

1. Introduzione
2. La nuova modulazione degli aiuti diretti della PAC: novità e continuità
3. Gli aspetti quantitativi della nuova modulazione
4. Considerazioni conclusive

La modulazione dopo l'accordo sull'Health Check della politica agricola comune: cosa è cambiato?¹

Roberto Henke, Roberta Sardone²

JEL: Q18

ABSTRACT *This paper explicitly refers to a previous work published on this same journal on the topic of modulation, and updates the analysis on the base of the final decisions about the Health Check on the CAP. Modulation, in fact, has been quite deeply changed in the final agreements on the CAP reform, although its main rationale has remained unvaried. More specifically, the additional component of modulation has been reduced to an extra 5% (to be reached in four years), while the progressive one involves only the payments over a threshold of 300.000 euro, on which a cut of 4% is applied. As a result, the new modulation has been significantly reduced in its capacity of shifting resources from the first to the second pillar of*

¹ La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro ha beneficiato 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"). Gli autori desiderano ringraziare Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Giovanni Anania, Fabrizio De Filippis e gli altri partecipanti al I workshop del Programma per gli utili commenti che hanno contribuito a migliorare la stesura definitiva del lavoro.

² Rispettivamente, dirigente di ricerca e primo ricercatore dell'Istituto nazionale di Economia agraria. Il lavoro è frutto comune dei due Autori; tuttavia, la materiale stesura va attribuita per i paragrafi 1, 2 e 4 a R. Henke, per il paragrafo 3 a R. Sardone.

the CAP, compared to the previous proposal, although it is more effective than the actual version implemented. Modulation has always been considered a successful policy, addressing relevant matters that meet the social consensus. However, the latest political debate on the CAP reform has shown a different attitude towards this instrument, as a consequence of a deeper “rethinking” involving the relationship between the first and the second pillar of the CAP, the effectiveness of the CAP expenditure in the second pillar and the national co-financing of the CAP.

1. INTRODUZIONE

Il numero precedente di questa stessa Rivista ha ospitato un nostro contributo sugli effetti nazionali e regionali della proposta di riforma della modulazione così come essa era contenuta nel documento sull'Health Check della politica agricola comunitaria (PAC) [COM(2008) 306/4] (Henke, Sardone 2008a). Come è noto a chi segue le vicende della riforma della PAC, in tale documento si proponeva una modulazione obbligatoria progressiva, che aggiungeva alla cosiddetta modulazione di base due componenti: una modulazione aggiuntiva, che portava il tasso di modulazione dal 5% fino al 14%, ed una componente progressiva che aggiungeva un ulteriore taglio dei pagamenti diretti in funzione dell'ammontare totale di aiuti ricevuti da un'azienda (fino ad un massimo del 22%). In realtà, la versione finale dell'accordo [doc. 16765/08 - COM(2008) 306 final] contiene una versione semplificata di tale proposta, secondo la quale la componente aggiuntiva della modulazione cresce solo fino al 5% (per un totale di un tasso di modulazione pari al 10%) mentre la componente progressiva si riduce ad un solo taglio (4%) per la parte degli aiuti al di sopra della soglia di 300.000 €.

In sostanza, dunque, ci si trova di fronte ad una versione finale dello strumento di minore portata rispetto alla proposta della Commissione europea, che modifica in modo sensibile il suo impatto quantitativo in termini di risorse trasferite dal I al II pilastro della PAC. Ciononostante, molte delle considerazioni conclusive svolte nell'articolo precedente restano valide anche di fronte ad un ridimensionamento quantitativo della modulazione: essa resta il principale, se non l'unico, strumento con cui si reperiscono risorse aggiuntive per il II pilastro; essa ha dimostrato di essere un efficace mezzo di scambio nella trattativa tra Stati membri e Commissione ed anche tra gli stessi partner; la modulazione conserva inalterato un forte legame con le istanze più innovative della PAC (dalle misure di accompagnamento di Agenda 2000 fino alle cosiddette “nuove sfide” della PAC); infine, nel merito della nuova modulazione, essa rappresenta comunque un passo in avanti nella quantità di risorse trasferite al II pilastro rispetto alla versione del 2003 (5% degli aiuti diretti a regime), sebbene molti studiosi ed esperti l'abbiano considerata l'ennesima sconfitta del progetto di rafforzamento del II pilastro della PAC.

Ciò detto, la nuova versione della modulazione induce a qualche altra specifica considerazione, su cui ci soffermeremo nelle prossime pagine. A seguire, verranno sinteticamente presentati i risultati dell'applicazione della nuova modulazione, a livello nazionale e regionale, sia come taglio delle risorse all'interno del I pilastro che come potenziamento delle risorse disponibili per il II pilastro.

2. LA NUOVA MODULAZIONE DEGLI AIUTI DIRETTI DELLA PAC: NOVITÀ E CONTINUITÀ

La modulazione, indipendentemente dal meccanismo con cui opera, si combina meglio con l'attuale assetto della PAC. Il processo di disaccoppiamento, infatti, ha reso l'ammontare di aiuti soggetto a modulazione indipendente dai prodotti a cui essi erano, nel passato, accoppiati: dunque, il taglio della modulazione oggi assume la veste di una semplice riduzione del sostegno diretto, a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, spezzando il legame con i prodotti che avevano dato origine a quei pagamenti diretti³. Simmetricamente, il rafforzamento del II pilastro può essere percepito come l'effetto di un taglio indifferenziato al I pilastro, indipendentemente dal sostegno specifico ai settori che godevano di aiuti diretti. In sintesi, la modulazione, incastonata nel processo di disaccoppiamento, perde un elemento di iniquità, messo in evidenza da diversi studiosi, individuato nel fatto che il rafforzamento del II pilastro proveniva da alcuni aiuti settoriali, con effetti redistributivi non secondari tra territori e soggetti (INEA, 2000; Ostenburg, 2006).

Riguardo al processo di negoziazione avvenuto sulla modulazione all'interno della più ampia proposta di Health Check della PAC, si conferma come la modulazione sia una merce di scambio piuttosto potente tra UE e Stati membri e tra questi ultimi: la scelta di un determinato tasso per il taglio dei pagamenti diretti, i meccanismi di trasferimento al II pilastro, il cofinanziamento, sono tutti elementi strategici per la gestione del negoziato politico più complessivo sulla riforma della PAC (Boullanger, 2008; Henke, Sardone, 2008b).

Un altro aspetto interessante, emerso piuttosto chiaramente in questo ultimo negoziato, è che, sebbene la modulazione sia uno dei punti di forza della PAC attuale, il principio stesso di rafforzamento del secondo pilastro a scapito del primo comincia a suscitare qualche perplessità, evidenziando i suoi limiti e rendendo sempre più evidente come sia necessario affrontare il più ampio problema della riorganizzazione della spesa e della ridefinizione degli

³ Naturalmente il problema della legittimità e della sostenibilità dei pagamenti diretti resta in piedi, essendo essi originati da plafond basati su riferimenti storici; paradossalmente, più i pagamenti diretti si rendono trasparenti e più il problema diventa evidente. Tuttavia, l'estensione dei pagamenti diretti ad un più ampio ventaglio di prodotti ed il loro disaccoppiamento rende più coerente la modulazione con il resto della PAC.

obiettivi della PAC. Se si guarda all'attuale fisionomia della PAC emergono, infatti, alcuni elementi contraddittori. In primo luogo, il I pilastro ha perso, per larga parte, la sua capacità distorsiva del funzionamento dei mercati, per cui il travaso di risorse è meno pressante che nel passato⁴. Il II pilastro, a sua volta, non si è tanto evoluto rispetto alle passate programmazioni e rimane comunque un fondo di spesa prevalentemente agricolo, la cui capacità di assicurare un sostegno agli agricoltori è però molto meno diretta rispetto al I pilastro. Sempre a proposito del II pilastro, negli anni più recenti, sebbene il problema sia stato posto con enfasi crescente, non ci si è veramente preoccupati di valutare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale in termini di convergenza tra territori e non si è dato il giusto peso al riconosciuto limite della scarsa selettività della maggior parte delle misure implementate. Infine, data l'attuale impostazione delle politiche, si rischia di creare un ingolfamento di risorse finanziarie sui PSR, senza che si riescano a spendere in modo coerente ed utile (considerando anche il cofinanziamento), per cui il rischio è che vengano sottratte risorse preziose per il settore primario ed i territori rurali.

Passando al meccanismo di funzionamento della nuova modulazione, esso non si discosta, se non per le diverse percentuali di taglio, dall'impostazione data allo strumento nelle proposte circolate prima dell'accordo finale (Tab. 1). L'incremento del tasso di modulazione è pari al 2% nel primo anno (2009) e dell'1% per gli anni successivi fino al 2012, mentre per la quota di aiuti al di sopra della soglia dei 300.000 € è previsto un ulteriore taglio pari al 4% (modulazione progressiva). Combinando insieme questi elementi, il tasso di modulazione, a regime, raggiunge il 10% e si porta al 14% per la classe di aiuti superiore ai 300.000 €.

Chiaramente, rispetto alla modulazione attuale, l'ammontare di risorse che si sposta dal I al II pilastro è decisamente maggiore; tuttavia, rispetto alla proposta circolata prima della chiusura del negoziato, la nuova modulazione è piuttosto ridimensionata, soprattutto nella sua componente progressiva, che passa dalla originaria proposta di tre scaglioni di aiuti con tassi crescenti fino al 9% all'attuale unico scaglione del 4%.

Nell'accordo finale è stato confermato il fatto che le risorse aggiuntive, derivanti dalla componente addizionale (supplementare e progressiva), vadano a costituire una envelope nazionale, all'interno delle risorse del II pilastro, ad esclusivo sostegno delle cosiddette "nuove sfide" individuate dall'Unione Europea, con cui si dovrà misurare nel prossimo futuro la PAC: i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la sal-

⁴ In sostanza, il passaggio di risorse dal I al II pilastro comportava anche, nel passato, uno spostamento di misure di sostegno dalla "scatola blu" dell'Organizzazione mondiale del commercio (i pagamenti diretti parzialmente accoppiati) alla "scatola verde" (misure di sviluppo rurale). D'altra parte, il pagamento unico disaccoppiato rientra anch'esso tra le misure non distorsive (scatola verde), per cui il travaso dal I al II pilastro ha perso questa specifica motivazione.

Tabella 1 – Meccanismo di prelievo della nuova modulazione varato con l'Health Check

	2009		2010		2011		2012		2009-2012
	base	addiz.	base	addiz.	base	addiz.	base	addiz.	progressiva
comp. modulazione									
aiuti > 5.000 euro	5	2	5	3	5	4	5	5	-
aiuti > 300.000 euro	-	-	-	-	-	-	-	-	4

Fonte: doc. 15558708 - Com (2008) 306 final

vanguardia della biodiversità, l'innovazione tecnologica e le misure a sostegno della zootecnia da latte, queste ultime aggiuntesi nell'ultima fase della trattativa⁵.

Il ridimensionamento della modulazione nell'accordo finale era stato in qualche modo preannunciato in fase di discussione della proposta di Health Check. In particolare, riguardo alla modulazione, il Parlamento europeo si era espresso chiaramente a favore di una versione più blanda. Inoltre, anche un Paese membro tra i più accesi sostenitori della modulazione, il Regno Unito, si è speso poco per una versione più aggressiva, probabilmente per poter difendere, in questo modo, la propria modulazione volontaria (IEEP, 2008). Inoltre, tutti gli Stati membri hanno posto con forza il problema del cofinanziamento, tanto è vero che, nella versione finale, il tasso di cofinanziamento nazionale della componente supplementare (addizionale + progressiva) si è attestato su livelli molto bassi: il 25% per i Quindici e solo il 10% per le regioni in convergenza.

3. GLI ASPETTI QUANTITATIVI DELLA NUOVA MODULAZIONE

In questa parte si ripropongono, sinteticamente, i risultati relativi all'applicazione della nuova modulazione, con riferimento sia ai Paesi UE15, sia alle regioni italiane. Rispetto all'esercizio precedente (Henke, Sardone, 2008a), si tiene conto delle nuove percentuali di taglio, che vengono applicate alle stesse banche dati utilizzate in precedenza (dati della Commissione per quanto riguarda la parte nazionale e dati AGEA per le regioni italiane)⁶.

⁵ La logica con cui le risorse aggiuntive sono state destinate in modo esclusivo alla realizzazione di questi ambiziosi obiettivi della PAC sta nel fatto che la dotazione finanziaria attualmente disponibile all'interno dei PSR è stata giudicata inadeguata.

⁶ Per quanto riguarda gli Stati membri, sono stati utilizzati i dati 2008 sui pagamenti diretti raccolti dalla Commissione europea e disponibili sul suo sito, mentre per le regioni italiane sono stati utilizzati i dati AGEA diffusi nel 2008. In entrambi i casi, il totale dei pagamenti diretti non tiene conto dei nuovi regimi modificati

La procedura utilizzata, di conseguenza, riprende esattamente quella proposta nel precedente articolo ed è ad essa che si rimanda sia per la distribuzione delle aziende e dei pagamenti diretti, sia per altri aspetti di maggior dettaglio.

Qui vale la pena ricordare che la nuova modulazione presenta importanti novità, rispetto al passato, sia per quanto riguarda i meccanismi di redistribuzione tra paesi che per le modalità di impiego delle somme drenate. Per quel che concerne i criteri di ripartizione del prelievo tra paesi, il nuovo regolamento conferma la distinzione del gettito in una componente derivante dall'applicazione del tasso di modulazione di base (pari al 5%) e in una derivante dall'applicazione del tasso di modulazione supplementare (componenti addizionale e progressiva). La prima segue le modalità di ripartizione tra paesi già utilizzate nell'ambito delle regole della modulazione attualmente vigente. Per quel che riguarda, invece, i fondi derivanti dalla modulazione supplementare – cioè le risorse provenienti dal taglio addizionale (5% al 2012) più quelle determinate dall'elemento di progressività (4%) – questi resteranno integralmente all'interno degli Stati membri dai quali sono stati prelevati.

Sul fronte delle modalità di impiego del gettito, il nuovo regolamento prevede, come le versioni precedenti, che l'intero ammontare delle somme derivanti dall'applicazione della nuova modulazione venga destinato esclusivamente al potenziamento delle misure di sviluppo rurale (II pilastro), previste nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Più in particolare, le somme derivanti dall'applicazione della modulazione di base sono utilizzabili per tutte le misure previste nell'ambito dei diversi PSR, in quanto i documenti di programmazione sono stati elaborati tenendo conto del sostegno supplementare proveniente dall'applicazione dell'attuale modulazione. La restante parte del prelievo, generato dalla componente della modulazione supplementare, verrà invece utilizzata, a partire dal 1 gennaio 2010, a favore di interventi specifici connessi con le “nuove sfide”, di cui si è già parlato.

3.1 La nuova modulazione nell'UE 15

Nel complesso dell'UE 15, l'applicazione della nuova modulazione determina, al 2009, un gettito complessivo che sfiora i 1480 milioni euro, destinato a subire un progressivo incremento una volta a regime (2012), arrivando a poco più di 2000 milioni di euro (Tab. 2). Di questo prelievo complessivo, una quota di poco superiore all'8% deriverebbe dal nostro paese, pari, nel 2009, a circa 128 milioni di euro e a circa 170 milioni di euro nel 2012⁷.

dalle recenti riforme, per cui il dato relativo ai pagamenti effettivamente acquisiti potrebbe risultare leggermente sottostimato.

⁷ Secondo le elaborazioni della Commissione, che applica la modulazione al massimale di pagamenti diretti assegnato all'Italia (4370,5 milioni di euro nel 2012), il taglio effettuato dalla modulazione sarebbe sensibilmente più elevato.

Tabella 2 – Le componenti del prelievo della nuova modulazione dell’UE 15 (mio. Euro)

	Modulazione di base		Modulazione “addizionale+progressiva”		
	2009-2012	2009	2010	2011	2012
Belgio	15,5	6,2	9,3	12,4	15,5
Danimarca	35,1	14,2	21,2	28,2	35,2
Germania	189,8	91,2	129,2	167,1	205,1
Grecia	19,0	7,6	11,4	15,2	19,0
Spagna	131,1	54,9	81,2	107,4	133,6
Francia	298,3	121,0	180,7	240,3	300,0
Irlanda	35,9	14,4	21,6	28,8	35,9
Italia	83,7	36,1	52,8	69,6	86,3
Lussemburgo	1,2	0,5	0,7	1,0	1,2
Olanda	20,4	8,2	12,3	16,4	20,5
Austria	13,9	5,6	8,4	11,2	14,0
Portogallo	14,7	5,9	8,9	11,8	14,7
Finlandia	12,8	5,1	7,7	10,3	12,8
Svezia	21,6	8,7	13,0	17,4	21,7
Regno Unito	145,6	60,6	89,7	118,8	148,0
UE-15	1.038,5	440,4	648,1	855,8	1.063,5

Fonte: elaborazione su dati UE, 2008

La sola componente supplementare della modulazione (addizionale più progressiva), quella cioè che costituisce l’envelope nazionale, mostra un peso sul complesso della modulazione che cresce da circa il 30% nel 2009 fino a poco oltre il 50% nel 2012, quando la nuova modulazione va a regime.

Una considerazione a parte merita il contributo della componente progressiva della modulazione (Tab. 3). Quest’ultima, come è stato già sottolineato, è stata fortemente ridimensionata nella versione finale della nuova modulazione: gli scaglioni progressivi di aiuti sono stati ridotti ad uno solo, mentre il taglio è stato uniformato e portato al 4%. In sostanza, questa specifica componente della modulazione addizionale è puramente simbolica, agendo, a livello europeo, sullo 0,05% delle aziende e sul 4,5% degli aiuti diretti. Nel complesso, essa crea un portafoglio pari a 25 milioni di euro all’anno, per un totale – tra il 2009 ed il 2013 – di circa 125 milioni di euro. Tale ammontare rappresenta il 37,7% delle risorse destinate alla formazione delle envelopes nazionali.

Tabella 3 – La componente progressiva della modulazione

	az > 300.000 (%)	aiuti > 300.000 (%)	Mod. (4%) (meuro)
Belgio	0,01	0,3	0,0
Danimarca	0,04	1,3	0,1
Germania	0,42	17,0	15,3
Grecia	0,00	0,1	0,0
Spagna	0,03	3,2	2,5
Francia	0,01	0,8	1,7
Irlanda	0,00	0,1	0,0
Italia	0,02	4,1	2,6
Lussemburgo	0,00	0,0	0,0
Olanda	0,01	0,5	0,1
Austria	0,01	0,7	0,1
Portogallo	0,02	2,5	0,1
Finlandia	0,00	0,1	0,0
Svezia	0,01	0,8	0,1
Regno Unito	0,18	4,8	2,4
UE15	0,05	4,5	25,0

Fonte: elaborazione su dati UE, 2008

Per l'Italia, la nuova modulazione comporta un taglio di risorse dal I pilastro pari complessivamente a poco meno di 1 miliardo di euro (Tab. 4), un ammontare ben maggiore di quanto previsto dalla attuale modulazione al 5% (circa 600 milioni di euro). Per l'UE 15, il taglio complessivo è pari a 11,3 miliardi di euro.

Grazie al processo di parziale redistribuzione messo in atto dalla modulazione, l'Italia beneficia di un trasferimento totale di risorse superiore al taglio subito, per un totale di circa 1,2 miliardi di euro (Tab. 5). Di questi, circa 750 milioni di euro sono il frutto del processo redistributivo (rispetto al quale il guadagno netto è di circa 280 milioni di euro), mentre 448 milioni vengono trasferiti direttamente dal I al II pilastro: di questi, 117 milioni circa rappresentano il 20% della modulazione di base che non viene redistribuito, mentre 331 milioni (componenti addizionale e progressiva) vanno a costituire l'envelope a disposizione dell'Italia.

Nella stessa tabella si guarda al contributo generato dalla modulazione a favore del II pilastro della PAC. Nel complesso, la modulazione apporta circa il 20,5% di risorse in più alle politiche di sviluppo rurale, con tassi molto variabili tra paesi: si passa dall'8% nel caso

Tabella 4 – Prelievo della nuova modulazione nell'UE 15 nel periodo 2007-2013 (mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Belgio	15,5	15,5	21,7	24,8	27,9	31,1	31,1	167,7
Danimarca	35,1	35,1	49,3	56,3	63,3	70,3	70,3	379,8
Germania	189,8	189,8	281,0	318,9	356,9	394,8	394,8	2.126,0
Grecia	19,0	19,0	26,6	30,4	34,1	37,9	37,9	204,9
Spagna	131,1	131,1	186,0	212,2	238,5	264,7	264,7	1.428,3
Francia	298,3	298,3	419,3	478,9	538,6	598,2	598,2	3.229,8
Irlanda	35,9	35,9	50,3	57,5	64,7	71,9	71,9	388,1
Italia	83,7	83,7	119,8	136,5	153,3	170,0	170,0	917,0
Lussemburgo	1,2	1,2	1,7	1,9	2,2	2,4	2,4	12,9
Olanda	20,4	20,4	28,7	32,8	36,9	41,0	41,0	221,1
Austria	13,9	13,9	19,5	22,3	25,1	27,9	27,9	150,5
Portogallo	14,7	14,7	20,6	23,5	26,5	29,4	29,4	158,7
Finlandia	12,8	12,8	18,0	20,6	23,1	25,7	25,7	138,7
Svezia	21,6	21,6	30,3	34,6	39,0	43,3	43,3	233,6
Regno Unito	145,6	145,6	206,2	235,3	264,4	293,5	293,5	1.584,1
UE-15	1.038,5	1.038,5	1.478,9	1.686,6	1.894,4	2.102,1	2.102,1	11.341,2

Fonte: elaborazione su dati UE, 2008

di Austria e Finlandia, al 54% del Regno Unito. In Italia, la quota è pari al 13,9%, contro il 10,5% dell'attuale modulazione. L'envelope ha un peso complessivo, nell'UE, pari al 7,4% rispetto alla dotazione finanziaria dei PSR, con una variazione compresa tra l'1,3% dell'Austria ed il 23% della Danimarca. Va notato che per i grandi Paesi del Nord Europa, quali Francia, Germania, Regno Unito, l'envelope incide in modo relativamente maggiore rispetto alle altre componenti della modulazione nel conteggio complessivo delle risorse che vengono trasferite al II pilastro⁸.

Poiché l'envelope è destinata alle nuove sfide della PAC, risulta evidente che esse saranno finanziate in modo molto disomogeneo dai partner comunitari; da questo punto di vista, l'assenza di un qualche criterio redistributivo anche di questa componente delle risorse modulate rappresenta uno dei punti più discutibili della nuova modulazione.

⁸ Ciò dipende sia dalle dotazioni iniziali di risorse per le politiche di sviluppo rurale, sia dalla maggiore capacità di incidenza della modulazione dovuta alla quota di aiuti che ricade nella franchigia e a quella che si situa oltre la soglia dei 300.000 €.

Tabella 5 – Impatto delle risorse aggiuntive provenienti dalla modulazione sui PSR, 2007-2013

	Taglio subito (mio euro)	Totale redi- tribuito (mio euro)	Differenza (mio euro)	PSR con mod. base (mio euro)	Mod. base/ PSR %	PSR con mod. totale (mio euro)	Mod. tot./ PSR %	Envelope/ PSR %
Belgio	167,7	138,9	-28,7	418,6	19,1	477,6	29,1	12,4
Danimarca	379,8	282,1	-97,7	444,7	33,3	578,7	48,7	23,2
Germania	2.126,0	1.813,6	-312,4	8.112,5	12,5	8.910,2	20,4	9,0
Grecia	204,9	511,6	306,7	3.707,3	11,9	3.779,4	13,5	1,9
Spagna	1.428,3	1.770,1	341,9	7.213,9	17,5	7.724,6	22,9	6,6
Francia	3.229,8	2.711,1	-518,7	6.442,0	24,4	7.583,9	35,7	15,1
Irlanda	388,1	343,9	-44,2	2.339,9	8,9	2.476,5	13,9	5,5
Italia	917,0	1.198,5	281,5	8.292,0	10,5	8.623,1	13,9	3,8
Lussemburgo	12,9	12,0	-0,9	90,0	8,3	94,6	12,7	4,8
Olanda	221,1	234,6	13,5	486,5	32,2	564,6	41,6	13,8
Austria	150,5	316,9	166,4	3.911,5	6,7	3.964,6	8,0	1,3
Portogallo	158,7	361,5	202,8	3.929,3	7,8	3.985,3	9,1	1,4
Finlandia	138,7	171,5	32,8	2.079,9	5,9	2.128,8	8,1	2,3
Svezia	233,6	229,0	-4,6	1.825,6	8,0	1.908,1	12,0	4,3
Regno Unito	1.584,1	1.338,8	-245,3	1.909,6	40,5	2.474,6	54,1	22,8
UE-15	11.341,2	11.341,2	0,0	51.203,4	14,2	55.274,7	20,5	7,4

Fonte: elaborazione su dati UE, 2008

3.2 La nuova modulazione in Italia

Venendo all'applicazione della modulazione in Italia, i risultati pongono in evidenza che, nel nostro Paese, quattro regioni da sole contribuiscono alla formazione di circa il 56% del gettito complessivo a regime: Piemonte (13,6%), Lombardia (20,3%), Veneto (11,5%) e Puglia (10,2%). A queste seguono Emilia Romagna e Calabria, ciascuna con un peso ulteriore di oltre il 7% (Tab. 6)⁹.

Nella Tab. 7 viene sintetizzato l'impatto della sola componente progressiva per regione: in nessuna regione si raggiunge l'1% di aziende colpite, mentre la quota più alta di pagamenti oltre la soglia spetta al Veneto, con il 10,3% contro il dato medio nazionale

⁹ Il prelievo complessivo non coincide esattamente con quanto riportato a livello nazionale a causa delle lievi differenze tra le banche dati di partenza.

Tabella 6 – Le componenti del prelievo della nuova modulazione in Italia (mio. Euro)

	Modulazione di base		Modulazione "addizionale+progressiva"		
	2009-2012	2009	2010	2011	2012
Piemonte	11,6	5,0	7,3	9,6	11,9
Valle D'Aosta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	17,4	7,2	10,7	14,1	17,6
Bolzano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trento	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Veneto	9,5	4,6	6,5	8,4	10,3
Friuli Venezia Giulia	1,4	0,6	0,9	1,2	1,5
Liguria	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Emilia Romagna	6,0	2,9	4,1	5,3	6,5
Toscana	3,8	1,5	2,3	3,1	3,8
Umbria	3,0	1,3	1,9	2,5	3,1
Marche	1,2	0,5	0,8	1,0	1,3
Lazio	3,6	1,5	2,3	3,0	3,7
Abruzzo	0,7	0,3	0,4	0,5	0,7
Molise	0,6	0,2	0,3	0,4	0,6
Campania	1,2	0,5	0,7	1,0	1,2
Puglia	8,8	3,6	5,3	7,1	8,8
Basilicata	1,8	0,7	1,1	1,5	1,8
Calabria	6,4	2,9	4,2	5,4	6,7
Sicilia	4,5	1,8	2,7	3,6	4,5
Sardegna	3,0	1,2	1,8	2,4	3,0
Italia	84,8	36,5	53,4	70,4	87,3

Fonte: elaborazione su dati AGEA, 2008

che è pari a circa il 4%. Nel complesso, la componente progressiva sposta al II pilastro 2,5 milioni di euro.

Nella Tab. 8 viene riportato il prelievo complessivo della nuova modulazione ripartito per regione per tutto il periodo di programmazione 2007-2013. Nel complesso, le risorse tagliate sono pari a 928 milioni di euro.

Riguardo alle possibili ipotesi sulla utilizzazione del gettito, bisogna ricordare che, in realtà, l'ammontare complessivo di risorse che torna al nostro Paese è superiore al taglio

Tabella 7 – Modulazione progressiva: azienda e pagamenti coinvolti

	Aziende > 300.000 (%)	Pagamenti > 300.000 (%)	Modulazione 4% (meuro)
Piemonte	0,07	5,16	0,3
Valle D'Aosta	0,00	0,00	0,0
Lombardia	0,08	3,76	0,2
Bolzano	0,00	0,00	0,0
Trento	0,04	5,89	0,0
Veneto	0,05	10,32	0,8
Friuli Venezia Giulia	0,02	4,67	0,1
Liguria	0,00	0,00	0,0
Emilia Romagna	0,06	9,56	0,5
Toscana	0,01	2,18	0,0
Umbria	0,02	5,03	0,1
Marche	0,02	5,11	0,0
Lazio	0,01	2,43	0,1
Abruzzo	0,00	1,27	0,0
Molise	0,00	0,00	0,0
Campania	0,00	1,34	0,0
Puglia	0,01	1,23	0,1
Basilicata	0,00	0,00	0,0
Calabria	0,02	5,92	0,3
Sicilia	0,00	0,00	0,0
Sardegna	0,00	0,00	0,0
Italia	0,02	3,98	2,5

Fonte: elaborazione su dati AGEA, 2008

originale, con un bilancio netto positivo del processo attivato dalla modulazione (pari a 281,5 milioni di euro, già incamerato nei PSR in quanto è il frutto della modulazione di base). Partendo, dunque, dall'ammontare di risorse complessivamente destinato all'Italia, pari a circa 1200 milioni di euro, si sono simulati gli effetti del trasferimento della dotazione aggiuntiva alle regioni (Tab. 9). Nella tabella sono riportati i dati relativi al taglio subito e alla distribuzione delle risorse recuperate attraverso la modulazione, messi a confronto con la dotazione regionale dei PSR (che contiene già la modulazione di base). La modulazione

Tabella 8 – Prelievo della nuova modulazione in Italia nel periodo 2007-2013 (mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Piemonte	11,6	11,6	16,5	18,9	21,2	23,5	23,5	126,7
Valle D'Aosta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Lombardia	17,4	17,4	24,5	28,0	31,5	35,0	35,0	188,7
Bolzano	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Trento	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	2,0
Veneto	9,5	9,5	14,1	16,0	17,9	19,8	19,8	106,5
Friuli Venezia Giulia	1,4	1,4	2,1	2,3	2,6	2,9	2,9	15,6
Liguria	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2
Emilia Romagna	6,0	6,0	8,9	10,1	11,3	12,5	12,5	67,3
Toscana	3,8	3,8	5,3	6,1	6,9	7,6	7,6	41,2
Umbria	3,0	3,0	4,3	4,9	5,5	6,1	6,1	32,8
Marche	1,2	1,2	1,8	2,0	2,3	2,5	2,5	13,5
Lazio	3,6	3,6	5,1	5,9	6,6	7,3	7,3	39,5
Abruzzo	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,3	1,3	7,2
Molise	0,6	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	6,0
Campania	1,2	1,2	1,7	1,9	2,1	2,4	2,4	12,7
Puglia	8,8	8,8	12,4	14,1	15,9	17,6	17,6	95,1
Basilicata	1,8	1,8	2,5	2,9	3,3	3,6	3,6	19,6
Calabria	6,4	6,4	9,3	10,6	11,9	13,2	13,2	71,0
Sicilia	4,5	4,5	6,3	7,2	8,1	9,0	9,0	48,6
Sardegna	3,0	3,0	4,2	4,8	5,4	6,0	6,0	32,5
Italia	84,8	84,8	121,2	138,2	155,1	172,1	172,1	928,2

Fonte: elaborazione su dati AGEA, 2008

di base, redistribuita tra le regioni secondo la distribuzione dei fondi del PSR, comporta un aumento della dotazione finanziaria dei PSR del 10,5%. Con la nuova modulazione, la percentuale a livello nazionale sale al 14%, con una oscillazione tra regioni che va da meno dell'11% per Valle D'Aosta, Liguria e Campania al 23,5% della Lombardia. Interessante è anche considerare l'ultima colonna della tabella 9, in cui si riporta il rapporto tra l'envelope e la dotazione del PSR. Essendo l'envelope la parte di risorse destinata alle nuove sfide, senza un intervento a carattere redistributivo di queste risorse le stesse nuove sfide avrebbero una dotazione finanziaria a disposizione molto diversa da regione a regione. A

Tabella 9 – Impatto delle risorse provenienti dalla modulazione sui PSR in Italia, 2007-2013

	Taglio subito (mio euro)	Totale redi- struito (mio euro)	PSR con mod. base (mio euro)	Mod. base/ PSR %	PSR con mod. totale (mio euro)	Mod. totale/ PSR %	Envelope/ PSR %
Piemonte	126,7	87,1	394,5	10,5	440,1	19,8	10,4
Valle D'Aosta	0,1	5,5	52,2	10,5	52,2	10,6	0,1
Lombardia	188,7	108,8	395,9	10,5	463,1	23,5	14,5
Bolzano	0,4	10,7	100,7	10,5	100,8	10,6	0,1
Trento	2,0	15,2	137,6	10,5	138,3	11,0	0,5
Veneto	106,5	82,3	402,5	10,5	442,5	18,6	9,0
Friuli Venezia Giulia	15,6	17,1	108,8	10,5	114,5	15,0	5,0
Liguria	1,2	11,6	106,0	10,5	106,4	10,9	0,4
Emilia Romagna	67,3	68,5	411,3	10,5	436,6	15,7	5,8
Toscana	41,2	53,4	369,2	10,5	383,8	13,9	3,8
Umbria	32,8	47,1	334,4	10,5	346,3	13,6	3,4
Marche	13,5	26,1	202,3	10,5	207,2	12,6	2,3
Lazio	39,5	44,5	288,4	10,5	302,6	14,7	4,7
Abruzzo	7,2	20,3	168,9	10,5	171,5	11,9	1,5
Molise	6,0	11,1	85,8	10,5	87,9	12,7	2,4
Campania	12,7	118,4	1.082,3	10,5	1.086,9	10,9	0,4
Puglia	95,1	123,2	851,3	10,5	885,0	13,9	3,8
Basilicata	19,6	46,1	372,7	10,5	379,6	12,1	1,8
Calabria	71,0	91,5	623,3	10,5	649,2	14,1	4,0
Sicilia	48,6	144,4	1.211,2	10,5	1.228,3	11,8	1,4
Sardegna	32,5	69,4	551,3	10,5	562,7	12,3	2,0
Italia	928,2	1.202,3	8.250,6	10,5	8.585,4	14,0	3,9

Fonte: elaborazione su dati AGEA, 2008

questo proposito, sono state ipotizzate due diversi criteri di distribuzione di queste risorse, pari a circa 335 milioni di euro, nei PSR regionali (Tab. 10): il primo ricalca il taglio stesso della modulazione (criterio “federalista”), il secondo la distribuzione dei fondi per il PSR (criterio “solidale”). Naturalmente, il dato medio nazionale, pari al 3,9% di incremento di risorse, si distribuirà in modo molto diverso tra le regioni a seconda dei due criteri adottati. Questo problema della distribuzione delle risorse per le nuove sfide non è da sottovalutare, in quanto le esigenze regionali possono essere molto diverse, soprattutto in considerazione

Tabella 10 – L'envelope per le nuove sfide dei PAC in Italia

	distribuzione envelope		envelope/PSR	
	modulazione (mio euro)	SR (mio euro)	modulazione (%)	SR (%)
Piemonte	45,6	16,0	10,4	3,6
Valle D'Aosta	0,0	2,1	0,1	4,1
Lombardia	67,2	16,1	14,5	3,5
Bolzano	0,1	4,1	0,1	4,1
Trento	0,7	5,6	0,5	4,0
Veneto	40,0	16,3	9,0	3,7
Friuli Venezia Giulia	5,7	4,4	5,0	3,9
Liguria	0,4	4,3	0,4	4,0
Emilia Romagna	25,3	16,7	5,8	3,8
Toscana	14,6	15,0	3,8	3,9
Umbria	11,9	13,6	3,4	3,9
Marche	4,9	8,2	2,3	4,0
Lazio	14,2	11,7	4,7	3,9
Abruzzo	2,6	6,9	1,5	4,0
Molise	2,1	3,5	2,4	4,0
Campania	4,6	43,9	0,4	4,0
Puglia	33,7	34,5	3,8	3,9
Basilicata	6,9	15,1	1,8	4,0
Calabria	25,9	25,3	4,0	3,9
Sicilia	17,1	49,1	1,4	4,0
Sardegna	11,4	22,4	2,0	4,0
Italia	334,8	334,8	3,9	3,9

Fonte: elaborazione su dati AGEA, 2008

dell'aiuto al comparto lattiero-caseario: da una parte, infatti, vi sono le regioni dove si concentra la produzione, dall'altra vi sono quelle che possono maggiormente soffrire a seguito della rimozione delle quote. Sul criterio della distribuzione delle risorse per le nuove sfide, si ravvisano almeno due esigenze di indirizzo della politica nazionale: da un lato un ruolo di coordinamento forte da parte dello Stato, in modo da individuare priorità e bisogni specifici territoriali; dall'altro l'individuazione di soglie minime di spesa per "sfida", sulla falsariga di quanto già avviene per gli assi di intervento delle politiche di sviluppo rurale.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nonostante il ridimensionamento subito dalla modulazione nell'accordo finale sull'Health Check della PAC, essa resta uno degli strumenti di forte connotazione della politica agricola e rurale del prossimo futuro, caratterizzata da forti elementi innovativi e da altri che conferiscono alla PAC elementi percepiti positivamente dall'opinione pubblica. Alcuni di questi li avevamo già indicati nell'articolo precedentemente pubblicato (Henke, Sardone, 2008a) e, a nostro avviso, essi restano validi anche a chiusura del processo di riforma. Riasumendoli molto sinteticamente:

- in primo luogo, la modulazione ha rappresentato nel passato, e continua a rappresentare oggi, il principale mezzo con il quale reperire risorse per il potenziamento del II pilastro della PAC;
- in secondo luogo, essa, al di là di come si è conclusa la trattativa, si configura come uno strumento fortemente spendibile nel processo di negoziazione politica tra Commissione e Stati membri ed anche tra questi ultimi;
- infine, esiste un forte legame tra il potenziamento di questo strumento e il soddisfacimento delle aspettative della collettività rispetto all'attività agricola, rafforzata oggi con la specifica attenzione alle "nuove sfide" della PAC.

A questi aspetti, già ampiamente discussi nel precedente contributo, si possono aggiungere altre considerazioni alla luce della chiusura del negoziato e del più complesso processo di riforma.

Il primo, più ovvio, elemento di novità sta nel fatto che, in effetti, la modulazione esce ridimensionata dalla fase finale di negoziazione politica, comunque in un quadro di complessiva valutazione positiva del pacchetto dell'Health Check. Più nel dettaglio, si conferma che nella PAC ricorre il cosiddetto effetto "annuncio", per cui si lancia nel dibattito una proposta fortemente innovativa, sapendo bene che poi si ridimensionerà a seguito della trattativa politica. In particolare, la modulazione rappresenta effettivamente un ampio terreno di dibattito e di contrattazione tra gli Stati membri e la Commissione; d'altra parte, il risultato a cui si è giunti, se in parte ridimensiona l'effetto annuncio, non è poi così deludente come viene letto in alcuni casi.

Altra questione, già ricordata in apertura, è quella per cui la modulazione oggi trova una sua migliore collocazione nel processo complessivo di riforma della PAC, a seguito del processo di disaccoppiamento degli aiuti: il travaso di risorse dal I al II pilastro avviene oggi in maniera più trasparente e coerente di quanto non fosse nel passato. Ciò rappresenta, al di là degli aspetti tecnici, un fattore di coerenza non secondario per la logica e l'accettabilità della PAC. Inoltre, come pure è stato ricordato, la nuova modulazione rappresenta, comunque, un passo in avanti rispetto alla versione attuale in termini di risorse mobilitate e ciò sebbene sia nata in una fase non propriamente favorevole: da un lato, infatti, anche uno dei suoi più tenaci sostenitori, il Regno Unito, è stato piuttosto tiepido in fase di negoziazione, avendo

preferito difendere la modulazione volontaria già da anni applicata; dall'altro, il Parlamento europeo si è sempre espresso più volte in modo contrario ad una modulazione "pesante", ritenendola fonte di distorsioni economiche e politiche a svantaggio degli agricoltori.

Detto tutto questo, è bene mettere in evidenza, in conclusione, anche alcuni aspetti che possono essere indicatori di un cambio di atteggiamento nei confronti di uno strumento che, come già sottolineato, ha sempre riscosso molto successo tra gli addetti ai lavori e soprattutto tra i teorici dello sviluppo rurale.

In primo luogo, lo spostamento di risorse a favore del II pilastro incontra sempre più la resistenza dei governi nazionali, per il cofinanziamento, e da qualche tempo anche dei governi locali, ultimi destinatari delle risorse delle politiche di sviluppo rurale, per un problema di capacità e di valutazione della spesa. Su quest'ultimo aspetto, va ricordato che l'individuazione di criteri oggettivi di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di sviluppo rurale, giunti al quarto periodo di programmazione, diventa un elemento indispensabile per il futuro e per la credibilità dell'approccio territoriale e "dal basso".

Un altro tratto caratteristico della modulazione è rappresentato dallo stretto collegamento che, fin dalla sua nascita, è stato realizzato tra le risorse rese disponibili ed il raggiungimento di obiettivi non tradizionali della PAC, considerati più vicini alle esigenze della società che non a quelle proprie degli agricoltori. In effetti, il gettito è stato prima vincolato alle cosiddette misure di accompagnamento, poi agli interventi di sviluppo rurale in generale, fino alla decisione di dedicare la parte derivante dal potenziamento del tasso di prelievo (componente addizionale e progressiva) esclusivamente al raggiungimento delle nuove sfide. Tuttavia, come è stato messo in evidenza, in questo modo ciascun Stato membro dedicherebbe alle nuove sfide somme molto diverse l'uno dall'altro, con priorità che possono alla fine divergere da quelle collettive: in altre parole, le risorse eventualmente impiegate per le nuove sfide sono il frutto di un calcolo legato al meccanismo della modulazione (e quindi, a sua volta, alla distribuzione degli aiuti diretti all'interno del I pilastro della PAC) e non il risultato di una valutazione degli effettivi bisogni espressi a livello locale. Infine, non è chiaro come venga effettuato questo tipo di programmazione, se debba essere organizzata sul modello degli assi del programma di sviluppo rurale o se venga mantenuta del tutto indipendente da quest'ultimo, e che rapporti essa debba avere con eventuali programmi nazionali e regionali che interessino le tematiche delle nuove sfide.

Bibliografia

Boulanger P. (2008), "Modulation of direct payments: a crossed analysis of incremental schemes", paper presentato al XII Congresso EAAE "People, Food and Environments: Global trends and European Strategies", Ghent, 26-29 agosto.

- Henke R., Sardone R. (2008a), “Effetti nazionali e regionali della nuova modulazione degli aiuti diretti”, *Economia e Diritto Agroalimentare*, vol. XIII, n. 3, pp. 9-34.
- Henke R., Sardone R. (2008b), “The fortune of modulation in the process of CAP reform”, paper presented at the 109th EAAE Seminar “The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms”, Viterbo, November 21-22.
- IEEP (Institute for European Environmental Policy) (2008), “Making the case for modulation”, *CAP 2020, Debating the Future of the Common Agricultural Policy*, <http://cap2020.ieep.eu/>.
- INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) (2000), *La modulazione degli aiuti diretti della PAC in Italia. Prime valutazioni*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma.
- Osterburg B. (2006), “Implementing modulation in Europe’s Member States: an update on the new system, which Member States will make use of voluntary modulation?”, Agra Europe 4th Annual Conference on Rural Development “Putting the Rural Development Regulation into practice”, London, 14 November.