamenti climatici e dalla carenza idrica. Gli Stati membri si sono impegnati a fermare il declino della biodiversità entro il 2010, ma sembra improbabile che questa meta possa essere raggiunta; l'agricoltura ha comunque un ruolo importante da svolgere per proteggere la biodiversità.

La "valutazione dello stato di salute" offre tutta una gamma di possibilità per affrontare queste sfide:

- le misure di sviluppo rurale esistenti, opportunamente rafforzate, permetterebbero di incentivare l'attenuazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, una migliore gestione delle risorse idriche, la prestazione di servizi ambientali nel campo delle bioenergie e la protezione della biodiversità;
- gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e gestione delle risorse idriche possono essere raggiunti anche tramite la condizionalità (nell'ambito dei CGO o delle BCAA);
- la ricerca e l'innovazione sono indispensabili per far fronte alle nuove sfide ambientali e produttive, tra l'altro con riguardo ai biocarburanti della seconda generazione; questi ultimi, in particolare, dovrebbero essere

- maggiormente incentivati nell'ambito delle misure di sviluppo rurale;
- occorre verificare se l'attuale regime di sostegno a favore delle colture energetiche sia tuttora economicamente valido, in considerazione dei nuovi incentivi alla produzione di biomassa (obiettivi energetici vincolanti e prezzi elevati).

4.3. Rafforzare il secondo pilastro

Le nuove sfide derivanti dalle problematiche descritte nella presente comunicazione rendono necessario un ulteriore rafforzamento del secondo pilastro, tenuto conto in particolare delle restrizioni che gli Stati membri subiscono attualmente a causa del taglio degli aiuti allo sviluppo rurale, conseguente alla decisione del 2005 sulle prospettive finanziarie. Tale rafforzamento è necessario anche al fine di adempiere all'accresciuto impegno finanziario nel campo dell'innovazione, richiesto dalle nuove sfide ambientali e produttive sopra ricordate, tra cui i biocarburanti della seconda generazione.

Dato che il bilancio della PAC è ormai fissato fino al 2013, l'unico modo per ottenere un potenziamento dei fondi destinati allo sviluppo rurale è di aumentare la modulazione obbligatoria cofinanziata. Una simile decisione, che prima o poi riguarderà tutti gli Stati membri, una volta che avranno raggiunto il livello di sostegno comunitario del 100%, dovrà rispettare l'attuale ripartizione dei fondi della modulazione tra gli Stati membri e conformarsi alle norme vigenti. A questo scopo si potrebbe procedere come segue:

- aumentare la modulazione obbligatoria del 2% l'anno durante gli esercizi finanziari 2010–2013;
- trovare il modo di prendere in considerazione l'incidenza della modulazione obbligatoria nell'UE-10, pur rispettando l'attuale ripartizione dei fondi a favore dello sviluppo rurale tra gli Stati membri.

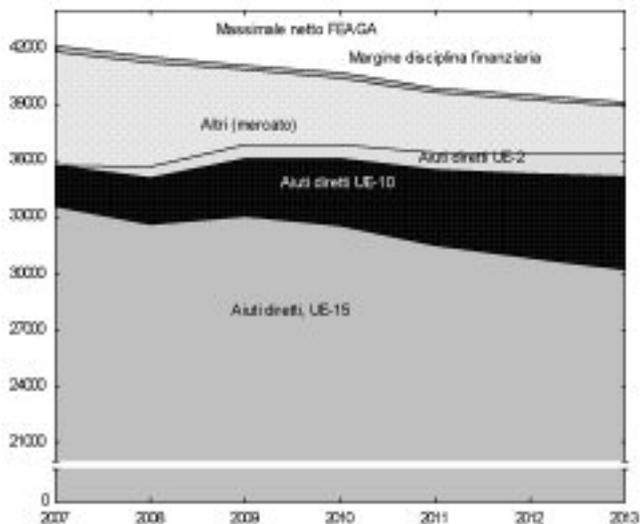
5. QUADRO FINANZIARIO

La prospettiva finanziaria su cui si fonda la presente comunicazione è che, nel periodo 2007–2013, non saranno disponibili ulteriori finanziamenti UE né per il primo, né per il secondo pilastro della PAC.

In questo quadro, il massimale di spesa andrà abbassandosi a prezzi costanti, il che implica l'eventualità che, durante quel periodo, venga applicata la disciplina finanziaria agli agricoltori dell'UE, benché in misura inferiore a quanto inizialmente previsto se i prezzi di mercato resteranno all'attuale livello elevato.

Come illustrato dal seguente grafico, il massimale netto delle spese per il

primo pilastro è in calo a prezzi costanti 2004 e, allo stesso tempo, l'UE-12 avrà bisogno di importi costantemente crescenti per gli aiuti diretti, in conformità con i trattati di adesione.



6. CONCLUSIONI

Come annunciato nella comunicazione “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa”, nel 2007–2008 la Commissione metterà a punto la propria strategia per la revisione del bilancio 2008/2009. La “valutazione dello stato di salute” costituisce un’azione preparatoria in tal senso, senza pregiudicare l’esito della revisione stessa. Essa adegua e mette al passo con i tempi le riforme del 2003, alimentando nel contempo il dibattito sulle future priorità in campo agricolo.

Nella presente comunicazione “In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC”, la Commissione espone a grandi linee una serie di adeguamenti di vari elementi della PAC, che di per sé non rappresentano una riforma fondamentale, ma rendono l’agricoltura europea più atta ad evolversi in un contesto in rapido mutamento. Sulla base delle conclusioni della consultazione pubblica che verrà avviata prossimamente e dell’analisi d’impatto in corso, la Commissione presenterà opportune proposte nella primavera 2008.

Per promuovere il dialogo con tutti gli interessati, la Commissione intende organizzare due seminari², che offriranno lo spunto per avviare una consultazione pubblica sulla presente comunicazione.

² Il 6 dicembre 2007 e l’11 gennaio 2008.

Pubblicazioni del Gruppo 2013

Working paper

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Quaderni

De Filippis F. (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

De Filippis F. (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono consultabili o scaricabili sul sito www.foruminternazionale.coldiretti.it.

Copia cartacea dei Quaderni può essere richiesta a:
Edizioni Tellus - Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - e-mail: gruppo2013@coldiretti.it.

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il “Gruppo 2013” intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Il “Gruppo 2013” è coordinato da Fabrizio De Filippis (Università Roma Tre). Ne fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliadori e Stefano Leporati.

I contributi del “Gruppo 2013” sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

ISBN 978-88-89110-04-1



9 788889 110041