

L'HEALTH CHECK DELLA PAC:  
UNO SGUARDO D'INSIEME\*

di Fabrizio De Filippis\*\*

## 1. Il percorso dell'*Health check*

### 1.1. Le proposte iniziali del novembre 2007

Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha raggiunto il compromesso finale sulle modifiche da introdurre nella politica agricola comunitaria (Pac) a coronamento del dibattito – iniziato esattamente un anno prima – sulla verifica del suo “stato di salute”, il cosiddetto *Health check* della Pac.

È opportuno ricordare che l'*Health check* era un passaggio intermedio esplicitamente 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 in corso d'opera. Si tratta, dunque, di un atto dovuto, con cui la Commissione ed il Consiglio sono stati chiamati a rispondere ad una serie di quesiti posti dalle clausole di riesame inserite nell'accordo che aveva varato la riforma, successivamente inglobate nei suoi regolamenti applicativi (De Filippis, 2008a). Al di là dei contenuti tecnici dell'*Health check*, l'aspetto che lo ha reso politicamente significativo è che esso cade immediatamente prima del dibattito sulla verifica del bilancio dell'Unione che inizierà, appunto, nel 2009, in ossequio ad una esplicita ri-

\* Questo lavoro è frutto di una ricerca che beneficia del sostegno finanziario del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (Programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale 2007 su «Politiche dell'Unione europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato Wto»). Il lavoro è apparso anche in De Filippis (2009).

\*\* Dipartimento di economia, Università degli studi Roma Tre, defilipp@uniroma3.it. L'autore desidera ringraziare Angelo Frascarelli e Maria Rosaria Pupo D'Andrea per le loro utili osservazioni critiche.

chiesta in tal senso fatta dal Consiglio dell'UE. Più precisamente, sulla base dell'accordo interistituzionale del maggio 2006, successivo al negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13 concluso nel dicembre 2005, 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»<sup>1</sup>.

In base a tale agenda, il 20 novembre 2007 la Commissione aveva presentato una prima comunicazione intitolata *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della Pac riformata* (Commissione CE, 2007b), un documento sintetico che aveva lo scopo di avviare il dibattito sull'*Health check*, individuando le principali questioni di cui discutere e gli obiettivi da perseguire. In questo documento, come nei successivi, la Commissione ha sempre tenuto a sottolineare la portata limitata dell'operazione: non a caso ha sempre parlato di semplice "verifica dello stato di salute" e non di "revisione" della Pac, confinando la discussione all'opportunità di modificare alcuni strumenti, senza proporre una nuova riforma radicale dell'impianto delle politiche agricole dell'UE. La precisazione era d'obbligo per rassicurare i Paesi e gli *stakeholders* interessati alla evoluzione della Pac che stavolta la Commissione non aveva in mente di riproporre un percorso simile a quello del 2002-03, quando il passaggio annunciato come semplice "revisione di medio termine" di Agenda 2000 si tradusse in quella vera e propria rivoluzione che è stata la riforma Fischler del 2003 (De Filippis, 2004).

In questo spirito, sulla base di una valutazione positiva dei primi risultati raggiunti con la riforma Fischler e della conseguente opportunità di consolidarne ed estenderne la portata innovativa, il documento iniziale della Commissione introduceva la verifica dello stato di salute della Pac come un'occasione per dare risposta a tre quesiti di fondo (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?

1. Come ricorda il documento di consultazione pubblica sulla revisione di bilancio pubblicato nel settembre 2007 (Commissione CE, 2007a), tale richiesta è contenuta 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.

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

Prescindendo dalle modalità e dalla diversa efficacia con cui tali quesiti venivano affrontati nel documento del novembre 2007, gli obiettivi concreti che la Commissione si era posta nel lanciare il dibattito sull'*Health check* si possono schematicamente riassumere come segue (De Filippis, 2008a).

- Liberare la Pac dai residui del passato e dai suoi strumenti più distortivi, specie in riferimento alle tradizionali misure di sostegno e stabilizzazione dei prezzi e di controllo della quantità prodotta, cui per anni si è affidata la vecchia politica dei mercati agricoli.
- Completare la riforma del 2003 (applicata nei primi anni con velocità e modalità molto differenziate nei diversi Stati membri) e consolidare i suoi elementi più qualificanti (in particolare, il disaccoppiamento del sostegno) come risultati acquisiti in via definitiva e, dunque, come punti di non ritorno.
- Fare qualche passo avanti significativo sul fronte della modalità di applicazione dei nuovi strumenti introdotti con la riforma Fischler: in particolare, la “regionalizzazione” del pagamento unico disaccoppiato<sup>2</sup>; il rafforzamento della cosiddetta modulazione obbligatoria<sup>3</sup>; una maggiore flessibilità e incisività dei pagamenti supplementari previsti dall’Art. 69 del regolamento orizzontale<sup>4</sup>.
- Più in generale, sondare nel concreto gli atteggiamenti dei diversi Stati

2. La “regionalizzazione” è un’opzione che era stata offerta agli Stati membri come modalità di applicazione del disaccoppiamento previsto dalla riforma del 2003, in base alla quale i pagamenti potevano essere calcolati sulla base di titoli per ettaro uguali per tutte le aziende ricadenti in una stessa “regione”. La regionalizzazione è stata adottata solo da Germania, Inghilterra e Finlandia e in forma “ibrida” da Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Irlanda del Nord. Tutti gli altri Paesi hanno invece preferito affidarsi al metodo “storico”, con cui i titoli sono stati calcolati e assegnati sulla base degli importi ricevuti nel periodo 2000-2002. Sul significato e le possibili implicazioni della regionalizzazione si vedano i contributi di Anania (2008); Anania, Tenuta (2008); Pupo D’Andrea (2008).

3. La modulazione obbligatoria consiste nella riduzione degli aiuti diretti del I pilastro della Pac, attuata con criteri di progressività, e il travaso delle relative risorse finanziarie alle politiche di sviluppo rurale (II pilastro).

4. L’Articolo 69 del Reg. 1782/2003 accordava agli Stati membri la facoltà di utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per aiuti diretti per finanziare pagamenti supplementari (anche in forma accoppiata) agli agricoltori che si impegnano in «tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l’ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli» (De Filippis, Frascarelli, 2007).

membri sul futuro della Pac e la loro disponibilità a continuare con coerenza il percorso intrapreso con la riforma Fischler, per iniziare a delineare 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.

### *1.2. Le proposte operative del maggio 2008*

Come spesso accade nelle fasi iniziali del dibattito politico, nelle reazioni al documento della Commissione del novembre 2007 ha prevalso un approccio difensivo e conservatore. La maggioranza dei Paesi, con la Francia in testa, ha sottolineato con forza la necessità di evitare modifiche troppo incisive, per non turbare l'assetto della Pac faticosamente deciso pochi anni prima ed ancora non del tutto metabolizzato dagli agricoltori europei e, dunque, rinviando al dopo 2013 qualunque cambiamento significativo. Altrettanto guardinghe, orientate ad un posizionamento volto alla sostanziale conservazione dello *status quo* fino al 2013, sono state le reazioni delle rappresentanze degli interessi del mondo agricolo: sia sul fronte comunitario (Copa Cogeca, 2008) che nazionale (Agci-Agrital, Confcooperative-Fedagri *et al.*, 2008a; Agci-Agrital, Cia *et al.*, 2008b), anche se con qualche significativa eccezione<sup>5</sup>.

Nonostante ciò la Commissione, pur tenendo fede ai suoi propositi di moderazione di cui si è detto, nel maggio del 2008 ha tradotto il proprio documento iniziale in una serie di proposte alquanto incisive di modifica dei tre regolamenti di base della Pac: si tratta del Reg. 1782/2003 (il cosiddetto regolamento orizzontale introdotto con la riforma Fischler); del Reg. 1234/2007 riguardante l'Ocm unica, ossia le misure relative ai diversi comparti; e del Reg. 1698/2005 riguardante lo sviluppo rurale.

Più in particolare, pur attenuando alcuni degli aspetti innovativi presenti nel documento iniziale, il pacchetto operativo proposto dalla Commissione nel maggio 2008 contiene una serie di elementi qualificanti, che possono riassumersi nei seguenti cinque punti.

1. Definitivo smantellamento delle misure di mercato più distorsive della vecchia Pac, con esplicito riferimento al *set aside*, ai regimi di intervento basati su prezzi minimi garantiti, ai sussidi all'*export* e, soprattutto, al regime delle quote di produzione nel settore del latte.

5. Ci si riferisce alla posizione della Coldiretti che anche in questa circostanza ha confermato la sua disponibilità a sostenere la continuazione del processo di cambiamento innescato con la riforma del 2003, specie sul versante del disaccoppiamento del sostegno.

2. Consolidamento del processo di disaccoppiamento totale dei pagamenti diretti, oggi ben lungi dall'essere completato, con l'individuazione di poche eccezioni *ad hoc*, quali ad esempio gli aiuti alle vacche nutrici per il sostegno dell'allevamento estensivo di collina e di montagna.
3. Spinta verso la regionalizzazione del pagamento unico aziendale, per superare una situazione alla lunga insostenibile, in cui soggetti del tutto simili – sia nello *status* che nei comportamenti – ricevono pagamenti disaccoppiati fortemente differenziati, in quanto calcolati sulla base di parametri storici, riferiti ad un passato sempre più lontano.
4. Potenziamento e revisione dei pagamenti supplementari previsti dall'Art. 69 del vecchio regolamento orizzontale, per ampliare il ventaglio di strumenti a disposizione degli Stati membri e per incentivare una loro applicazione più selettiva rispetto al passato<sup>6</sup>.
5. Rafforzamento della modulazione obbligatoria, sia per aumentare la dotazione finanziaria del II pilastro da destinare alle “nuove sfide” (cambiamento climatico, bioenergie, difesa della biodiversità, gestione delle acque), sia per rendere più equo il sistema del pagamento unico aziendale, imponendo una riduzione proporzionalmente maggiore dei pagamenti di ammontare più elevato.

Per capire l'evoluzione successiva alla presentazione del pacchetto di proposte operative della Commissione del maggio 2008 e per interpretare l'esito finale del percorso che nel novembre 2008 ha portato alle decisioni finali sull'*Health check*, è utile ricordare due circostanze.

Da un lato, la crisi dei mercati agricoli mondiali, che tra la seconda metà del 2007 ed i primi mesi del 2008 ha visto una crescita senza precedenti dei prezzi agricoli e che ha raggiunto i suoi massimi immediatamente prima dell'estate; dall'altro, a fine giugno 2008, il passaggio alla Francia del secondo semestre di presidenza dell'Unione europea, alla fine del quale era prevista la conclusione del negoziato sull'*Health check* e la decisione finale su di esso da parte del Consiglio.

Riguardo al primo punto, su cui si è accumulata rapidamente una vasta letteratura<sup>7</sup>, non c'è dubbio che la situazione di alti prezzi e di relativa penuria sui mercati agricoli mondiali ha condizionato il dibattito sul futuro della Pac e, dunque, il percorso dell'*Health check*. Come è stato osservato in altra sede

6. Sull'applicazione particolarmente deludente che l'Italia ha fatto di questo strumento all'indomani della riforma Fischler, si veda il contributo di De Filippis, Frascarelli (2007).

7. Si vedano, tra gli altri, Commission of European Communities (2008a, 2008b), De Filippis (2008b), De Filippis, Salvatici (2008), Fao (2008), Oecd-Fao (2008), Tangermann (2008), Trostle (2008), Vaciago (2008), von Braun (2007), nonché i numerosi contributi raccolti in De Filippis (2008c).

(De Filippis, Salvatici, 2008), tale condizionamento è stato tutt'altro che obiettivo, con evidenti tentativi di strumentalizzazione della crisi dei prezzi agricoli, spesso evocata come argomento a favore di tesi diametralmente opposte: da un lato, infatti, c'è stato chi ha visto nella situazione di alti prezzi una buona occasione per smantellare tutte le politiche di sostegno all'agricoltura, approfittando di una fase in cui gli agricoltori dei Paesi sviluppati, gratificati dalle alte quotazioni del mercato, avevano minori argomenti per difendere lo *status quo*; sul fronte opposto, al contrario, c'è stato chi ha utilizzato l'emergenza prezzi come la dimostrazione della necessità di non mettere in soffitta i tradizionali strumenti di sostegno e stabilizzazione dei mercati in un settore strategico, dove una eccessiva fluttuazione dei prezzi può portare a conseguenze drammatiche in termini di (in)sicurezza alimentare.

In ogni caso, al di là delle strumentalizzazioni con cui è stata spesso tirata in ballo, la crisi dei prezzi ha conferito grande centralità al dibattito sull'agricoltura e sulle politiche ad essa destinate, sia in termini di obiettivi da perseguire che di strumenti da utilizzare. In particolare, non c'è dubbio che nel dibattito interno all'Unione europea la crisi dei prezzi ha dato molti buoni argomenti in favore di alcune delle proposte più qualificanti dell'*Health check*: ad esempio, lo smantellamento delle misure di controllo della produzione, quali *set aside* e quote di produzione; ma anche il completamento del processo di disaccoppiamento del sostegno dalla quantità e dal tipo di prodotto, un passaggio necessario a ridurre molte delle distorsioni nel meccanismo di formazione dei prezzi agricoli e, soprattutto, destinato ad aumentare la capacità di pronta risposta degli agricoltori ai segnali del mercato.

Riguardo al secondo punto prima richiamato, il fatto che la fase finale del negoziato sull'*Health check* sia stata gestita dalla presidenza francese ha certamente influito sul risultato finale. Secondo una lettura fin troppo banale, essendo la Francia il Paese che più di ogni altro ha sempre difeso la Pac anche nei suoi aspetti più tradizionali e che in genere ha lavorato per il mantenimento dello *status quo* o comunque per rallentare i processi di riforma, la sua presidenza avrebbe contribuito a ridurre di molto la potenziale carica innovativa dell'*Health check*. Certamente questo elemento ha contato, se non altro nel rassicurare fin dall'inizio le forze più preoccupate dagli elementi innovativi delle proposte iniziali della Commissione, sul fatto che il pacchetto relativo all'*Health check* era, per così dire, in buone mani e che sarebbe stato gestito con la dovuta cautela: in altre parole, sotto la presidenza francese l'*Health check* non sarebbe mai potuto diventare il cavallo di Troia con cui far passare una nuova riforma radicale della Pac, come era avvenuto in occasione della revisione di medio termine di Agenda 2000.

A ben guardare, tuttavia, il ruolo della presidenza francese ha finito per essere un elemento favorevole ad una decisione finale sull'*Health check* di profilo non troppo basso, per almeno tre ordini di motivi. Primo, perché il Paese che detiene la presidenza ha per definizione un ruolo di mediazione e ciò ha sottratto al fronte anti-riforma la Francia come tradizionale leader delle posizioni conservative. Secondo, perché se è vero che rispetto agli interessi agricoli la Francia è la Francia, è anche vero che Sarkozy non è Chirac; ed inoltre alla sua prima esperienza di presidenza dell'Unione aveva tutto l'interesse politico ad ottenere un risultato significativo, nei tempi previsti dall'iter decisionale. Terzo, perché chiudere con un risultato troppo minimalista o addirittura rinviare le decisioni avrebbe significato consegnare tutto il dossier sulla futura Pac al dibattito sul bilancio dell'Unione, ben più insidioso per gli interessi agricoli. Molto meglio, invece, è stato per la Francia accettare una dose ragionevole ma non eccessiva di cambiamento, sufficiente a rendere un po' più difendibile la Pac ma non tale da renderla troppo indigesta per i propri gruppi di interesse agricoli; comunque caratterizzata dalla possibilità offerta agli Stati membri – prima tra tutti, ovviamente, la stessa Francia – di gestire in modo flessibile ed in linea con le esigenze nazionali alcune delle novità introdotte dall'*Health check*.

## **2. Le decisioni finali del novembre 2008**

Il compromesso finale relativo all'*Health check*, raggiunto dal Consiglio il 20 novembre 2008 e successivamente tradotto in modifiche ai regolamenti di base della Pac<sup>8</sup>, consiste in un pacchetto di decisioni che riguardano i seguenti punti:

- modulazione obbligatoria;
- quote latte;
- misure di mercato;
- disaccoppiamento;
- regionalizzazione;

8. Le novità normative derivanti dall'*Health check*, definitivamente approvate il 19 gennaio 2009, sono le seguenti:

- il Reg. Ce 72/2009 che modifica, tra gli altri, il Reg. 1234/2007 sull'Ocm unica;
- il Reg. Ce 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il 1782/2003 (il cosiddetto Regolamento orizzontale);
- il Reg. Ce 74/2009 che modifica il Reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale;
- la decisione del 19 gennaio 2009, che modifica la decisione 2006/144 relativa agli orientamenti comunitari sullo sviluppo rurale.

- “sostegno specifico” (Art. 69 del regolamento orizzontale);
- altre misure.

Richiamiamoli brevemente, rinviando ai contributi riportati in De Filippis (2009) per un’analisi di maggior dettaglio.

### *2.1. Modulazione obbligatoria*

Il tasso di modulazione obbligatoria, ossia la riduzione percentuale degli aiuti diretti del I pilastro, attualmente pari al 5%, raddoppierà in 4 anni, arrivando al 10% nel 2012: l’aumento sarà pari al 2% nel 2009 ed all’1% nei tre anni successivi. Inoltre i beneficiari che ricevono pagamenti per un ammontare superiore a 300.000 euro subiranno, oltre tale soglia, un ulteriore taglio del 4%.

I fondi derivanti dall’aumento della modulazione obbligatoria resteranno allo Stato membro in cui sono prelevati e confluiranno nel II pilastro, con un tasso di cofinanziamento comunitario pari al 75% – dunque maggiore rispetto a quello normalmente previsto per le politiche di sviluppo rurale – che sale al 90% per le regioni dell’Obiettivo convergenza: in altre parole, ai fondi aggiuntivi derivanti dall’aumento del tasso di modulazione deciso con l’*Health check* gli Stati membri dovranno aggiungere una quota nazionale più bassa, pari al 25%, che scende al 10% per le regioni dell’Obiettivo convergenza.

I fondi rastrellati con la modulazione addizionale sono finalizzati alle “nuove sfide” a suo tempo indicate nelle proposte della Commissione sull’*Health check*: cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione risorse idriche; a tali “sfide”, nella ricerca di un compromesso, il Consiglio ha aggiunto le misure di accompagnamento per il settore lattiero e le misure per l’innovazione, che dunque saranno anch’esse finanziabili nell’ambito del II pilastro con le risorse aggiuntive provenienti dalla nuova modulazione.

### *2.2. Misure di mercato*

Come era largamente previsto, è stata confermata l’abolizione del *set aside* obbligatorio come strumento di controllo della produzione, rinviando alle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali ed alle misure del II pilastro il compito di assicurare il mantenimento degli effetti ambientali positivi associati al riposo delle terre.



Ancora più importante è stata la decisione di confermare il significativo alleggerimento del sistema di intervento sui mercati, con l'esplicito obiettivo di trasformarlo da garanzia di sbocco sicuro per il collocamento del prodotto ad una semplice rete di sicurezza, che scatta solo in situazioni di vera emergenza. Più in particolare:

- l'intervento è stato abolito per le carni suine, mentre è di fatto congelato per grano duro, riso e cereali foraggieri (mais, orzo, sorgo), con l'imposizione di limiti quantitativi pari a zero;
- per i formaggi è stato soppresso l'aiuto allo stoccaggio privato;
- per grano tenero panificabile, latte scremato in polvere e burro, l'intervento è mantenuto, ma limitato a massimali prefissati (3 milioni di tonnellate per il grano, 109.000 tonnellate per il latte e 30.000 tonnellate per il burro); oltre tali soglie l'intervento potrà essere attivato a discrezione della Commissione, con un sistema di gare e dunque senza la garanzia di un prezzo minimo.

### 2.3. Quote latte

Le decisioni finali hanno confermato la proposta della Commissione di aumentare progressivamente, fino al 5%, le quote di produzione del latte (in misura dell'1% all'anno dal 2009 al 2013), in vista della loro definitiva abolizione al 31 marzo 2015.

L'Italia ha ottenuto che l'intero aumento della propria quota nazionale sia applicato subito, in misura pari al 5% già dal 2009<sup>9</sup>. A questo riguardo, per rassicurare quegli Stati (in particolare, la Germania) preoccupati che la maggiore quota possa tradursi in un aumento della produzione, è stato introdotto un ulteriore deterrente – specificamente rivolto, di fatto, alla realtà italiana – in base al quale per le campagne 2009-10 e 2010-11 il tasso del superprelievo sarà aumentato al 150% per splafonamenti individuali superiori al 6%.

Infine, come parte del cosiddetto programma di “atterraggio morbido” dell'abolizione delle quote latte, fino a marzo 2014 sarà possibile concedere ai produttori di latte aiuti di Stato, in misura non irrilevante: il loro ammontare totale potrà infatti arrivare fino al 55% del *plafond* complessivo dei pagamenti accoppiati erogabili nell'ambito dell'Art. 68 (che a sua volta, come si vedrà, è pari al 3,5% del massimale nazionale di aiuti diretti).

9. Inoltre per l'Italia la riduzione del coefficiente di aggiustamento della materia grassa comporterà, di fatto, un ulteriore aumento della quantità di latte producibile a livello nazionale pari a circa l'1%.

#### 2.4. Disaccoppiamento

È stata accettata l'idea della Commissione di procedere senza esitazioni sulla strada del disaccoppiamento totale degli aiuti diretti. In particolare, si è deciso che il disaccoppiamento dei vari regimi di sostegno ed il loro inserimento nel sistema di pagamento unico aziendale (Pua) avvenga secondo il seguente calendario<sup>10</sup>:

- dall'1/1/2010 per i pagamenti diretti a seminativi, grano duro, oliveti e luppolo;
- al più tardi dall'1/1/2012 per i pagamenti diretti a carne bovina, riso, frutta in guscio, sementi, colture proteiche, patate da fecola;
- dal 2012 per gli aiuti alla trasformazione di foraggi essiccati, fecola di patate, lino e canapa da fibra;
- l'aiuto alle colture energetiche è invece abolito *tout court*, e dunque non confluirà nel Pua.

In deroga al principio del disaccoppiamento totale, in ragione della loro prevalenza in zone svantaggiate e della loro valenza sociale ed ambientale, i pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati al 100% e quelli per gli ovicaprini al 50%. A tali deroghe si aggiungono quelle relative ai pagamenti specifici dell'ex Art. 69 (ora 68-71), che pure possono essere accoppiati e la cui giustificazione, come si vedrà, è da ricercare nel tentativo di qualificare in senso più selettivo una parte della spesa del I pilastro. È invece data possibilità agli Stati membri di rivedere la decisione sul disaccoppiamento parziale dell'ortofrutta, eventualmente anticipando il passaggio al disaccoppiamento totale.

Sempre sul fronte dei regimi ancora parzialmente accoppiati, non è stata concessa alcuna proroga del pagamento accoppiato al tabacco, ma dal 2011 le imprese agricole interessate potranno essere in parte compensate attraverso il II pilastro, mediante due strumenti:

1. con misure riservate alle regioni dove è presente il tabacco, alle quali, come già previsto dalla riforma dell'Ocm, andrà il 50% della spesa oggi destinata agli aiuti accoppiati per tale coltura, attraverso i piani di sviluppo rurale;
2. con i nuovi "aiuti transitori alla ristrutturazione" introdotti dall'*Health check*, di cui si dirà, che per come sono congegnati sono stati in larga misura pensati proprio per compensare le piccole imprese tabacchicole.

10. Il disaccoppiamento in Italia interesserà i seguenti regimi di sostegno, attualmente ancora accoppiati: il premio alla qualità del grano duro, il premio per le colture proteiche, l'aiuto specifico per il riso, il pagamento per la frutta in guscio, l'aiuto per le sementi e l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati.

## 2.5. Regionalizzazione

Al fine di sganciare il sostegno ricevuto dagli agricoltori dai riferimenti storici e di rendere più uniforme il valore dei titoli che danno diritto al Pua, l'*Health check* dà agli Stati membri la possibilità di attivare tre meccanismi<sup>11</sup>:

- il “ravvicinamento” dei pagamenti storici, limitato agli attuali detentori di titoli all’aiuto;
- il passaggio dal sistema storico alla regionalizzazione, rendendo non solo più omogeneo a livello territoriale il valore dei diritti per ettaro, ma estendendoli anche alle superfici che oggi non beneficiano di titoli; tale eventuale passaggio risulterebbe tuttavia attenuato dal fatto che esso sarebbe comunque limitato a non più del 50% del massimale di pagamenti diretti;
- il ravvicinamento dei pagamenti regionalizzati: riguarda quegli Stati membri (dunque, non l’Italia) che nell’applicazione della riforma del 2003 avevano scelto modelli di regionalizzazione “ibrida”, i quali mantenevano qualche differenziazione nel valore dei titoli che potrebbe essere in tal modo riassorbita; ma in linea di principio potrebbe interessare anche quei Paesi (come l’Italia) che decidessero di avvalersi della possibilità di applicare la parziale regionalizzazione prevista dall’*Health check* a partire dal 2010 e successivamente sovrapporre ad essa la procedura di ravvicinamento.

Nelle decisioni finali il pacchetto relativo alla regionalizzazione risulta un po’ più flessibile rispetto alle proposte iniziali: in particolare, sia la regionalizzazione che il riavvicinamento degli aiuti storici vanno decisi entro il 1 agosto 2009, se si intende applicarli a partire dal 2010; tuttavia, se si decide di applicarli in anni successivi, è stata concessa la possibilità di rinviare la decisione fino al 1 agosto 2010.

In ogni caso, nonostante inizialmente fosse apparsa come uno degli elementi qualificanti dell’*Health check*, la regionalizzazione non è stata un punto caldo del negoziato, sia in quanto misura volontaria sia perché forse nessuno aveva interesse ad enfatizzarla. In ogni caso, sarebbe sbagliato considerare la partita sulla regionalizzazione rinviata *sine die*; anche se in Italia probabilmente si deciderà di non prenderla in considerazione, sarebbe invece opportuno iniziare a ragionarci seriamente, magari per esplorare la

11. Per un’analisi più approfondita delle decisioni relative alla regionalizzazione nel quadro dell’*Health check* e delle loro possibili implicazioni si rimanda a Pupo D’Andrea (2009).

possibilità di decidere entro il 2010 una sua applicazione sperimentale a partire dal 2012 o dal 2013, come anticipazione di quanto verosimilmente accadrà dopo tale data.

## 2.6. Articoli 68-71

L'*Health check* ha ampliato la portata del sistema di aiuti specifici dell'ex Art. 69 del regolamento orizzontale – che ora è regolato negli articoli dal 68 al 71 – continuando a finanziarlo con un taglio fino al 10% degli aiuti diretti, ma rimuovendo il vincolo che i fondi siano spesi nel settore da cui sono prelevati. Le proposte iniziali della Commissione prevedevano la possibilità di finanziare le seguenti misure:

- pagamenti per tipi di agricoltura importanti per ambiente, qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli (vecchio Art. 69);
- pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovicaprina e riso in aree montane e svantaggiate;
- aumento del valore unitario dei titoli, e/o del loro numero, in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici;
- contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (nuovo Art. 69);
- contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (nuovo Art. 70).

Nel pacchetto di decisioni finali il sistema è stato ulteriormente potenziato, attraverso le seguenti integrazioni:

- la possibilità di decidere l'applicazione dell'Art. 68 e sue eventuali modifiche anche in date successive al 1 agosto del 2009: nel 2010 o nel 2011, il che significa che sarà possibile studiare bene le misure da attivare, ed eventualmente aggiustare il tiro strada facendo;
- l'aggiunta di altre azioni finanziabili, quali il sostegno al benessere animale; il sostegno alle aziende economicamente vulnerabili nei comparti lattiero-caseario, ovicaprino, bovino e del riso; l'estensione del finanziamento dei premi di assicurazione e dei fondi mutualistici;
- l'aumento dal 2,5% al 3,5% della quota del massimale nazionale per aiuti diretti che nell'ambito dell'Art. 68 è possibile destinare a pagamenti di natura accoppiata che non rientrano nella scatola verde del Wto;
- la possibilità di utilizzare per il finanziamento delle misure dell'Art. 68 anche risorse derivanti dal taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e o-

vicapriani, ma soprattutto *da fondi non utilizzati per i Pua, fino al 4% del massimale nazionale*<sup>12</sup>.

## 2.7. Altre misure

Oltre ai punti sopra menzionati, le decisioni finali sull'*Health check* contengono numerose altre novità che vale la pena di menzionare, anche perché alcune di esse possono rivelarsi piuttosto importanti, soprattutto in prospettiva. In estrema sintesi, tali novità si possono riassumere nell'elenco che segue.

- Introduzione progressiva del Pua nei nuovi Stati membri, a un livello pari al 60% nel 2009 al 100% nel 2013, con slittamento di 3 anni per Bulgaria e Romania, per i quali il processo si completerà nel 2016.
- Semplificazione della normativa sulla condizionalità, con abolizione di alcuni obblighi e attenuazione delle sanzioni, ma con l'introduzione del vincolo di mantenimento di fasce tampone tra i campi coltivati e i corsi d'acqua.
- Aumento da 55.000 a 70.000 euro dell'aiuto all'insediamento dei giovani agricoltori.
- Attivazione, nel II pilastro, di "Aiuti transitori alla ristrutturazione" a favore delle imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscano una riduzione dei pagamenti diretti maggiore del 25%<sup>13</sup>. Tali aiuti saranno subordinati alla presentazione di un *business plan* e saranno decrescenti, per un ammontare pari a 4.500, 3.000 e 1.500 euro per impresa nei tre anni dal 2011 al 2013.
- Non erogazione dei pagamenti diretti inferiori a 100 euro o relativi a superfici minori di 1 ettaro, con possibilità per gli Stati membri di modificare tali soglie in relazione alla propria situazione strutturale<sup>14</sup>.

12. È questa un'opportunità importante, che potenzialmente consentirà all'Italia di recuperare e finalizzare ben 140 milioni di euro all'anno (Frascarelli, 2009). Resta inteso, tuttavia, che tali risorse non sono aggiuntive rispetto al *plafond* massimo riservato all'Art. 68, che rimane comunque limitato al 10% del massimale nazionale degli aiuti diretti (pari per l'Italia a 430 milioni di euro).

13. Come si è detto, si tratta di fatto di una misura *ad hoc* per le imprese dedite alla coltura del tabacco, per compensarle dell'abolizione di una fetta significativa degli attuali pagamenti accoppiati.

14. Ad esempio, sulla base di questa regola l'Italia potrebbe decidere di elevare la soglia monetaria fino a 400 euro e ridurre quella in superficie fino a 0,5 ettari.

- Passaggio alla riserva nazionale dei diritti non attivati per 2 anni (attualmente il limite è di tre anni).
- Abolizione dei titoli di ritiro e loro conversione in titoli ordinari dal 1 gennaio 2009, cioè dal momento in cui è abolito il *set aside* obbligatorio.
- Abolizione dei vincoli attualmente presenti sui titoli assegnati dalla riserva (divieto di trasferimento e obbligo di utilizzo ininterrotto per cinque anni).
- Possibilità di usare criteri più flessibili nella definizione delle superfici ammissibili all'aiuto, con particolare riferimento ai pascoli seminaturali usati per attività agricole e ad aree forestali destinate al rimboschimento.
- Possibilità per gli Stati membri di non assegnare pagamenti diretti ad imprese o società se l'oggetto principale della loro attività non è l'esercizio dell'attività agricola. È questa una regola importante sia sotto il profilo simbolico, sia per evitare di remunerare situazioni, sempre più frequenti, di possesso della terra da parte di soggetti del tutto estranei all'agricoltura: acquisto di terra a scopo speculativo o di pura estrazione di rendita, impianto di attività non agricole (come parchi divertimento, maneggi, campi da golf).

### **3. Una valutazione dell'*Health check***

La valutazione delle decisioni finali relative all'*Health check* può essere fatta da due punti di vista:

- a) in termini di carica innovativa dei singoli punti, sia rispetto allo *status quo* che in raffronto alle attese e alle proposte iniziali della Commissione;
- b) guardando al pacchetto nel suo insieme, anche e soprattutto rispetto alle possibili conseguenze sul futuro della Pac, in riferimento alla sua posizione nel negoziato sul bilancio dell'UE ed alla sua presumibile o desiderabile evoluzione successiva al 2013.

#### *3.1. La carica innovativa dei singoli capitoli dell'*Health check**

Come solennemente promesso dalla Commissione al momento della presentazione delle proposte iniziali, l'*Health check* non è stata una rivoluzione. Differentemente da quanto avvenne ai tempi della riforma Fischler, stavolta non si è andati oltre una semplice revisione di medio termine, peraltro quanto mai necessaria per ribadire il percorso della riforma del 2003

e per preparare la Pac all'imminente negoziato sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea dopo il fatidico 2013. Questo non significa affatto che il pacchetto deciso nel novembre del 2008 sia poco importante, giacché molti elementi dell'*Health check* rappresentano cambiamenti di non poco conto. Inoltre va ricordata la buona capacità di tenuta della Commissione, che ha fatto in modo che il compromesso finale raggiunto dal Consiglio non fosse troppo distante dalle proposte iniziali: salvo piccole eccezioni, infatti, i punti qualificanti del pacchetto proposto dalla Commissione sono passati in versioni tutto sommato accettabili, e tale risultato non era certo scontato alla vigilia del negoziato.

Ripercorriamo, in estrema sintesi, i capitoli dell'*Health check*, in riferimento alla loro diversa carica innovativa.

*Modulazione.* Le decisioni in tema di modulazione si sono collocate a metà strada tra le proposte iniziali della Commissione – relativamente ambiziose – e le contro-proposte, decisamente minimaliste, del Parlamento europeo<sup>15</sup>: in questo spirito, anche se non è passato né il principio dei tetti imposti all'ammontare dei singoli pagamenti né il sistema di tagli progressivi per quelli più alti, il fatto che almeno si sia mantenuta una percentuale significativamente maggiore di riduzione dei pagamenti al di sopra dei 300.000 euro ha comunque un valore simbolico importante. Come sottolinea Sotte (2009), forse si poteva fare di più, ma su questo punto si può ricordare come lo stesso Fischler, che aveva proposto un tasso di modulazione del 20% e l'imposizione di tetti, dovette a suo tempo "accontentarsi" di un modesto 5%<sup>16</sup>. In definitiva, quello sulla modulazione è un compromesso ragionevole, anche in relazione all'ammontare di fondi travasati dal I al II pilastro: non sono molti, ma non sono neanche pochi, e a questo riguardo

15. La proposta della Commissione europea, perfezionata nella bozza di testi giuridici del maggio 2008, prevedeva un aumento del tasso di modulazione di 8 punti, dal 5 al 13%, più ulteriori tagli progressivi, pari rispettivamente al 2,4 e 6% per i pagamenti superiori a 100.000, 200.000 e 300.000 euro. Al contrario, la contro-proposta del Parlamento europeo, prima discussa in Commissione agricoltura e successivamente presentata come parere sull'*Health check* alla vigilia della discussione finale in Consiglio, era di limitarsi ad una modulazione progressiva in versione molto blanda, che aggiungeva al 5% previsto dall'attuale normativa quattro tagli progressivamente crescenti per scaglioni: 2% per gli aiuti tra 10.000 e 99.999 euro, 3% tra 100.000 e 199.999 euro, 4% tra 200.000 e 299.000 euro e 5% per la parte eccedente i 300.000 euro (Commissione agricoltura del Parlamento europeo, 2008; Parlamento europeo, 2008).

16. Per una discussione più approfondita delle implicazioni del pacchetto relativo alla modulazione approvato nel quadro dell'*Health check*, si rimanda a Henke, Sardone (2009) e Sotte (2009).

vanno anche ricordate le obiettive difficoltà che un maggiore tasso di modulazione avrebbe generato nel recepire e gestire efficacemente una massa troppo grande di risorse finanziarie aggiuntive all'interno dei Piani di sviluppo rurale, da poco approvati e non ancora del tutto operativi.

*Misure di mercato e quote latte.* Il definitivo abbandono di strumenti di intervento sui mercati obiettivamente distorsivi – quali prezzi minimi garantiti e misure di controllo della produzione – rappresenta un risultato importante, che segna una svolta significativa nella storia della Pac, anche in relazione all'uso troppo disinvolto che di tali strumenti è stato fatto in passato. Naturalmente tale passaggio non può significare, per così dire, buttare via il bambino con l'acqua sporca, semplicemente abbandonando l'agricoltura alle forze del mercato, che anche recentemente (e non solo in campo agricolo) hanno mostrato le loro numerose imperfezioni e carenze. Tuttavia, aver liberato l'intervento della Pac dalle incrostazioni del passato rende possibile disegnare politiche più leggere ed efficienti per assicurare ai produttori agricoli (ed ai consumatori) una necessaria rete di sicurezza. Occorre lavorare subito su questo terreno, perché l'Unione europea non può rimanere totalmente sguarnita di strumenti per fare fronte a situazioni di crisi anche gravi dei prezzi: sia al rialzo, come quella del 2007-08, sia al ribasso, come è più volte accaduto in passato e come non è difficile prevedere possa accadere in un futuro anche molto prossimo.

Venendo all'annosa questione delle quote latte, la loro annunciata abolizione come strumento ormai obsoleto è stata mantenuta senza passi indietro e con una sufficiente attenzione alle richieste italiane; anche se va detto che il rilievo dato nel nostro Paese a questo punto è stato davvero eccessivo, come si fosse trattato dell'unico aspetto dell'*Health check* politicamente rilevante per gli interessi dell'agricoltura italiana.

*Regionalizzazione.* Come si è detto, la regionalizzazione, a cui era stata data molta enfasi al momento delle proposte iniziali, non è stata considerata una questione importante del negoziato, anche in quanto misura volontaria. Tuttavia, in prospettiva, è bene essere consapevoli che si tratta di un punto cruciale per la Pac dopo il 2013, anche perché la nuova normativa contiene segnali inequivocabili sulla strada che sarà intrapresa in futuro, la quale certamente dovrà andare in direzione di un sistema di pagamenti disaccoppiati di ammontare molto più omogeneo rispetto a quello attuale.

*Articoli 68-71.* La nuova versione dell'ex Art. 69 (ora 68-71) rappresenta potenzialmente uno dei principali contenitori di novità presenti



nell'*Health check*. Ciò è stato frutto dell'abile gestione del negoziato da parte della Francia, che ha ampliato in misura significativa il ventaglio di interventi possibili e la flessibilità con cui potranno essere gestiti. In altre parole, con l'Art. 68 si è predisposto un "menù" alquanto ricco di nuove misure con cui si tenta di qualificare e rendere più selettiva una componente non marginale del I pilastro, che gli Stati membri potranno in futuro sviluppare e gestire con molta maggiore autonomia rispetto al passato, per adattare alcuni aspetti della Pac alle proprie esigenze. Naturalmente non sarà facile disegnare misure efficaci e realmente selettive, perché in questi casi incombe sempre il rischio di un'applicazione al ribasso, derivante dalla volontà di non scontentare nessuno; non c'è dubbio, tuttavia, che si tratta di un'opportunità importante che Paesi come, appunto, la Francia sapranno certamente sfruttare e che anche l'Italia farebbe bene a prendere sul serio, diversamente da quanto ha fatto con il vecchio Art. 69.

*Disaccoppiamento totale.* È di gran lunga l'aspetto più qualificante dell'*Health check*, e la sua importanza è stata molto sottovalutata nel relativo dibattito. Le decisioni in tema di disaccoppiamento sono state coerenti alla piena riproposizione del percorso intrapreso con la riforma del 2003, inizialmente attenuato dalle numerose eccezioni e dilazioni concesse agli Stati membri: si è invece deciso, senza ulteriori rinvii, di abolire ogni forma di disaccoppiamento parziale tra il 2010 ed il 2012, e non era affatto un risultato che poteva darsi per scontato; si è correttamente concessa la possibilità di mantenere accoppiati alcuni pagamenti, ma in misura mirata e limitata sia sotto il profilo settoriale che territoriale; non si è concessa alcuna proroga dei pagamenti accoppiati per il tabacco e si è addirittura offerta la possibilità di anticipare la scadenza di quelli per l'ortofrutta. L'unico punto debole, come vedremo, è che forse si è riflettuto poco sulle implicazioni del principio del disaccoppiamento e sulle giustificazioni a lungo termine di un sistema di pagamenti completamente disaccoppiati<sup>17</sup>.

17. A questo riguardo, l'unico richiamo alla sostenibilità del sistema dei pagamenti diretti in un'ottica di lungo periodo è la seguente dichiarazione allegata al compromesso finale sull'*Health check*, che richiama la necessità di mantenere aperta la riflessione sul sistema dei pagamenti diretti, anche in riferimento al tema della regionalizzazione: «La Commissione ed il Consiglio si impegnano in futuro a prendere in considerazione le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in riferimento al loro differente livello tra Stati membri».

### 3.2. *L'Health check ed il futuro della Pac*

Per concludere, venendo ad una valutazione d'insieme, la carica innovativa ed il significato politico dell'*Health check* vanno valutati rispetto a quella che era la sua duplice missione di fondo:

1. completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti come punti di non ritorno;
2. preparare la Pac alla verifica di bilancio del 2009 ed al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013.

Sul primo punto, la missione dell'*Health check* si può dire compiuta: il definitivo abbandono delle misure di mercato più distorsive; la piena conferma del disaccoppiamento totale del sostegno; la limitata possibilità di erogare pagamenti accoppiati in situazioni in cui effettivamente essi possono essere lo strumento più adatto a mantenere alcune produzioni in aree dove ad esse sono associate esternalità positive, o come strumenti di intervento selettivo per premiare comportamenti particolarmente desiderabili; la riaffermazione della modulazione come strumento con cui travasare risorse dal I al II pilastro e con cui assicurare una maggiore equità nel sistema del pagamento unico aziendale; il tentativo di ampliare e razionalizzare il sistema dei pagamenti speciali previsto dall'Art. 68, per qualificare in senso selettivo una parte della spesa del I pilastro, dando la possibilità di perseguire in modo differenziato e mirato obiettivi specifici rilevanti a livello nazionale; la spinta verso l'adozione da parte degli Stati membri di un sistema di calcolo del valore dei titoli su base regionale, tale da rendere i pagamenti più omogenei di quelli definiti su base storica: sono queste tutte decisioni che vanno coerentemente nella direzione di completare in modo adeguato la riforma del 2003, evitando ogni tentazione a fare marcia indietro.

Sul secondo punto, invece, forse si poteva fare di più, definendo in modo più esplicito e convincente le implicazioni di lungo periodo delle scelte effettuate per il futuro della Pac. In particolare, proprio il disaccoppiamento totale, che come si è più volte detto rimane il principale punto di forza dell'*Health check*, in assenza di una motivazione valida per il suo mantenimento a lungo termine, potrebbe in prospettiva rivelarsi un elemento di vulnerabilità della Pac.

In altre parole, se l'elemento di maggior forza dell'*Health check* è aver completato il processo di totale disaccoppiamento, un suo punto di debolezza è che ancora una volta si è elusa la questione della motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori, una motivazione tanto più necessaria quanto più i pagamenti sono disaccoppiati; e ciò è ancora più vero se si considera che il disaccoppiamento totale entrerà pienamente a regime tra

il 2010 ed il 2012, in concomitanza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio e sul futuro della Pac dopo il 2013.

Forse è ingenuo pensare che la forza e la capacità di sopravvivenza della Pac sia legata all'essere percepita come una politica utile e ben giustificata, giacché l'ammontare di spesa ad essa destinata dopo il 2013 sarà comunque deciso ad un livello politico più generale, dove ciò che conta sono i saldi finanziari dei diversi Stati membri e che in larga misura prescinde dalla coerente evoluzione degli obiettivi e strumenti delle politiche per l'agricoltura. Ma alla questione del perché e in quale misura in futuro sia giusto concedere agli agricoltori pagamenti disaccoppiati bisogna comunque dare risposta in tempi relativamente brevi.

Due sono le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori tradizionalmente tirate in ballo nel dibattito sulla Pac: la compensazione per beni e servizi pubblici e la condizionalità. Ma nel lungo periodo sono entrambe motivazioni deboli. La prima, infatti, non giustifica generici pagamenti disaccoppiati, poiché la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici legati all'attività agricola non può che essere selettiva e mirata (e dunque, semmai, affidata anche a misure accoppiate). La seconda motivazione è controversa ed è comunque in buona misura contraddetta da quanto è accaduto finora: la condizionalità non è stata certo uno degli elementi di maggior successo della nuova Pac varata con la riforma del 2003 e lo stesso *Health check*, nel tentare legittimamente di semplificarla, corre il rischio di depotenziarla ulteriormente.

Si può allora provare a riflettere su una motivazione antica ma forse oggi di nuovo valida, o quanto meno rivisitabile in un contesto di disaccoppiamento e di maggiore orientamento al mercato: la necessità di compensare quello che il vecchio paradigma di politica agraria definiva lo "squilibrio strutturale" a danno dell'agricoltura nei confronti dei settori a monte e a valle (De Benedictis, De Filippis, 1998); più in generale, per un'area del mondo quale l'Unione europea, la volontà di assicurare il presupposto per l'esistenza, nel lungo periodo, di un'agricoltura capace di produrre beni privati in risposta ai segnali del mercato e beni e servizi pubblici in risposta all'intervento dello Stato.

Non sappiamo cosa accadrà nei prossimi anni ai mercati agricoli: nel 2007-08 i prezzi sono letteralmente esplosi, nel 2008-2009 sono crollati, non è escluso che siano destinati a scendere ancora nel prossimo futuro, per poi risalire di nuovo tra qualche anno, magari in coincidenza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio dell'Unione europea. L'unica certezza è che i prezzi agricoli saranno in futuro molto più variabili rispetto al passato, specie per gli agricoltori europei, non più al riparo dei vecchi meccanismi

di sostegno e protezione che per mezzo secolo hanno assicurato loro stabilità, sia pure a costo di pesanti distorsioni, inefficienze ed iniquità.

In questo quadro di maggiore incertezza, uno “zoccolo duro” di sostegno fisso al reddito, disaccoppiato e tendenzialmente uguale per aree geografiche omogenee, ulteriormente ridotto a favore del II pilastro con la modulazione ed a favore di misure selettive con i pagamenti supplementari dell’Art. 68, potrebbe avere senso. Esso, infatti, servirebbe a pagare, nel lungo periodo, quello che si potrebbe definire il “valore di esistenza” (o “di opzione”) dell’agricoltura, e a mettere in condizione gli imprenditori agricoli, nel breve periodo, di rispondere al meglio ai mutevoli segnali del mercato.

In ogni caso, concluso il dibattito sull’*Health check* ed assicurato un quadro di relativa certezza di qui al 2013, bisogna guardare ad un futuro più lontano, ragionando in un orizzonte di lungo periodo. Un tale esercizio è sempre molto difficile, giacché *policy makers* e gruppi di interesse tendono a mobilitarsi solo rispetto a scadenze più immediate, ma qualcosa si può fare lavorando seriamente sui nuovi strumenti offerti dall’*Health check*: la modulazione, con cui rafforzare gradualmente il II pilastro, cercando di usare bene le risorse da essa generate per affrontare le “nuove sfide” in modo serio; l’Art. 68 per qualificare il I pilastro in senso realmente più selettivo e per perseguire con maggiore efficacia obiettivi rilevanti a livello nazionale; la liquidazione del vecchio arsenale di strumenti di mercato, per sostituirli con misure più leggere e flessibili; la regionalizzazione, per rendere il sistema di aiuti disaccoppiati più vicino all’idea di uno “zoccolo duro” di sostegno, distribuito in modo più equo e in prospettiva più difendibile.

---

## Sommario

### *L’Health check della Pac: uno sguardo d’insieme*

*L’articolo analizza il cosiddetto Health check della Pac varato nel novembre del 2008, che completa la riforma Fischler del 2003 e delinea la cornice normativa delle politiche agricole fino al 2013. Vengono discussi i punti più qualificanti dell’Health check, in riferimento alla loro carica innovativa ed alla loro capacità di preparare la Pac alle sfide del futuro: la modulazione, la regionalizzazione, i pagamenti dell’Art. 68 e, soprattutto, il completamento del percorso di totale disaccoppiamento del sostegno agli agricoltori europei. La valutazione è positiva, anche se si sottolinea la mancanza di una riflessione di lungo periodo sul sistema dei pagamenti disaccoppiati. Su questo punto si discutono alcune ipotesi sugli obiettivi e strumenti delle politiche agricole nel lungo periodo, per alimentare un dibattito destinato ad impegnare studiosi e policy makers.*

## Abstract

*The Cap Health check: an Overview*

*This article analyses the Cap Health check launched in November 2008, which completes the 2003 Fischler reform and defines the regulatory framework for agricultural policies up to 2013. It considers the key features of the Health check in terms of their innovative potential and capacity to prepare the Cap for future challenges, namely modulation, regionalization, article 68 support and, above all, completion of the process of total decoupling of support to European farmers. The evaluation is positive, although attention is drawn to the lack of long-period thinking on the decoupled payment system. In this respect discussion turns to various hypotheses regarding the aims and tools of long-period agricultural policies, to stimulate debate among experts and policy-makers.*

---

*EconLit Classification: Q100, Q180*

*Keywords: Agricultural Policy, Cap Reform, European Union*

*Parole chiave: Politica Agricola, Riforma della Pac, Unione europea*

## Riferimenti bibliografici

- Agci-Agrital, Confcooperative-Fedagri, Legacoop agroalimentare, Unci (2008a), *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, documento presentato da Confcooperative-Fedagri, Legacoop agroalimentare, Agci-Agrital, Unci, Roma, 4 febbraio.
- Agci-Agrital, Cia, Confagricoltura, Confcooperative-Fedagri, Copagri, Fai Cisl, Federalimentare, Flai Cgil, Legacoop agroalimentare, Uila, Unci (2008b), *Verifica dello stato di salute (Health check) della Pac*, documento di posizione comune di Cia, Confagricoltura, Copagri, Confcooperative-Fedagri, Federalimentare, Legacoop agroalimentare, Agci-Agrital, Unci, Fai Cisl, Flai Cgil, Uila, Firenze, 11 aprile.
- Anania G. (2008), «Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health check della Pac: regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento», in F. De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Anania G., Tenuta A. (2008), *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Gruppo 2013, Working Paper, 9, ottobre.
- Commissione agricoltura del Parlamento europeo (2008), *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di*

- sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, Com (2008/0303 – C6-0240/2008 – 2008/0103/Cns), relatore Luis Manuel Capoulas Santos, A6-0402/2008, Strasburgo.
- Commissione CE (2007a), *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.
- Commissione CE (2007b), *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.
- Commission of European Communities (2008a), *Tackling the challenge of rising food prices – Direction for Eu action*, Communication from the Commission, Com (2008/321).
- Commission of European Communities (2008b), *Issues paper on high food prices*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Staff Working Paper, Brussels, D(2008) 06/05/08.
- Copa-Cogeca (2008), *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.
- De Benedictis M., De Filippis F. (1998), «L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea», *La Questione Agraria*, 71, pp. 7-65.
- De Filippis F. (a cura di) (2004), *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.
- De Filippis F. (2008a), «L'Health check e il processo di riforma della Pac», in De Filippis F. (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- De Filippis F. (2008b), *Prezzi e mercati agricoli: le forze in gioco*, relazione tenuta all'VIII Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Villa D'Este, Cernobbio, 17-18 ottobre.
- De Filippis F. (a cura di) (2008c), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- De Filippis F. (a cura di) (2009), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- De Filippis F., Frascarelli A. (2007), *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'Articolo 69*, Gruppo 2013, Working Paper, 2, maggio.
- De Filippis F., Salvatici L. (2008), «La bolla agricola: reazioni eccessive o interessate?», *Agriregionieuropa*, 13, pp. 31-35.
- Fao (2008), «Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required», HLC/08/INF/1, Information Document for the High-Level Conference

- on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy*  
Rome, 3-5 June.
- Frascarelli A. (2009), «L'Articolo 68 e le possibili opzioni nazionali», in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Henke R., Sardone R. (2009), «Intervento mal dibattito», in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Oecd-Fao (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*, www.oecd.org.
- Parlamento europeo (2008), *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 dicembre 2008 sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, (Com 2008/0303 – C6-0240/2008 – 2008/0103/Cns), Strasburgo.
- Pupo D'Andrea M.R. (2008), *Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"*, comunicazione presentata al Convegno annuale della Società italiana di economia agraria (scaricabile da [http://www.inea.it/opaue/health\\_index.cfm](http://www.inea.it/opaue/health_index.cfm)), Portici (Na), settembre.
- Pupo D'Andrea M.R. (2009), «La regionalizzazione nell'Health check della Pac», in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Sotte F. (2009), «La terapia dell'Health check per modulazione e sviluppo rurale», in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Tangermann S. (2008), Intervento al VII Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione di Cernobbio, 19-20 Ottobre 2007, in AA.VV., *L'agroalimentare italiano di qualità nello scenario globale*, Edizioni Tellus, Roma.
- Trostle R. (2008), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, Usda, Washington DC.
- Vaciago G. (2008), *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Gruppo 2013, *Working Paper*, 7, ottobre.
- von Braun J. (2007), *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, International Food Policy Research Institute, Washington DC.