

L'HEALTH CHECK DELLA PAC

Una valutazione delle prime proposte della Commissione

A cura di Fabrizio De Filippis



Interventi di:

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



Quaderni



L'HEALTH CHECK DELLA PAC

Una valutazione delle prime proposte della Commissione

A cura di **Fabrizio De Filippis**

Interventi di:

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

Editing:

Pamela De Pasquale

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

EDIZIONI TELLUS

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

INDICE

Premessa

Fabrizio De Filippis pag. 5

Relazioni introduttive

Introduzione

Sergio Marini pag. 9

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

Fabrizio De Filippis pag. 11

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

Giovanni Anania pag. 29

La politica di sviluppo rurale nello stato di salute della Pac

Franco Sotte pag. 41

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

Angelo Frascarelli pag. 53

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

Gabriele Canali pag. 71

Aperture di discussione

Dal criterio "storico" alla "regionalizzazione" del Pua

Corrado Giacomini pag. 83

La proposta di modulazione nell'Health check della Pac

Roberto Henke pag. 89

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

Daniele Rama pag. 99

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

Annalisa Zezza pag. 111

Dibattito

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

Conclusioni

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

Appendice 1

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

Appendice 2

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

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

*Giovanni Anania**

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

LA "REGIONALIZZAZIONE" DEGLI AIUTI DIRETTI

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

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

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

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

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

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

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

¹ 2011 per Bulgaria e Romania.

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

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

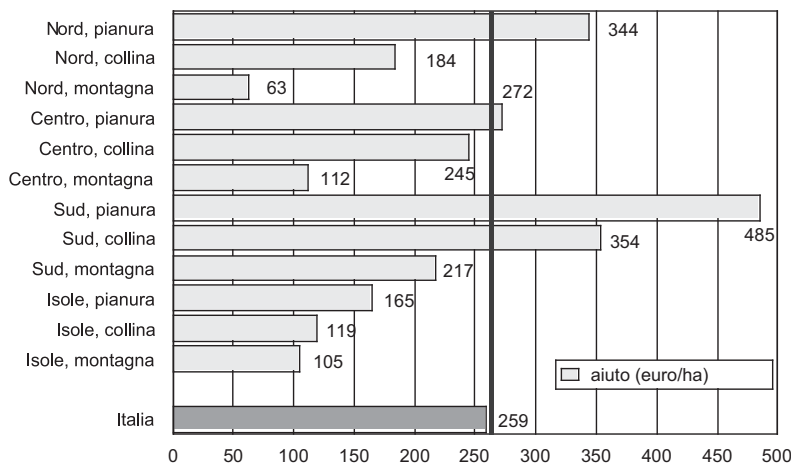
Nel valutare le implicazioni del passaggio da pagamenti diretti definiti "su base storica" a pagamenti "regionalizzati" ci sono almeno tre questioni che a mio avviso devono essere considerate con attenzione:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

LA CONDIZIONALITÀ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DISACCOPIAMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONI

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

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

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

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

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

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

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

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

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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

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