

La Pac verso il futuro

Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola

di Fabrizio De Filippis e Roberto Henke

La Pac verso il futuro

Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*

Fabrizio De Filippis^I e Roberto Henke^{II}

Sommario/Abstract	pag.	3
I. Introduzione	pag.	5
2. L'evoluzione della Pac e la sua articolazione	pag.	7
2.1 Il primo pilastro	pag.	9
2.2 Il secondo pilastro	pag.	12
3. Tra primo e secondo pilastro	pag.	15
3.1 La modulazione degli aiuti diretti	pag.	15
3.2 Il nuovo Articolo 68 del Regolamento (Ce) 73/2009	pag.	16
3.3 Gli interventi strutturali all'interno delle Ocm	pag.	17
4. L'evoluzione della spesa comunitaria: una lettura per obiettivi	pag.	19
4.1 La riclassificazione delle voci di bilancio	pag.	21
4.2 Una rilettura complessiva della spesa a livello Ue	pag.	23
4.3 Una rilettura complessiva della spesa della Pac in Italia	pag.	26
4.4 La spesa rispetto a Plv, superficie e unità di lavoro	pag.	29
5. Quali prospettive per i due pilastri nella Pac del futuro?	pag.	31
Riferimenti bibliografici	pag.	34

* 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"). Gli autori desiderano ringraziare i membri del Gruppo 2013 e Maria Rosaria Pupo D'Andrea per i loro preziosi suggerimenti.

I Dipartimento di Economia, Università Roma Tre – defilipp@uniroma3.it

II Istituto Nazionale di Economia Agraria – henke@inea.it

Sommario

In questo lavoro si analizza la struttura della spesa pubblica comunitaria per l'agricoltura, con riferimento alla articolazione delle politiche a sostegno del settore primario e al processo di transizione che le sta interessando. La Pac si regge oggi su due pilastri finanziari, il primo identificato con le politiche di mercato e con i pagamenti diretti; il secondo con gli interventi strutturali e a favore della aree rurali. Tuttavia, tale distinzione riflette una concezione della Pac superata, che si adatta con crescente difficoltà alla nuova filosofia del sostegno e agli strumenti che da essa scaturiscono, sempre più spesso a cavallo tra primo e secondo pilastro e non perfettamente riconducibili all'uno o all'altro. L'analisi si concentra su due aspetti: la ricostruzione dei principali snodi dell'evoluzione della Pac che ha portato alla definizione dei due pilastri e al loro successivo avvicinamento; la riclassificazione della spesa per la Pac secondo i principali macro-obiettivi dell'intervento, con riferimento all'Ue e all'Italia e a due orizzonti temporali, il 2000 e il 2008. Infine, si propone una riflessione sul futuro dei pilastri e sulla sostenibilità nel lungo periodo di un impianto della Pac ancora fondato sulla loro distinzione.

Abstract

In this paper the structure of the Eu public expenditure for agriculture is analysed, with a focus on the overall design of agricultural policies and to the transition process currently going on. The Cap is rooted on two financial pillars, the first involving market and direct payments policies and the second focusing on structural and rural development policies. However, such partition is the result of a rather old-fashioned vision of the Cap, that fits with increasing difficulties to the new rationale of support and to the new policy instruments often lying in between the two pillars and not perfectly matching either one or the other. The analysis addresses the following aspects: the key steps in the evolution of the Cap, leading to the definition of the two pillars and the subsequent increasing overlapping between them; the re-classification of Cap expenditures according to public support macro-objectives, for both the Eu and Italy and with reference to two years (2000 and 2008); finally, a critical analysis of the future of the two pillars and their sustainability in the long run.

I. Introduzione

Con le più recenti riforme della Politica agricola comunitaria (Pac) si è avviato un processo, più o meno esplicito e consapevole, di superamento della tradizionale distinzione degli interventi comunitari in agricoltura tra le politiche di mercato (il cosiddetto primo pilastro) e le politiche strutturali e di sviluppo rurale (secondo pilastro). Ciò può essere spiegato prevalentemente dal fatto che sta cambiando la natura stessa del sistema di sostegno all'agricoltura e alle aree rurali; questo cambiamento, in particolare, è coinciso con una tendenza all'assottigliamento di quella che è sempre stata la tradizionale componente "forte" della Pac, ovvero la politica di sostegno dei prezzi e dei mercati.

In questo lavoro ci si propone di avviare una riflessione sul futuro della Pac guardando alle trasformazioni in atto nel suo attuale impianto basato sui due pilastri prima richiamati, e nel modo in cui la diverse voci di spesa si collocano in tale impianto. In quest'ottica, l'obiettivo non è tanto quello di analizzare la spesa della Pac in sé, quanto di discutere la logica che sta oggi alla base dell'articolazione delle politiche a sostegno dell'agricoltura e di valutare il processo di ripensamento e transizione che le sta interessando.

I due pilastri della Pac provengono da una storia molto ben delineata ma ormai, come si vedrà, piuttosto distante e, soprattutto, sempre più slegata da quelli che erano gli obiettivi originari della spesa per il sostegno all'agricoltura. Il primo pilastro, come già accennato, comprende le misure nate con l'obiettivo specifico di sostegno del reddito agricolo attraverso l'intervento sui mercati e la loro successiva evoluzione. Tradizionalmente tali misure si concretizzavano in un imponente sistema di sostegno dei prezzi che comportava un sostanziale isolamento del mercato comunitario da quello mondiale. Col tempo, questa forma di sostegno ha messo in evidenza tutta la sua insostenibilità in termini di distorsione dei mercati e di incompatibilità con gli obiettivi di progressiva liberalizzazione degli scambi commerciali perseguiti a livello internazionale. Il sostegno, di conseguenza, sempre più sganciato dall'intervento basato sui prezzi minimi garantiti, si è progressivamente trasformato in una compensazione per la loro riduzione che ha preso la forma di pagamenti diretti, più o meno indipendenti dalle quantità prodotte. In questa stessa fase si andava costituendo un secondo pilastro della Pac, che inizialmente metteva insieme i tradizionali interventi per l'ammodernamento strutturale delle aziende agricole con le misure di accompagnamento varate con la riforma Mac Sharry del 1992. Successivamente, sia pure con un percorso tortuoso e non privo di contraddizioni rispetto alla sua duplice dimensione settoriale e territoriale (De Filippis, Storti, 2002), il secondo pilastro avrebbe assunto sempre più la veste di una politica per lo sviluppo delle aree rurali, a programmazione pluriennale, fino ad incentrarsi su tre assi di sostegno: l'ammodernamento strutturale dell'agricoltura (competitività), la produzione di beni pubblici ed esternalità di tipo ambientale (sostenibilità), la diversificazione dell'economia delle aree rurali (diversificazione)¹.

Nelle prossime pagine si propone una rassegna della evoluzione della Pac – dalla riforma Mac Sharry del 1992 all'attuale assetto – utilizzando come chiave di lettura la sua strutturazione nei due pilastri che la caratterizzano e la loro differenziazione in termini di obiettivi e strumenti. In questo quadro, l'analisi sarà poi rivolta all'approfondimento dei seguenti tre aspetti:

¹ Nell'ultima riforma della politica di sviluppo rurale a questi si è aggiunto un altro asse – definito "approccio leader" – che riprende la filosofia della ex iniziativa comunitaria e ingloba anche misure che, pur se collocate in altri assi, seguono quella tipologia di intervento.

1. L'individuazione dei principali snodi che hanno portato prima all'emergere della differenziazione dei due pilastri e, successivamente, al progressivo avvicinamento – se non addirittura ad una crescente sovrapposizione – delle loro rispettive competenze.
2. La riclassificazione delle diverse forme di sostegno accordato dalla Pac, in relazione ai suoi principali obiettivi e la loro collocazione, in termini di risorse finanziarie, nell'uno e nell'altro pilastro. L'analisi è condotta per l'Ue a 27 e per l'Italia, in riferimento a due traguardi temporali (il 2000 e il 2008), per mostrare il diverso peso dei due pilastri nella realizzazione di ciascun obiettivo, come si è evoluta nel tempo questa divisione di competenze, e per individuare le aree di sovrapposizione e di interazione nel raggiungimento di uno stesso obiettivo. La riclassificazione della spesa viene integrata da alcuni semplici indicatori che rapportano l'ammontare di risorse per ciascun macro-obiettivo a parametri "oggettivi" quali la produzione, la superficie agricola utilizzata e le unità di lavoro.
3. Infine, alla luce dei risultati emersi dall'analisi, ci si interroga su un quesito di più ampia portata, circa la struttura desiderabile della Pac del futuro (post-2013) e cioè se abbia ancora senso ragionare secondo la logica dei due pilastri, o se, viceversa, sia possibile provare a immaginare una struttura della Pac diversa e più sostenibile nel lungo periodo.

2. L'evoluzione della Pac e la sua articolazione

In questo paragrafo si ripercorrerà molto sinteticamente l'evoluzione della Pac, limitandosi ad individuare i principali snodi del sentiero di sviluppo di quella che ancora oggi è la più importante politica comunitaria. Nel fare ciò, si partirà da un lavoro di De Benedictis e De Filippis (1998) nel quale si proponeva una lettura del percorso della Pac come manifestazione esemplare della difficile transizione da un vecchio ad un nuovo paradigma di politica agraria. Quel lavoro si fermava alla riforma del 1992 (Mac Sharry) e alle proposte contenute in Agenda 2000, delle quali si metteva in luce l'importanza del principio del "disaccoppiamento" del sostegno dalla quantità prodotta e si sottolineava il nuovo modo di guardare alle funzioni dell'agricoltura. Pur essendo trascorso un solo decennio, la Pac si presenta oggi profondamente diversa da quella di allora, a seguito di tre successivi importanti passaggi: la realizzazione effettiva di Agenda 2000, la revisione di medio termine – o riforma Fischler – del 2003, fino al più recente *Health check* approvato nel novembre del 2008.

Secondo De Benedictis e De Filippis il vecchio paradigma di politica agraria si poneva tre obiettivi fondamentali: la massimizzazione della produzione agricola, la stabilizzazione dei redditi agricoli, il sostegno privilegiato all'impresa familiare. Il perseguimento di tali obiettivi si affidava a due principali azioni: un sostegno diretto, basato sugli interventi di mercato e sul controllo dei prezzi, e un sostegno indiretto, assicurato da una serie di agevolazioni specificamente destinate al settore agricolo (come quelle fiscali, energetiche, creditizie). Si trattava di un modello di sostegno che oggi viene definito "accoppiato" alla quantità prodotta e come tale molto distorsivo sul piano economico e iniquo sul terreno distributivo, ma che allora risultava vincente sul mercato politico. Tale modello infatti, sia pure in misura assai differenziata, assicurava comunque il sostegno ad una vasta platea di beneficiari agricoli; gestiva il processo di integrazione del settore primario nel sistema agroalimentare, assicurando vantaggi cospicui anche ai settori a monte e a valle dell'agricoltura; perseguiva contemporaneamente gli obiettivi sociali e produttivi che allora venivano affidati al settore. Il tutto con uno sforzo gestionale e amministrativo relativamente modesto rispetto all'ammontare di trasferimenti indotti dall'intervento pubblico.

Questo modello "accoppiato", basato sul sostegno ai mercati, poneva in secondo piano la forte eterogeneità produttiva e strutturale dell'agricoltura europea: da un lato, la politica era sostanzialmente la stessa per tutte le realtà, indipendentemente dal tipo di produzioni, dalle loro diverse esigenze e dalla loro localizzazione sul territorio; dall'altro, l'intervento di ammodernamento strutturale, che in un primo tempo sembrava dover essere il "braccio forte" della Pac, diventava uno strumento relativamente leggero, del tutto secondario e subalterno rispetto all'imponente impianto della politica dei mercati.

I fattori di crisi di questo modello sono ben noti, per cui è sufficiente richiamarli appena in questa sede: l'accumulo di eccedenze produttive e i costi del loro smaltimento; i conflitti commerciali e l'attacco subito dalla Pac sui tavoli internazionali (Gatt prima e Wto poi); la crescente consapevolezza dell'impatto ambientale dell'agricoltura e della insostenibilità del modello (De Benedictis, De Filippis, 1998; De Benedictis, 1998). Sinteticamente, si può ricondurre la crisi del vecchio paradigma ad una dimensione interna e ad una esterna: la prima legata ai costi di bilancio della Pac e alla sua insostenibilità ambientale; la seconda associata alla sua incompatibilità con l'evolversi dei tavoli negoziali sul commercio internazionale. Queste dimensioni hanno contribuito a deteriorare progressivamente la "reputazione" della Pac, per cui «nel corso degli anni Ottanta, la sua immagine di insostituibile "cemento"

della costruzione europea venne sostituita da quella di una politica complicata, costosa, iniqua, inefficiente, occasione di frodi e fonte di conflittualità tra Stati membri» (De Benedictis, De Filippis, 1998, p. 23).

In un tale contesto, la svolta nel processo di revisione della Pac si è avuta nel 1992 con la riforma Mac Sharry (De Filippis, Salvatici, 1991): con essa, per la prima volta nella storia della Pac, si è avuta una riduzione consistente nel livello dei prezzi minimi garantiti di prodotti chiave quali seminativi e carne bovina, compensata da pagamenti per ettaro o per capo. Al di là dei suoi effetti concreti, la riforma Mac Sharry è stata un passaggio cruciale, perché ha messo in discussione l'assoluta dominanza dell'intervento pubblico in agricoltura basato sul sostegno dei prezzi, avviando il processo della sua sostituzione con un sistema di pagamenti diretti parzialmente disaccoppiato dalla quantità prodotta. Più in generale, si può dire che con la riforma Mac Sharry prendeva l'avvio, più o meno consapevolmente ed esplicitamente, la costruzione di un nuovo paradigma di intervento pubblico nell'agricoltura europea: tale nuovo paradigma si basa sulla presa d'atto delle profonde trasformazioni che avevano interessato l'agricoltura europea dal momento della fondazione della Comunità e che ne avevano fatto un settore integrato con il territorio e l'economia circostanti e fortemente differenziato al suo interno.

In tale contesto si incominciava, sia pure timidamente, a riformulare gli obiettivi, ormai obsoleti, della Pac, introducendo per la prima volta due concetti chiave: da un lato, la competitività e l'orientamento al mercato dell'agricoltura; dall'altro, la diversificazione delle attività produttive nelle aree rurali, nel quadro di un approccio territoriale. Questi due aspetti gettavano i semi di un percorso di profonda revisione della Pac, la cui evoluzione fino a quel momento aveva comportato l'isolamento dell'agricoltura europea dalle dinamiche di mercato e aveva sostanzialmente ignorato i legami tra agricoltura e sviluppo rurale. Ciò andava di pari passo con la diversa percezione che i cittadini contribuenti cominciavano ad avere del settore primario, facendosi portatori di una domanda rimasta latente fino a quel momento, legata alla differenziazione del prodotto, alla qualità, alla sostenibilità, ai beni pubblici e ai servizi di natura sociale, ambientale e territoriale offerti dall'agricoltura.

Richiamandosi ancora una volta al lavoro di De Benedictis e De Filippis, essi sottolineano come il nuovo paradigma che si comincia a delineare con la riforma Mac Sharry – e più ancora con Agenda 2000 – ruotasse intorno all'idea dell'agricoltura come settore “multifunzionale”, produttore sia di beni privati per il mercato che di beni e servizi pubblici, e che il modello europeo di agricoltura familiare fosse considerato particolarmente adatto a interpretare questo ruolo, rispondendo sia alle esigenze produttive che alla nuova domanda espressa dai consumatori (Henke, 2004). Più in generale, sia pure dovendosi difendere dalle accuse – peraltro non del tutto infondate – di essere utilizzato da alcuni come una nuova giustificazione per il vecchio sostegno, il modello multifunzionale di agricoltura, da un lato, sancisce il tramonto dell'archetipo dell'agricoltura moderna come settore produttore di cibo e materie prime a costi sempre più bassi e, dall'altro, propone una sorta di *commoditisation* della ruralità intesa come consumo dello spazio rurale, come possibilità di fruire la campagna e l'agricoltura come beni “altri” da quelli legati al cibo e all'alimentazione (Marsden, 2003; Wilson, 2008).

Un altro aspetto rilevante nella definizione del nuovo paradigma è la consapevolezza della specificità territoriale dell'agricoltura e, dunque, della necessità di riavvicinare gli strumenti della politica al territorio. Tale consapevolezza è immediatamente riscontrabile nell'allora nascente secondo pilastro della Pac, che alle tradizionali misure per l'ammodernamento strutturale delle aziende agricole affianca un intervento di taglio territoriale, esplicitamente rivol-

to allo sviluppo delle aree rurali; al contrario, il primo pilastro rimane confinato ad un approccio di sostegno settoriale, saldamente ancorato a strumenti rigidamente *top-down* uguali per tutto il territorio comunitario.

Dunque, se la riforma Mac Sharry ha aperto la strada ad un ripensamento profondo del modello di sostegno assicurato all'agricoltura e alle aree rurali, è con Agenda 2000 che si inizia a delineare il nuovo paradigma, basato sulla struttura dicotomica dei due pilastri, con il secondo orientato ad un approccio territoriale oltre che settoriale e destinato a crescere nel tempo. In questo quadro, vale la pena segnalare che il ripensamento della Pac di cui si è detto, se risponde a molti dei fattori di crisi del vecchio modello di politica agraria, lascia irrisolto il nodo della spesa agricola. Sta di fatto che la riforma Mac Sharry prima e Agenda 2000 non contribuiscono certo a ridurre la spesa agricola; anzi, sia pure in un contesto di riduzione della sua incidenza sul Pil europeo, a parità di sostegno assicurato agli agricoltori le riforme comportano il suo aumento in valore assoluto: con esse, infatti, una parte crescente del sostegno prima "nascosto" nel regime di prezzi minimi garantiti assicurato dagli interventi di mercato e pagato soprattutto dai consumatori, viene sostituito da un sistema di aiuti diretti, finanziato dai contribuenti in modo molto più visibile, come posta del bilancio dell'Ue.

2.1 Il primo pilastro

In questo paragrafo si guarda all'evoluzione delle politiche ricadenti nel primo pilastro della Pac, concepite inizialmente come interventi di stabilizzazione e sostegno dei mercati ma ben presto diventate il principale strumento di sostegno al reddito degli agricoltori. Come si è accennato, dopo oltre vent'anni di dominio incontrastato di tale modello, prima la riforma Mac Sharry e poi Agenda 2000 hanno introdotto un sostegno (parzialmente) disaccoppiato, basato su pagamenti diretti. Nella fase di avvio del nuovo sistema di pagamenti diretti, essi erano esplicitamente concepiti e calcolati come compensazione "dovuta" per la riduzione dei prezzi minimi garantiti e il loro progressivo allineamento a quelli internazionali. Tale giustificazione "compensativa" dei pagamenti diretti, se è certamente spiegabile sul terreno politico come un modo per rendere più facilmente accettabile l'introduzione di uno strumento completamente nuovo, ha finito per condizionare tutta l'evoluzione successiva del sistema (Sckokai, Moschini, 1993; De Filippis, Henke, Pupo D'Andrea, 1999; Esposti, 2007). Sta di fatto che il criterio compensativo, seppure scarsamente giustificabile sul piano della teoria economica se non come misura di breve periodo, si è esteso a molte altre forme di sostegno, diventando uno dei principi cardine delle riforme nate per arginare la crisi della Pac, seppure con giustificazioni e logiche diverse². In altre parole, il principio del disaccoppiamento del sostegno dalla produzione si faceva largo, ma si portava dietro un "peccato originale": il fatto stesso che i pagamenti diretti nascessero come compensazione calcolata sulla base dei mancati redditi, infatti, lasciava la nuova forma di sostegno ancora legata a quella del passato.

Con il consolidamento che il sistema dei pagamenti diretti ha avuto con Agenda 2000, al criterio di compensazione per la perdita di reddito dovuto alla riduzione dei prezzi garantiti si inizia ad affiancare, almeno nelle intenzioni dichiarate, quello della remunerazione delle

² Tutte le forme di pagamenti diretti assicurati dalla Pac – da quelli del primo pilastro alle indennità per le aree svantaggiate, ai pagamenti agroambientali – sono state basate sul principio della compensazione per un mancato introito: nel caso dei pagamenti del primo pilastro, essi rappresentano una compensazione per la perdita del sostegno garantito dai prezzi; nel caso dei pagamenti agroambientali, si tratta di una compensazione per i costi di produzione più alti, nel caso delle indennità compensative il mancato reddito deriva dalle difficoltà di gestione aziendale in zone svantaggiate.

esternalità prodotte dal settore primario, secondo la logica della multifunzionalità che lega alla produzione primaria quella di beni e servizi pubblici per i quali la società è disposta a pagare (Velázquez 2001, van Huylenbroeck, Durand, 2003)³. Allo stesso tempo, Agenda 2000 introdusse anche la prima forma di *cross-compliance*, ovvero di condizionamento degli aiuti diretti al rispetto da parte degli agricoltori di comportamenti ritenuti sostenibili dal punto di vista ambientale (Henke, 2002). Con la cosiddetta eco-condizionalità, infatti, passò il principio che i pagamenti diretti non fossero soltanto un diritto acquisito, ma rappresentassero, in qualche modo, anche un incentivo al rispetto di standard agro-ambientali. Di fatto, l'eco-condizionalità fu introdotta da Agenda 2000 in forma molto blanda, in quanto il pieno godimento dei pagamenti venne legato al rispetto di regole (poi perfezionate dalle riforme successive) che, almeno in teoria, erano già obbligatorie in base ad altre componenti della normativa comunitaria, relativamente ad una serie di pratiche agronomiche e di gestione del territorio.

Tale evoluzione della Pac, spesso dettata dalle esigenze di gradualismo e pragmatismo dell'agenda politica più che dall'analisi della validità economica degli strumenti di volta in volta messi in campo, ha contribuito a rendere particolarmente vivace il dibattito sui pagamenti diretti e sulle forme di sostegno al settore primario, ma anche a renderlo piuttosto confuso e contraddittorio.

Nel 2003, con la riforma voluta dal commissario Fischler, il processo di disaccoppiamento degli aiuti diretti si è spinto molto in avanti, portando una buona parte del sostegno nell'alveo degli aiuti disaccoppiati, ma soprattutto ribaltando la logica stessa del sostegno, per cui, in sostanza, gli aiuti disaccoppiati diventavano la regola e la quota rimasta accoppiata alla produzione l'eccezione (De Filippis, 2004). Pur se questi ultimi restavano una parte non secondaria del sostegno complessivo, in considerazione anche del fatto che agli Stati membri era stato dato un certo margine di manovra sui tempi e la misura del disaccoppiamento, l'impostazione voluta da Fischler rappresentava una rivoluzione copernicana dell'impianto del sostegno pubblico al settore primario: infatti, il disaccoppiamento toglieva importanza alla tradizionale divisione in compartimenti stagni basata sulle singole organizzazioni comuni di mercato⁴, mentre il regime di pagamento unico, insieme ad una condizionalità un po' rafforzata, diventava la struttura portante del primo pilastro della Pac.

In conclusione di questa rapida carrellata relativa al primo pilastro, resta da chiedersi cosa esso rappresenti oggi, a completamento del processo di disaccoppiamento. Da una parte, il primo pilastro assicura ancora una "rete di sicurezza" relativa al funzionamento dei mercati, ma essa si è drasticamente indebolita: il vecchio armamentario di misure d'intervento si è ridotto all'osso ed è effettivamente diventato poco più di una forma di gestione di eventuali crisi. Dall'altra, nell'ambito dello stesso primo pilastro – prima con l'Articolo 69 del regolamento 1782/2003 e successivamente con l'Articolo 68 del regolamento n. 73/2009 – è stata offerta agli Stati membri la possibilità di sostenere "tipi specifici" di agricoltura anche con

³ Come si è accennato, si tratta di una questione controversa, specie in ambito internazionale: infatti, alla posizione di chi criticava la multifunzionalità come un pretesto per giustificare il vecchio sostegno, si opponeva quella di alcuni Paesi, sia comunitari che non, che proprio in nome della multifunzionalità si erano fatti sostenitori di un aiuto totalmente accoppiato, mettendo quindi in discussione il principio stesso del disaccoppiamento. Secondo queste posizioni, infatti, se l'attività agricola produce esternalità, allora il sostegno remunera queste produzioni che non verrebbero più garantite in assenza dell'obbligo a produrre. Per maggiori dettagli su tale dibattito si vedano, tra gli altri, i lavori di Velázquez e Pierangeli (2004).

⁴ Non è un caso che, quattro anni dopo la riforma Fischler, questo processo sia culminato nel varo del regolamento relativo alla cosiddetta Ocm unica (Frascarelli, 2008).

aiuti accoppiati, in deroga al principio generale del disaccoppiamento⁵. Tuttavia, la maggior parte del sostegno del primo pilastro, identificandosi con il pagamento unico disaccoppiato, risulta ancora oggi in qualche modo ancorata al passato e, dunque, poco difendibile in futuro⁶. Se, infatti, il disaccoppiamento ha ridotto in modo significativo la tradizionale carica distorsiva degli interventi via mercato assicurati in passato dal primo pilastro (tra l'altro, andando tutto a pieno titolo nella scatola verde della Wto⁷) in prospettiva rappresenta – sia dal punto di vista della teoria economica che della sostenibilità politica – la parte più debole e vulnerabile del sostegno assicurato dalla Pac attuale. Guardando agli ultimi sviluppi derivanti dal varo del cosiddetto *Health check* della Pac (De Filippis, 2009), se un elemento di forza è il fatto di aver completato il processo di disaccoppiamento totale, ancora una volta è rimasta nell'ombra la questione della motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori, questione che è invece tanto più ineludibile quanto più i pagamenti sono disaccoppiati dalla produzione (Sotte, 2005). D'altra parte, le due motivazioni che a riguardo vengono spesso tirate in ballo nel dibattito sulla Pac – la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici e la condizionalità – non sembrano sufficienti, a lungo termine, a giustificare l'attuale massa di spesa pagamenti diretti indirizzata agli agricoltori e, soprattutto, le modalità con cui essi vengono calcolati ed erogati.

Per quanto riguarda la compensazione per la produzione di beni e servizi pubblici, infatti, essa non può giustificare generici pagamenti disaccoppiati, per giunta calcolati su base storica, ma potrebbe trovare un fondamento solo se gli incentivi alla produzione di beni e servizi pubblici fossero selettivi e mirati (e dunque, semmai, affidata anche a misure accoppiate) e possibilmente producessero benefici quantificabili e quindi misurabili. Per quanto riguarda la condizionalità, si tratta di materia molto controversa e la normativa da essa generata rimane ancora molto blanda, come sottolineato da una recente nota della Corte dei conti europea (2008); in ogni caso, la condizionalità non è stata ben metabolizzata dal mondo agricolo europeo e con la semplificazione introdotta dall'*Health check* rischia di essere ulteriormente depotenziata.

Più convincente, secondo De Filippis (2009), sarebbe in prospettiva pensare alla giustificazione del primo pilastro come sostegno per l'esistenza, nel lungo periodo, di un'agricoltura capace di produrre tanto beni privati, in risposta ai segnali del mercato, quanto beni e servizi pubblici, in risposta all'intervento dello Stato. A questo scopo, potrebbe avere senso pensare, da un lato, ad un "livello di base" di sostegno al reddito, disaccoppiato e tendenzialmente uguale per aree geografiche omogenee, ulteriormente ridotto (magari a favore del secondo pilastro con la modulazione, ma su questo si tornerà in seguito); dall'altro, ad una serie di misure più specifiche e selettive, in parte anche accoppiate (Articolo 68), in larga misura differenziate su base nazionale o locale. In questa linea di ragionamento, una parte del sostegno dell'attuale primo pilastro sarebbe chiamato a remunerare ciò che si può de-

⁵ Come si vedrà nelle pagine successive, l'uso che l'Italia ha fatto di tale possibilità è stata finora tutt'altro che soddisfacente (De Filippis, Frascarelli, 2007)

⁶ Il legame degli aiuti diretti con il passato è accentuato dal fatto che la maggioranza dei paesi, Italia compresa, ha scelto un criterio "storico" per l'individuazione dei beneficiari ed il calcolo del pagamento unico aziendale, non cogliendo la possibilità, offerta dalla cosiddetta "regionalizzazione", di estenderlo a tutti gli agricoltori e renderlo più omogeneo a livello territoriale (Pupo D'Andrea, 2007; Anania, Tenuta, 2008).

⁷ La scatola verde rappresenta l'insieme delle politiche agricole considerate non distorsive, o marginalmente distorsive, degli scambi mondiali, e per questo motivo ammesse dalla Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organisation*, Wto).

finire il “valore di esistenza” (o “di opzione”) dell’agricoltura nei contesti occidentali economicamente avanzati; assicurando nel lungo periodo il mantenimento di un’agricoltura basata su buone pratiche e mettendo al tempo stesso in condizione gli imprenditori agricoli, nel breve periodo, di rispondere al meglio ai segnali del mercato. Su una linea di ragionamento non molto dissimile si colloca un recente contributo di Bureau e Mahé (2008), su cui si tornerà nel seguito.

2.2 Il secondo pilastro

Passando all’analisi del secondo pilastro, si è già detto che esso è stato progressivamente modellato dall’evoluzione della Pac dalla riforma Mac Sharry in poi, avendo inglobato – accanto alle tradizionali politiche strutturali – le misure agroambientali, l’intervento per le aree svantaggiate, i temi della qualità e, soprattutto, gli obiettivi della diversificazione dell’economia rurale. Tale evoluzione ha accentuato sempre di più la “doppia anima” del secondo pilastro, delineando una sorta di compromesso per la convivenza delle due componenti che si è consolidato nel tempo (De Filippis, Storti, 2002): da un lato la componente settoriale, peraltro ancora largamente maggioritaria, che ispira interventi direttamente orientati al sostegno dell’agricoltura o comunque rivolti a beneficiari appartenenti (o strettamente legati) al settore agricolo; dall’altra quella territoriale, con interventi di natura intersettoriale, orientati alla diversificazione e rivitalizzazione delle aree rurali e, soprattutto, rivolti a beneficiari non necessariamente legati all’agricoltura. Il compromesso che ha tenuto insieme queste due anime consisteva in una sorta di scambio: l’agricoltura, da un lato, destinava parte delle “sue” risorse finanziarie al perseguimento degli obiettivi di natura territoriale delle politiche di sviluppo rurale; dall’altro, manteneva saldamente il controllo di tali politiche, che altrimenti sarebbero ricadute nel calderone dell’intervento dei fondi strutturali, nel cui ambito esse avrebbero probabilmente finito con l’averne un ruolo ancora più marginale in termini di spesa.

Su questo fronte Agenda 2000 rappresenta un punto di svolta. È nel 1999, infatti, che nasce ufficialmente il secondo pilastro, mettendo assieme le misure di accompagnamento nate con la riforma Mac Sharry e le tradizionali misure di ammodernamento strutturale delle aziende agricole, e prende corpo l’idea di una politica di sviluppo delle aree rurali, a seguito anche di quanto discusso durante la conferenza di Cork del 1996: l’approccio territoriale assume, nelle intenzioni della Commissione europea, una importanza di “pari dignità” rispetto alla tradizionale missione orientata all’ammodernamento settoriale delle aziende agricole⁸; la diversificazione delle attività rurali diventa un obiettivo esplicito, che comporta un riequilibrio tra attività primarie ed altre attività fonte di reddito per le aree rurali; infine, la dimensione ambientale delle politiche di sviluppo rurale assume una dimensione preponderante, sancendo un legame definitivo tra politica agricola e intervento a difesa dell’ambiente. Ciò rappresenta il più evidente processo di *greening* della Pac, che mira a giustificare l’ampio sostegno garantito al settore primario, legando tale sostegno ad azioni positive, rispetto alle quali si incamera il consenso dell’opinione pubblica (Henke, 2002). Dal punto di vista della programmazione e della gestione della spesa, il secondo pilastro partiva all’insegna di una certa farraginosità, dovuta non tanto alla macchinosità della negoziazione dei programmi in

⁸ D’altra parte, al di là delle intenzioni dichiarate dalla Commissione, va sottolineato che esiste ancora una forte disparità di impegno finanziario tra le “due anime” del secondo pilastro: quella relativa all’ammodernamento settoriale rappresenta ancora circa l’85% delle risorse, mentre l’altra si ferma al 15%.

sé, quanto piuttosto al doppio binario messo in piedi dalla Commissione in base alla appartenenza dei territori alle aree obiettivo⁹.

Tra Agenda 2000 e l'*Health check* del 2008 si sono verificati altri eventi di rilievo che in parte hanno contribuito a ridefinire la filosofia del sostegno riconducibile al secondo pilastro (conferenza di Salisburgo) e in parte hanno messo a punto gli strumenti operativi del sostegno stesso, individuando nuove misure e strategie innovative per l'intervento nelle aree rurali (riforma Fischler del 2003). Da un lato, si è ribadito l'importanza del taglio territoriale degli interventi ma soprattutto la centralità dell'approccio *bottom-up* e della sussidiarietà delle politiche, per cui vi deve essere sinergia nel processo di decentramento istituzionale della loro gestione; dall'altro, sono state introdotte nuove misure, che spesso hanno contribuito ad ampliare gli orizzonti di azione del secondo pilastro¹⁰. Nel quadro della riforma Fischler, invece, in vista della successiva fase di programmazione (2007-2013) sono stati introdotti nel secondo pilastro gli assi prioritari di intervento, con i quali le misure vengono suddivise in quattro grandi tipologie (competitività, sostenibilità, diversificazione e approccio Leader) e viene attribuita a ciascuna di esse una dotazione minima di risorse che diventa vincolante per lo Stato membro (De Filippis, 2004; De Filippis e Fugaro, 2004; Saraceno, 2005).

Un passaggio chiave per la struttura e la composizione del secondo pilastro si è avuto di recente con l'*Health check*, che ha ulteriormente allargato il ventaglio di competenze del secondo pilastro. L'*Health check*, infatti, ha aggiunto agli obiettivi del secondo pilastro, le cosiddette "nuove sfide", a cui si è inteso dare una specifica visibilità e soprattutto una dotazione finanziaria *ad hoc*, riservando ad esse le risorse provenienti dalla nuova modulazione. Nelle proposte della Commissione del novembre 2007 tali sfide riguardavano i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la salvaguardia della biodiversità; successivamente, nell'accordo finale sull'*Health check* del novembre 2008, il Consiglio vi ha aggiunto "a piè di lista" le misure a sostegno della ristrutturazione del settore lattiero-caseario e l'innovazione, aumentando ulteriormente il già elevato grado di "entropia" presente nel secondo pilastro e la sovrapposizione con altri interventi già operanti sia del primo che del secondo pilastro (come condizionalità, Articolo 68, misure agro-ambientali e forestali). Se ciò è spiegabile con la necessità di trovare un compromesso politico che mettesse d'accordo i diversi Paesi, si evidenzia anche una certa debolezza della visione strategica del contributo del settore primario al raggiungimento di obiettivi ambientali e, più in generale, di sostenibilità (Sardone, 2008).

Sul terreno dell'ammodernamento strutturale, a distanza di oltre trent'anni dall'emanazione delle prime direttive rivolte a tale obiettivo, i risultati sembrano inferiori alle attese. D'altra parte, la cosa non è sorprendente, considerando la storia di queste politiche, con le direttive strutturali emanate con ritardo e poste in secondo piano rispetto alle politiche di mercato e con gli strumenti del secondo pilastro degli anni successivi che hanno solo superficialmente inciso sulle questioni strutturali. Il risultato è che, a livello europeo, è ancora molto evidente la forte frammentazione aziendale, soprattutto nei Paesi del sud dell'Europa, con una vasta platea di aziende ancora molto piccole, in mano ad agricoltori anziani e senza ricambio generazionale.

⁹ In particolare, le politiche per lo sviluppo rurale attingevano a diversi fondi (Feoga Orientamento e Garanzia) a seconda se un'area fosse o meno parte dell'Obiettivo 1; inoltre, anche i fondi strutturali partecipavano in parte al finanziamento delle misure per le aree rurali (Inea, 2006).

¹⁰ Si tratta, in particolare, di misure relative al benessere degli animali, alla qualità alimentare, al sistema di *audit* aziendale, oltre al rafforzamento di misure già esistenti, come l'aiuto per l'inserimento dei giovani in agricoltura e per la formazione.

Per quanto riguarda le misure agroambientali, la loro alta capacità di “tiraggio” in termini di spesa e la loro spendibilità in termini di consenso sociale hanno fatto sì che esse siano generalmente considerate delle politiche di “successo”, anche se è stata spesso evidenziata la mancanza di una obiettiva valutazione della loro efficacia (Henke, 2002; Mantino, 2007; Sotte, 2009). Un'altra questione rilevante delle misure agroambientali è la loro crescente sovrapposizione con la condizionalità, come messo molto chiaramente in luce anche dalla relazione della Corte dei conti europea (2008). In particolare, tale sovrapposizione ha riguardato soprattutto due aspetti:

- la condizionalità ha indebolito, e non rafforzato, il sistema di controllo dell'efficacia delle misure agroambientali (ed anche delle indennità compensative per le aree svantaggiate);
- la relazione tra condizionalità e programmi agroambientali non è sempre definita in modo chiaro, per cui può succedere che con i secondi si finanzino attività o si incentivino comportamenti che dovrebbero essere obbligatori (standard) per l'accesso ai fondi del primo pilastro.

Riguardo al primo punto, le norme relative alla condizionalità hanno sostituito il criterio delle “buone prassi” agricole, differenziate per zone omogenee, che pure rappresentavano degli standard minimi per poter accedere agli aiuti agroambientali; e secondo la Corte dei conti nella maggior parte degli Stati membri tale passaggio ha segnato un indebolimento degli obblighi ma anche dei controlli¹¹. Rispetto al secondo punto, è fondamentale tenere ben separati uno strumento obbligatorio (la condizionalità) e uno volontario (l'adesione al programma agroambientale), anche perché il rispetto di alcuni obblighi nell'ambito della condizionalità dovrebbe avere un effetto non secondario sul livello dei premi assicurati dalle misure ambientali¹².

Infine il terzo asse, relativo alla diversificazione, in molti casi ha messo in moto un processo interessante nelle aree rurali e nelle aziende, con particolare riferimento al tema della multifunzionalità, vista non più (o non solo) come un insieme di attività “collaterali”, messe in atto più o meno inconsapevolmente nell'esercizio della attività agricola, ma anche come effetto di esplicite strategie di sopravvivenza dell'azienda e di miglioramento della competitività attraverso, appunto, la diversificazione. Più in particolare, l'agricoltura multifunzionale include tre funzioni centrali, che riguardano le relazioni con lo spazio (ambiente, paesaggio), con la produzione (salubrità e sicurezza degli alimenti, ma anche diversificazione degli alimenti) e con i servizi (gestione aree rurali, biodiversità, amenità) (van Huylenbroeck, Durand, 2003). Il modo e l'intensità con cui queste funzioni si combinano con l'agricoltura definisce una sorta di “gradiente” di multifunzionalità (Wilson, 2007) lungo il quale si collocano le imprese agricole, ad un livello tanto maggiore quanto più esse sono in grado di esprimere una consapevole strategia imprenditoriale di sviluppo e di crescita aziendale orientata a rispondere alla crescente domanda della società per le funzioni secondarie dell'agricoltura (Belletti *et al.*, 2003; Henke, Salvioni, 2009).

¹¹ Questo accade anche perché quanto stabilito dal singolo Stato membro in materia di condizionalità non è più soggetto ad approvazione da parte della Commissione, ma anche perché le sanzioni sono inferiori e i controlli sono stati tarati su un campione più basso di aziende (il 5% contro l'11% delle aziende). Infine, va pure segnalato che in alcuni casi sono stati messi in piedi contemporaneamente i due sistemi di controllo, con una complicazione amministrativa e gestionale non indifferente.

¹² Ciò viene complicato anche dal diverso comportamento degli Stati membri, per cui è molto difficile stabilire il quadro normativo esatto entro cui ci si muove. In generale, laddove le due materie confinano (come, ad esempio: biodiversità e paesaggio) gli obblighi derivanti dalla condizionalità dovrebbero determinare in modo diretto il perimetro in cui opera il contratto stipulato all'interno del programma agroambientale.

3. Tra primo e secondo pilastro

Come si è già sottolineato, le recenti riforme della Pac hanno creato una crescente zona “grigia” tra i due pilastri che rende una distinzione netta tra di essi sempre più difficile e artificiosa. Ciò, in parte, è dovuto anche alla storia dei due pilastri: da una parte il primo pilastro ha subito cambiamenti radicali, ma non ha reciso del tutto il suo legame con il passato; dall’altra, il secondo pilastro è molto più giovane, caratterizzato da obiettivi più appetibili agli occhi dell’opinione pubblica ma anche da una gestione complessa ed una difficoltà di programmazione e negoziazione che finisce col frenare le sue potenzialità. In questo contesto, anche come frutto di una lunga fase evolutiva della Pac che ha aggiunto riforme a riforme in modo spesso disordinato e contraddittorio e senza soluzione di continuità, si è assistito ad un processo di continua “ibridazione” tra le misure appartenenti ai due pilastri che rende sempre meno chiara e utile la loro distinzione. Nello specifico, ci si riferisce a misure vecchie e nuove che, da un lato, tendono a riequilibrare le risorse tra i due pilastri; dall’altro, agiscono secondo meccanismi e logiche che pescano da entrambi i pilastri: la modulazione, le misure dell’Articolo 68 (ex 69) del nuovo regolamento orizzontale; gli interventi di carattere strutturale presenti nell’ambito delle Organizzazioni comuni di mercato (Ocm) di taluni comparti. Analizziamole più in dettaglio.

3.1 La modulazione degli aiuti diretti

La modulazione consiste in un taglio agli aiuti diretti del primo pilastro e nello spostamento delle risorse derivanti da tale taglio dal primo al secondo pilastro, per potenziare la dotazione finanziaria disponibile per misure aggiuntive nell’ambito dei programmi di sviluppo rurale. La modulazione, da strumento “simbolico” e percepito come temporaneo, è diventata un elemento chiave della Pac che si inquadra molto bene nel suo attuale assetto e nella fase di transizione che essa sta vivendo (Henke, Sardone, 2008a). Il disaccoppiamento, infatti, ha reso l’ammontare di aiuti soggetto a modulazione indipendente dai prodotti a cui essi erano, nel passato, accoppiati: dunque, il taglio imposto dalla modulazione assume attualmente la veste di una generica riduzione del sostegno diretto a vantaggio delle politiche di sviluppo rurale, essendo in larga parte venuto meno il legame con i prodotti che avevano dato origine a quei pagamenti diretti. In particolare, essa perde un suo originario elemento di iniquità, messo in evidenza da diversi studiosi, che veniva individuato nel fatto che il rafforzamento del secondo pilastro proveniva soprattutto da alcuni comparti, con effetti redistributivi non secondari tra territori e beneficiari, legati alla distribuzione delle colture e non tanto alla generale distribuzione della ricchezza (Inea, 2000; Ostenburg, 2006).

Detto questo, è bene mettere in evidenza anche alcuni aspetti che possono segnalare un cambio di atteggiamento nei confronti della modulazione, dopo che essa ha avuto un periodo di “successo” (Henke, Sardone, 2008b). In primo luogo, lo spostamento di risorse a favore del secondo pilastro non risponde più, come nel passato, ad una esigenza legata al diverso grado di distorsione delle politiche che ricadono sotto l’uno e l’altro dei pilastri¹³. Inoltre, il travaso di risorse dal primo al secondo pilastro incontra una sempre maggiore resistenza da parte dei governi nazionali, specie di quelli dei Paesi più poveri, a causa della necessità di as-

¹³ Inizialmente con la modulazione si realizzava uno spostamento di una parte del sostegno che ricadeva nella scatola blu del Wto (pagamenti diretti semi-accoppiati) verso la scatola verde (politiche di sviluppo rurale). Con il disaccoppiamento e il passaggio al pagamento unico aziendale, che pone comunque i pagamenti diretti nella scatola verde, questa non è più una priorità.

sicurare il cofinanziamento nazionale dei fondi che vanno al secondo pilastro. Persino i governi locali, ultimi destinatari delle risorse delle politiche di sviluppo rurale, iniziano a manifestare qualche resistenza a vedere aumentata la dotazione finanziaria del secondo pilastro, per le difficoltà di programmare, gestire e spendere in modo efficiente ed efficace una massa crescente di spesa. D'altro canto, giunti al quarto periodo di programmazione, è evidente come l'individuazione di criteri oggettivi di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di sviluppo rurale sia un elemento indispensabile per il futuro e per la credibilità dell'approccio territoriale e "dal basso", al di là di un giudizio pregiudizialmente positivo di tale modello di sostegno (Sotte, 2009).

Un tratto caratteristico della modulazione è rappresentato dallo stretto collegamento che essa ha sempre avuto con il raggiungimento di obiettivi non tradizionali della Pac. In effetti, il gettito è stato prima vincolato alle cosiddette misure di accompagnamento, poi agli interventi di sviluppo rurale in generale, fino alla decisione prima ricordata di riservare la parte derivante dal potenziamento del tasso di prelievo al raggiungimento delle "nuove sfide". Se l'idea che sta dietro questa decisione è comprensibile, va sottolineato come in questo modo ciascuno Stato membro dedicherà alle nuove sfide somme molto diverse l'uno dall'altro, con priorità che possono alla fine divergere da quelle collettive: in altre parole, le sfide sono state definite a livello comunitario, mentre le risorse impiegate vengono stanziare e destinate secondo criteri locali, e comunque subordinatamente a quanto la modulazione genera sul territorio¹⁴.

Infine, va considerato il complesso meccanismo di revisione della programmazione vera e propria delle politiche di sviluppo rurale a seguito delle modifiche apportate dalla modulazione (Sotte, 2009). In particolare, c'è da compiere uno sforzo di coerenza del piano strategico nazionale (Psn) con gli strumenti da mettere in campo per le nuove sfide, per cui diventa necessario intervenire sui programmi stessi. Inoltre, vanno monitorate assieme tutte le azioni messe in campo per rispondere alle nuove sfide, comprese quelle già applicate dal singolo Stato membro; queste ultime, però, vanno giustificate agli occhi della Commissione e, se considerate rispondenti all'obiettivo delle nuove sfide, integrate e monitorate insieme alle nuove misure. Infine, è necessario verificare l'eventuale possibile sovrapposizione delle nuove misure con eventuali strumenti di programmazione nazionali e regionali. In sostanza, si impone uno sforzo di programmazione tutt'altro che trascurabile che complica non poco i già farraginosi meccanismi di gestione del secondo pilastro.

3.2 Il nuovo Articolo 68 del Regolamento (Ce) 73/2009

Per quanto riguarda l'Articolo 68 (ex Articolo 69 del Regolamento 1782/2003), il nuovo strumento è stato giustamente indicato come una riproposizione dell'approccio delle misure di accompagnamento messe in campo dalla riforma Mac Sharry del 1992. Esso, infatti, si situa esplicitamente a cavallo tra il primo ed il secondo pilastro e presenta tutta una serie di caratteristiche che erano tipiche delle misure di accompagnamento della riforma Mac Sharry (Frascarelli, 2008):

- è finanziato dal Feaga e richiede la compilazione di una domanda analoga a quella per il pagamento unico;

¹⁴ Basti pensare che l'ammontare di risorse derivante nei diversi Stati membri dalla modulazione è criticamente dipendente dalla numerosità delle piccole aziende, che la franchigia di 5.000 euro mette al riparo dalla modulazione stessa: in altre parole, a parità di altre condizioni, nelle regioni e nei Paesi dove vi sono molte piccole aziende, ci saranno meno risorse per affrontare le nuove sfide.

- propone un ventaglio di misure molto eterogenee tra di loro (tipi specifici di agricoltura; pagamenti accoppiati in zone vulnerabili, aumento del valore dei titoli contro l'abbandono, contributi per le assicurazioni contro le calamità, fondi di mutualizzazione);
- necessita una buona dose di programmazione a livello nazionale;
- in alcuni casi viene richiesto anche un intervento finanziario diretto da parte degli Stati membri con il cofinanziamento.

Dopo il sostanziale fallimento – almeno in Italia – dell'Articolo 69 come misura di intervento selettivo (De Filippis, Frascarelli, 2007), si passa ad un nuovo approccio che riconosce il carattere specifico del sostegno e non si limita a predisporre una sorta di “pretesto” per mantenere una certa quota di sostegno accoppiato (in modo più o meno surrettizio). In particolare, con l'Articolo 68 si perde il legame settoriale degli interventi, essendo possibile erogare pagamenti indipendentemente dai settori in cui si effettua il prelievo che li finanzia; inoltre, la dotazione finanziaria dell'Articolo 68 potrà attingere anche ai fondi non spesi dei massimali nazionali¹⁵.

Oltre ad assumere caratteristiche intermedie tra primo e secondo pilastro, simili a quelle delle misure di accompagnamento dei primi anni Novanta, il nuovo Articolo 68 – insieme alla condizionalità e certo meglio del vecchio Articolo 69 – rappresenta uno strumento innovativo della Pac, potenzialmente in grado di riorientare il sostegno, di legarlo in modo selettivo a comportamenti “desiderabili”, di adattare la politica alle esigenze specifiche dei territori, tenendo conto delle specificità nazionali e lasciando un ragionevole margine di manovra ai singoli Stati membri. Se questo è vero in teoria, va però detto che l'orientamento di recente adottato in Italia per l'applicazione del nuovo Articolo 68 sembra andare in una direzione non troppo dissimile da quanto avvenuto con l'ex Articolo 69 con una dispersione delle risorse su molti comparti, scarsamente rispettosa di quelle che dovrebbero essere le reali priorità d'intervento e che rischia di riproporre una erogazione “a pioggia” e di rendere il sostegno poco incisivo e finalizzato, perdendo di vista l'originale obiettivo di selettività.

3.3 Gli interventi strutturali all'interno delle Ocm

La terza tipologia di strumenti da prendere in considerazione in questa rapida disamina è quella degli interventi strutturali finanziati all'interno delle Ocm (o da quel che ne rimane). Più in particolare, questo aspetto è presente in alcuni comparti prevalentemente mediterranei (ortofrutta, vino, olio d'oliva, tabacco), al cui interno peraltro aveva sempre operato – nella logica stessa del funzionamento dell'Ocm – una componente di intervento strutturale. Questa contrapposizione tra la forma che assume il sostegno assicurato all'agricoltura continentale e quella dell'aiuto destinato alle Ocm mediterranee è stata sempre un'asimmetria presente nella Pac. Ad una filosofia di intervento “meccanicistica” per i prodotti continentali, basata su criteri unici dal Nord al Sud d'Europa, ha sempre corrisposto un ventaglio di strumenti molto più complesso ed articolato per le produzioni mediterranee, con un più forte impegno programmatico da parte dello Stato membro; questo, infatti, recepisce la cornice regolamentare della Pac ma elabora piani nazionali e regionali ed interviene in modo molto più attivo nella gestione della politica di quanto non si verifichi, ad esempio, per il sostegno a

¹⁵ Questa opportunità potenzialmente consente all'Italia di recuperare e finalizzare circa 144 milioni di euro all'anno. Resta inteso, tuttavia, che tali risorse non sono aggiuntive rispetto al *plafond* massimo riservato all'Articolo 68, che rimane comunque limitato al 10% del massimale nazionale degli aiuti diretti (pari per l'Italia a 430 milioni di euro) (De Filippis, 2009; Frascarelli, 2009).

seminativi, carni bovine e suine, prodotti lattiero-caseari. Una conferma indiretta del differente criterio utilizzato si riscontra anche nel ritardo e nella diversa modalità con cui sono stati estesi i pagamenti diretti a questi comparti rispetto a quelli continentali¹⁶.

Alla disparità di trattamento tra settori diversi all'interno delle politiche di mercato del primo pilastro, va aggiunta la considerazione che, con il rafforzamento degli interventi strutturali sotto l'ombrello della politica di sviluppo rurale, è stato necessario attivare una serie di delimitazioni, distinzioni e controlli per evitare che si creassero duplicazioni nelle modalità del sostegno. Questa commistione tra interventi di mercato e politiche strutturali implica un lavoro molto accurato, dispendioso e poco efficiente, di demarcazione precisa dell'intervento ammissibile nel primo pilastro e quello ammissibile nel secondo. In alcuni casi è molto difficile stabilire questi confini, ed è comunque discutibile il fatto che essi vengano fissati *ex-post*. A questo riguardo, fin tanto che si rimane nella logica della divisione funzionale tra pilastri, sarebbe probabilmente più efficiente fare ordine e definire in via prioritaria quello che può essere fatto da una parte e dall'altra¹⁷. Più in generale, anche in considerazione dell'adozione della cosiddetta Ocm unica (Frascarelli, 2008) e le prospettive del prossimo futuro della Pac, non ha più senso che alcune Ocm abbiano un ruolo così importante sugli aspetti strutturali del settore.

¹⁶ Si può qui ricordare che lo stesso disaccoppiamento introdotto con la riforma Fischler del 2003 è stato esteso alle Ocm mediterranee con un certo ritardo: per quanto riguarda l'olio d'oliva e il tabacco, la riforma è stata introdotta a partire dal 2006; successivamente è stata estesa anche a vino e ortofrutta. Nei casi di tabacco e pomodoro da industria, il passaggio al disaccoppiamento totale è stato previsto per stadi.

¹⁷ La diversa collocazione di uno strumento tra primo e secondo pilastro implica anche un suo diverso trattamento sul terreno finanziario, in considerazione del fatto che il secondo pilastro di norma prevede, a differenza del primo, un cofinanziamento nazionale.

4. L'evoluzione della spesa comunitaria: una lettura per obiettivi

In questo paragrafo si propone una lettura dell'evoluzione della spesa della Pac che riaggrega le risorse per grandi obiettivi, indipendentemente dalla loro appartenenza al primo o al secondo pilastro. Lo scopo è quello di mostrare come nel tempo si sia modificata la fisionomia della spesa comunitaria destinata alle politiche agricole, ma anche di sottoporre a verifica l'ipotesi che la tradizionale distinzione della Pac in due pilastri, caratterizzati da diverse competenze, si stia progressivamente svuotando del suo senso originario.

A tal fine, sono stati individuate le seguenti tipologie di intervento della Pac:

- sostegno ai mercati;
- pagamenti diretti;
- di cui pagamenti “in transizione” dal sostegno ai mercati al sostegno al reddito¹⁸;
- aiuti diretti al reddito;
- aiuti alla ristrutturazione;
- aiuti alla qualità;
- aiuti all'ambiente;
- aiuti al territorio;
- aiuti alla diversificazione;
- aiuti al capitale umano;
- una categoria residuale definita “altro”.

Tali ambiti di intervento rappresentano, in modo sintetico, le principali voci di spesa dei due tradizionali pilastri della Pac: da un lato, si ritrovano le categorie di sostegno al mercato e al reddito, che sono le funzioni tradizionalmente assegnate al primo pilastro; dall'altro, si collocano le voci che ricalcano l'impostazione del sostegno garantito dal secondo pilastro (ambiente, territorio, strutture agrarie).

L'esercizio consiste nel classificare la spesa Pac riaggregandola secondo le voci individuate a partire da entrambi i pilastri, in corrispondenza di due traguardi temporali: il 2000, quando si era alla vigilia dell'applicazione di Agenda 2000 e la spesa agricola rifletteva ancora l'impostazione della riforma Mac Sharry, e il 2008, anno in cui la riforma Fischler del 2003 era già a regime (tabella 1).

Per quanto riguarda il 2008, si sono presi in considerazione il bilancio comunitario per quel che riguarda il Feaga, mentre è stata utilizzata la spesa programmata per il periodo 2007-2013 per quanto riguarda lo sviluppo rurale (Feasr)¹⁹. Con riferimento al 2000, sono stati utilizzati: 1) i dati del fondo Feoga-Garanzia, in cui ricadeva la spesa per le misure di mercato, quella per le misure di accompagnamento – successivamente diventate parte integrante delle politiche del secondo pilastro – e anche la spesa per le misure di sviluppo rurale per le regioni non Obiettivo 1; 2) i dati del Feoga-Orientamento, che comprendeva, per le sole regioni dell'Obiettivo 1, le misure di sviluppo rurale diverse da quelle di accompagnamento²⁰. Naturalmente il confronto tra i due anni risente anche dell'allargamento dell'Ue ai Paesi dell'Europa dell'Est, per cui più che le cifre in valore assoluto è interessante valutare la diversa composizione percentuale delle risorse nei due anni presi in considerazione.

¹⁸ Si tratta di pagamenti diretti ancora parzialmente accoppiati ma destinati a diventare totalmente disaccoppiati, e dunque considerati in transizione tra il sostegno al mercato ed il sostegno diretto.

¹⁹ La spesa Feasr copre un periodo di programmazione di sette anni, per cui la dotazione per il singolo anno è stata ottenuta dividendo per sette la spesa programmata complessiva.

²⁰ In questo caso, la componente del secondo pilastro contenuta nel Feoga-Garanzia è relativa all'anno effettivo considerato (trattandosi, per lo più, di misure a premio), mentre la componente del Feoga-Orientamento è stata ottenuta dividendo per sette la spesa programmata.

Tabella I – Riclassificazione delle voci di bilancio relative al I e II pilastro della Pac				
	2008		2000	
Mercati	I Pilastro Restituzioni, stoccaggio, cereali, tessili, Po ortofrutta, uva secca, altri aiuti	II Pilastro Valore economico foreste, aumento valore aggiunto, potenziale agricolo, gruppi produttivi, strategie per la competitività	I Pilastro Restituzioni, stoccaggio, distillazioni, trasformazione, ritiro obbligatorio, Po ortofrutta	II Pilastro Commercializzazione e trasformazione, potenziale agricolo
Pagamenti diretti	Pagamenti disaccoppiati (Pua, Sps), pagamenti parzialmente disaccoppiati, aiuti speciali, agrumi, uva secca		Pagamenti diretti (parzialmente disaccoppiati)	
di cui in transizione	<i>Pagamenti parzialmente disaccoppiati, pomodoro, tabacco, frutta trasformata, zucchero</i>		<i>Pagamenti parzialmente disaccoppiati in transizione</i>	
Reddito		Agricoltura di sussistenza, indennità montagna, altre indennità, Natura 2000, Pag. Romania e Bulgaria		Indennità aree svantaggiate
Strutture	Vino, zucchero	Modernizzazione, aiuti Romania e Bulgaria, benessere animale, investimenti, risorse idriche	Vino, latte scremato	Trasformazione, ricomposizione fondiaria, miglioramento fondiario, investimenti, risorse idriche
Qualità	Sementi, olio d'oliva, grano duro, Art. 69 (escl. zootecnia)	Misure a favore della qualità		Misure a sostegno della qualità
Ambiente	Ex 2078, riso	Natura 2000, programmi ambientali, imboscamento, sistemi forestali, afforestazione, potenziale forestale	Ritiro quinquennale	Programmi ambientali, silvicoltura
Territorio	Grano duro zone tradizionali, Art. 69 (zootecnia)	Animazione, qualità vita, cooperazione, Gruppi azione locale		Gruppi azione locale
Diversificazione	Energy crops	Cooperazione allo sviluppo nuove produzioni, infrastrutture, diversificazione, creazione imprese, turismo, servizi di base per comunità, rinnovamento villaggi, patrimonio rurale		Diversificazione, turismo, servizi essenziali, infrastrutture, patrimonio rurale
Capitale umano		Giovani, prepensionamento, formazione, informazione, aiuto e consulenza		Giovani, prepensionamento, formazione, assistenza
Altro	Aiuti alimentari, ortofrutta	Servizi di supporto, standards, assistenza tecnica	Aiuti alimentari, aiuti consumo, aiuti amministrativi, aiuti agro-monetari	Ingegneria finanziaria, valutazione

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari

4.1 La riclassificazione delle voci di bilancio

Partendo dalla voce “mercati”, in essa sono state inserite, per quanto riguarda il primo pilastro, tutte le misure che rappresentano un effettivo sostegno al funzionamento dei mercati, sia all’interno dei singoli Stati membri che a livello internazionale. Per il 2008, sono stati compresi gli interventi di ritiro dei prodotti, le restituzioni alle esportazioni e qualche voce, tutto sommato residuale, di sostegno ai mercati per specifici prodotti (come nel caso dell’intervento per i cereali e per altri prodotti per cui ancora è in piedi una “rete di scurezza” per il ritiro del prodotto nel caso di una crisi perdurante di mercato). In questa voce sono stati inclusi anche gli aiuti per i programmi operativi all’interno dell’Ocm ortofrutta²¹. Nel complesso, ovviamente, la componente del sostegno classificabile secondo questo macro-obiettivo era molto più consistente al 2000, in considerazione dell’importanza che ancora avevano gli interventi a sostegno del mercato interno e delle esportazioni. Inoltre, per il 2000 è stato incluso anche l’aiuto legato al *set-aside* obbligatorio, in quanto esso era esplicitamente considerato una misura di controllo dell’offerta, e rappresentava comunque la *conditio sine qua non* per l’accesso ai pagamenti diretti.

Per il secondo pilastro, sono state incluse nella voce “mercati” le misure settoriali a sostegno dell’attività di mercato, come la valorizzazione economica delle foreste o le misure a sostegno del potenziale agricolo²².

La seconda voce considerata è quella definita degli “aiuti diretti”, che include due componenti: i pagamenti diretti e gli aiuti al reddito. Nella prima ricade, sostanzialmente, la componente del primo pilastro riconducibile al pagamento unico aziendale (Pua) o allo schema di pagamento semplificato dei nuovi Stati membri (Sps). A queste voci sono stati aggiunti anche gli aiuti speciali e gli aiuti specifici di alcuni comparti (agrumi, frutta secca), erogati sotto forma di pagamenti diretti. In questa tipologia di spesa è compresa anche la categoria “in transizione”, con la quale si è indicata quella parte dei pagamenti diretti oggi ancora accoppiati ma che sono destinati a diventare disaccoppiati. Per il 2008 questa voce riguarda proprio quei comparti per i quali il processo di disaccoppiamento non è completato e anche quelli per cui è già previsto un percorso verso il Pua (pomodoro, tabacco, frutta trasformata, aiuto temporaneo allo zucchero). Nel 2000, questa voce racchiude una parte preponderante del sostegno, in quanto vi sono stati inseriti tutti i pagamenti diretti che con la riforma Fischler sono poi confluiti nel Pua.

La componente della spesa relativa ai pagamenti diretti è stata tenuta come voce a sé proprio per le considerazioni svolte in precedenza, ovvero la natura del tutto peculiare del Pua, che non può essere considerato un vero e proprio aiuto al reddito in quanto non ha alcun elemento di selettività e di proporzionalità rispetto alla condizione dei beneficiari e a causa del suo ambiguo legame alla condizione “storica” di agricoltore. Per questa componente di spesa non vi è alcun apporto da parte del secondo pilastro.

Al contrario, il secondo pilastro contribuisce in modo esclusivo alla componente “reddito”, nella quale sono state incluse le indennità per le aree svantaggiate e per le aree Natura 2000, in considerazione del fatto che esse rappresentano una compensazione per le condizioni “oggettive” di svantaggio di alcuni agricoltori rispetto ad altri. Insieme con le indennità

²¹ Tali programmi nascono con l’obiettivo di fornire un sostegno ai mercati dei prodotti ortofruttili, intervenendo anche sugli aspetti strutturali. In questo caso si è preferito collocare la spesa per i programmi operativi nella voce relativa ai mercati per la maggiore rilevanza che il sostegno ai mercati ha nella definizione delle misure previste.

²² Si tratta di interventi che mirano a valorizzare gli aspetti di mercato di alcuni specifici settori oppure a ripristinare il potenziale produttivo in caso di eventi climatici o naturali particolarmente sfavorevoli.

sono stati inclusi in questa voce anche gli aiuti che Bulgaria e Romania hanno deciso di aggiungere (*top up*) a quelli previsti nel primo pilastro per i nuovi Stati membri.

Nella categoria “strutture” sono state inclusi tutti gli interventi, del primo e del secondo pilastro, che promuovono esplicitamente o implicitamente modifiche di natura strutturale delle aziende. Da questo punto di vista è emblematica, all’interno del primo pilastro, la presenza del comparto del vino sia nel 2000 che nel 2008, poiché nell’Ocm vitivinicola è stata sempre prevista una componente di intervento strutturale. Alla voce “strutture” appartengono ovviamente tutti i numerosi interventi del secondo pilastro con un diretto e sensibile impatto strutturale: le misure di modernizzazione, quelle legate agli investimenti, gli interventi a favore della trasformazione e di ricomposizione e miglioramento fondiari, comprese le misure a favore delle risorse idriche, che hanno, soprattutto nella nuova programmazione per lo sviluppo rurale, una forte motivazione di natura ambientale volta all’efficiente gestione dell’acqua in agricoltura. In questa categoria abbiamo collocato anche le misure a sostegno del benessere degli animali, in quanto nella maggior parte dei casi esse prevedono interventi di carattere strutturale rivolti all’adeguamento delle stalle e alla modifica delle modalità di trasporto degli animali (come dimensioni minime, aerazione, condizioni igieniche).

Nella voce “qualità”, per il primo pilastro, relativamente al 2008, sono state inserite la spesa relativa all’applicazione dell’Articolo 69 (ad esclusione del sostegno alla zootecnia, incluso nelle misure a favore del territorio) e le misure specifiche a sostegno della qualità per il grano duro e per l’olio d’oliva²³. È interessante notare che, in base al criterio adottato, nel 2000 non c’erano all’interno del primo pilastro misure a sostegno della qualità. Per quanto riguarda, invece, il secondo pilastro, rientrano in questa voce tutte le misure previste nei Piani di sviluppo rurale a sostegno della qualità²⁴.

In relazione alla voce “ambiente”, come ci si aspettava, sono ben più numerose e consistenti le categorie di spesa provenienti dal secondo pilastro, poiché esse includono sia i programmi agroambientali che le spese per le aree di Natura 2000 e per le foreste. Come già anticipato, in questo gruppo potrebbero rientrare numerosi interventi per i quali una corretta gestione e conservazione delle risorse ambientali diventa un pre-requisito per la loro realizzazione, sia nella categoria degli interventi di mercato che tra quelli di natura strutturale (come nel caso degli investimenti o del benessere degli animali)²⁵.

La categoria del “territorio” è un chiaro esempio del riorientamento della spesa comunitaria per l’agricoltura. Nel 2000, questa voce era inesistente nel primo pilastro, mentre rappresentava una componente marginale del secondo pilastro, per cui nel complesso essa copriva solo il 2,5% della spesa per il secondo pilastro e lo 0,4% del totale comunitario. Al contrario, nel 2008 anche alcuni interventi all’interno del primo pilastro possono essere classifi-

²³ Nel caso delle due Ocm, infatti, vi è un esplicito riferimento alla qualità nel dettato del regolamento relativo alla specifica misura.

²⁴ Va precisato, a proposito della voce “qualità”, che ci si è basati prevalentemente su quanto viene nominalmente dichiarato nei regolamenti comunitari, per cui in essa finiscono col rientrare anche misure che, in realtà, sono assai poco incisive in termini di miglioramento qualitativo dei prodotti agricoli e alimentari. Molto evidente è il caso dell’Articolo 69, ma le stesse cautele valgono per le misure a favore della qualità presenti nei Piani di sviluppo rurale. Va anche ricordato che una parte delle misure a sostegno della qualità sono incluse nei programmi agroambientali e non è possibile, dai bilanci, risalire alla spesa specifica.

²⁵ Per quanto riguarda il primo pilastro, basta pensare agli elementi di condizionalità ambientale per il pieno accesso ai pagamenti diretti. Tuttavia, qui si è cercato di tenere conto degli obiettivi principali dichiarati dal legislatore o comunque alle finalità più chiaramente riconoscibili.

cati in questa categoria: l'aiuto per le zone tradizionali relative al grano duro e la parte relativa alla zootecnia dell'Articolo 69. Nel primo caso, infatti, l'aiuto è modulato sulla base territoriale e in considerazione dell'importanza della coltura a livello locale; nel secondo, si è tenuto in considerazione il fatto che l'Articolo 69 si poneva, almeno come obiettivo, il sostegno alla zootecnia di montagna, che a sua volta assicurava anche, sempre nelle intenzioni, il rapporto con i pascoli e i prati permanenti. Per quanto riguarda il secondo pilastro, in essa ricadono le misure relative ai programmi Leader, all'animazione, alla qualità della vita, alla cooperazione. Naturalmente, seppure in decisa crescita, l'incidenza resta comunque modesta, come si vedrà più chiaramente nel paragrafo successivo. Una categoria affine a quest'ultima è quella relativa alla "diversificazione", nella quale sono state incluse quelle misure che tendono a differenziare l'origine dei redditi degli agricoltori. Per quanto riguarda il primo pilastro, si è preso in considerazione solo l'aiuto per le *energy crops*, peraltro eliminato dalla ultima riforma della Pac, mentre per il secondo pilastro la voce include, tra le altre, le misure di sostegno alle infrastrutture, al turismo, al cosiddetto "rinnovamento dei villaggi". A questo proposito, va sottolineato come sia in qualche mondo aumentata la complessità di questa voce anche all'interno del secondo pilastro tra i due periodi considerati, a testimonianza dell'importanza, almeno teorica, data a questa famiglia di misure nell'ambito della Pac.

Nella voce "capitale umano" sono state raccolte tutte le misure che hanno a che fare con il potenziale del lavoro in agricoltura e nelle aree rurali; insediamento dei giovani, prepensionamento, formazione, consulenza alle aziende, assistenza tecnica e altre. Come è logico attendersi, si tratta di misure che per loro natura trovano una collocazione più appropriata nell'ambito del secondo pilastro.

A completare questo complesso esercizio classificatorio c'è una voce a carattere residuale definita "altro", che mette assieme aiuti specifici del primo e del secondo pilastro: tra i primi quelli alimentari, gli aiuti al consumo, i vecchi aiuti agro-monetari (ancora presenti nel 2000); tra i secondi, il sostegno alla ingegneria finanziaria ed altre voci di minore importanza.

A partire, dunque, da questa riclassificazione del bilancio della Pac per il 2000 e il 2008, nei paragrafi successivi si propone una rilettura di sintesi della spesa agricola, con riferimento all'Ue nel suo complesso e all'Italia (tabelle 2 e 3; figure 1-6).

4.2 Una rilettura complessiva della spesa a livello Ue

Guardando ai dati contenuti nelle tabelle e rappresentati nelle figure, ed iniziando dall'Ue nel suo complesso (tabella 2), il primo elemento che si evidenzia è il sensibile aumento della spesa complessiva per la Pac in valore assoluto: da 44,7 miliardi di euro del 2000 ad oltre 65 miliardi di euro del 2008; un aumento certamente da attribuire soprattutto all'allargamento dell'Ue, ma anche dovuto, come si è detto, alla sostituzione delle tradizionali misure di sostegno via mercati (pagate in larga misura dai consumatori attraverso prezzi più alti) con pagamenti diretti agli agricoltori (finanziati direttamente dal bilancio dell'Ue). Inoltre, pur considerando i diversi livelli di partenza, va sottolineato che l'aumento della spesa è stato ben diverso tra i due pilastri: infatti, mentre il primo è cresciuto per l'Ue in complesso di poco più del 10% (da circa 38 miliardi a poco meno di 43 miliardi di euro), la spesa del secondo pilastro si è più che triplicata (da 6,6 a oltre 22 miliardi di euro). Il che conferma che la forte enfasi posta in questi anni sull'importanza del rafforzamento del secondo pilastro, nonostante la grande resistenza al cambiamento che caratterizza una politica complessa e stratificata come la Pac, ha trovato un riscontro significativo nella effettiva evoluzione della spesa.

In decisa controtendenza è la voce relativa alla spesa per il sostegno ai mercati, che mo-

Tabella 2 – Ue - Riclassificazione delle voci di bilancio relative al I e II pilastro della Pac

	2000			2008		
	I Pilastro	II Pilastro	Totale	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Milioni di euro						
Mercati	11.821,8	322,2	12.144,0	2.684,8	1.778,8	4.463,6
Pagamenti diretti	25.170,9	0,0	25.170,9	37.258,0	0,0	37.258,0
<i>di cui in transizione</i>	23.312,4	0,0	23.312,4	5.365,9	0,0	5.365,9
Aiuti al reddito	0,0	674,2	674,2	0,0	3.521,3	3.521,3
Strutture	905,7	1.748,8	2.654,5	1.829,6	3.225,2	5.054,8
Qualità	0,0	25,7	25,7	406,8	75,1	481,9
Ambiente	10,5	5.578,0	5.588,5	154,1	6.078,7	6.232,8
Territorio	0,0	183,3	183,3	207,5	1.133,9	1.341,4
Diversificazione	0,0	714,0	714,0	72,1	3.744,5	3.816,6
Capitale umano	0,0	523,0	523,0	0,0	2.642,6	2.642,6
Altro	135,6	256,2	256,2	380,5	78,2	458,7
Totale	38.044,5	44.680,2	44.680,2	42.993,4	22.278,3	65.271,7
Valori %						
Mercati	97,3	2,7	27,2	60,1	39,9	6,8
Pagamenti diretti	100,0	0,0	56,3	100,0	0,0	57,1
<i>di cui in transizione</i>	100,0	0,0	52,2	100,0	0,0	8,2
Aiuti al reddito	0,0	100,0	1,5	0,0	100,0	5,4
Strutture	34,1	65,9	5,9	36,2	63,8	7,7
Qualità	0,0	100,0	0,1	84,4	15,6	0,7
Ambiente	0,3	99,7	12,5	2,5	97,5	9,5
Territorio	0,0	100,0	0,4	15,5	84,5	2,1
Diversificazione	0,0	100,0	1,6	1,9	98,1	5,8
Capitale umano	0,0	100,0	1,2	0,0	100,0	4,0
Altro	45,9	54,1	0,6	83,0	17,0	0,7
Totale	85,1	14,9	100,0	65,6	34,1	100,0

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari

stra una drastica diminuzione (dagli oltre 12 miliardi di euro del 2000 a meno di 4,5 miliardi del 2008) dovuta tutta al crollo delle tradizionali misure di mercato del primo pilastro: da 11,8 a 2,7 miliardi di euro. Il crollo della componente che per decenni era stato il braccio forte della Pac, e che la aveva fortemente caratterizzata nel bene e nel male, rappresenta il dato che più di ogni altro coglie la profonda trasformazione che tale politica, dopo circa un ventennio di forte resistenza al cambiamento e di modifiche poco più che marginali, ha subito in un arco di tempo relativamente ridotto.

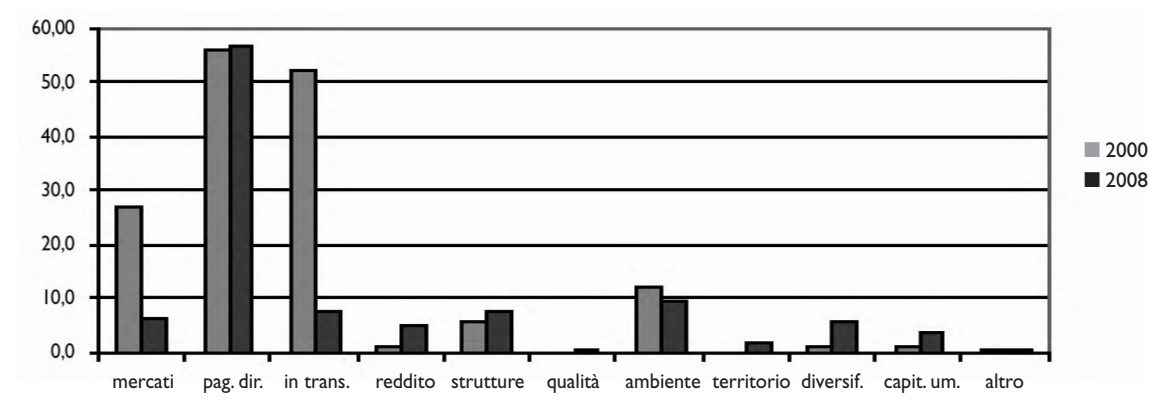
Più in generale, analizzando la composizione della spesa, nel 2008 la voce più importante è rappresentata, come era logico attendersi, dagli aiuti diretti relativi al pagamento unico aziendale (57,1%); di questi, la componente che abbiamo definito “in transizione”, ossia ancora parzialmente accoppiata, pesa ormai solo per l’8,2%. Nel 2000, il peso totale dei pagamenti diretti non era molto diverso (56,3%), ma essi erano allora per la quasi totalità pagamenti attribuibili alla componente in transizione (52,2%), in quanto si trattava dei pagamenti per ettaro e per capo messi in campo dalla riforma Mac Sharry e aumentati da Agenda 2000 e non ancora disaccoppiati con la riforma Fischler. Per quanto concerne, invece, le misure di sostegno al reddito che coincidono, di fatto, con le indennità compensative e sono da ascrivere completamente al secondo pilastro, esse rappresentano una quota molto più modesta, ma in sensibile crescita: l’1,5% nel 2000 e il 5,4% nel 2008.

Guardando alle altre voci, quelle la cui incidenza sulla spesa complessiva aumenta in modo significativo tra il 2000 ed il 2008 sono le strutture (dal 5,9% al 7,7%), il territorio (da un marginale 0,4% al 2,1%) e la diversificazione (dall’1,6% al 5,8%). Tra le componenti in riduzio-

ne, oltre al già commentato crollo della voce “mercati”, si segnala il declino della spesa esplicitamente dedicata all’ambiente (dal 12,5% al 9,5%). Infine, la spesa per il capitale umano, l’unica che rimane anche al 2008 tutta concentrata nel secondo pilastro, aumenta in misura consistente (dall’1,2% al 4%), mentre la voce relativa alla qualità resta del tutto marginale, anche in considerazione del fatto che il suo aumento nel primo pilastro si deve a spese (Articolo 69) che, come si è detto, sono solo nominalmente legate ad un’effettiva promozione e valorizzazione della qualità. Ciò rappresenta una evidente contraddizione rispetto alla grande enfasi che viene posta nel dibattito interno all’Ue sull’importanza del tema della qualità e sull’alta priorità da dare alla sua promozione e valorizzazione nella Pac nel futuro.

Un modo interessante per leggere i dati è analizzare il contributo di ciascun pilastro al finanziamento dei diversi obiettivi individuati. Val la pena notare, infatti, come sia cambiata, a seguito delle recenti riforme della Pac, la composizione e la provenienza delle risorse per ciascuna voce: il dato più eclatante da questo punto di vista riguarda ancora una volta il sostegno ai mercati, che nel 2000 era garantito per il 97,3% dal primo pilastro, mentre nel 2008 viene assicurato “solo” per il 60% da esso, con le restanti risorse che arrivano dal secondo pilastro, che invece nel 2000 partecipava solo marginalmente al sostegno di questa tipologia di misure²⁶. Per quanto riguarda gli interventi sulle strutture, nel 2000 esse gravavano per il 65,9% sul secondo pilastro e per il restante 34,1% sul primo, e nel 2008 tale distribuzione non si modifica in modo sostanziale, con il primo pilastro che copre il 36,2% e il secondo il 63,8%²⁷. Le misure relative alla qualità, come già accennato, rappresentano una parte marginale della spesa, ma in questo caso la situazione si ribalta nel tempo a favore del primo pilastro, grazie alla presenza in questa voce di spesa delle misure a favore delle sementi certificate e della qualità nelle Ocm dell’olio d’oliva e del grano duro. Infine, per le altre non si modifica in modo significativo la distribuzione della spesa tra pilastri.

Figura 1 – Ue - Composizione della spesa Pac per categoria, 2000 e 2008 (%)



²⁶ Si tratta prevalentemente di misure a sostegno dell’incremento del valore aggiunto in agricoltura o del valore economico delle foreste, che hanno un approccio settoriale e che possono essere considerate come forme di sostegno mirate ad integrare l’attività agricola o forestale nel sistema di mercato.

²⁷ In questo caso, nel 2008 nella voce “strutture” sono state inserite le spese per i comparti del vino e dello zucchero per quel che concerne il primo pilastro, mentre per il secondo pilastro vi figurano quelle per la modernizzazione aziendale, per il benessere degli animali e per gli investimenti non produttivi.

In sintesi, la figura 1 propone il confronto intertemporale della spesa comunitaria per l'agricoltura secondo le categorie individuate. Da essa si evidenziano chiaramente le principali dinamiche degli interventi; la netta riduzione della spesa per i mercati; la sostanziale stabilità dei pagamenti diretti, che hanno quasi completato il loro percorso da pagamenti "in transizione", ancora parzialmente accoppiati, ad aiuti totalmente disaccoppiati; la riduzione del peso della voce relativa all'ambiente; un sensibile aumento della spesa a favore del capitale umano e della diversificazione in agricoltura, sebbene tali voci restino molto modeste in valore assoluto.

4.3 Una rilettura complessiva della spesa della Pac in Italia

In questo paragrafo lo stesso esercizio di classificazione della spesa viene riproposto per l'Italia (tabella 3). L'obiettivo è di mettere in luce in che misura le peculiarità strutturali e produttive dell'agricoltura italiana, nonché le scelte di applicazione della Pac fatte dal nostro Paese all'interno del menù offerto dalla Commissione, portino ad una diversa distribuzione della spesa per macro-obiettivi. Naturalmente tale differenziazione è più apprezzabile nel 2008 rispetto al 2000, proprio in quanto da una riforma all'altra è notevolmente aumentata la possibilità dei Paesi membri di adattare l'applicazione della Pac alle proprie esigenze.

Tabella 3 – Italia - Riclassificazione delle voci di bilancio relative al I e II pilastro della Pac

	2000			2008		
	I Pilastro	II Pilastro	Totale	I Pilastro	II Pilastro	Totale
Milioni di euro						
Mercati	1.143,8	59,7	1.137,5	478,9	222,2	701,1
Pagamenti diretti	3063,0	0,0	3.063,0	3.285,3	0,0	3.285,3
<i>di cui in transizione</i>	3063,0	0,0	3.063,0	329,7	0,0	329,7
Aiuti al reddito	0,0	13,3	13,3	0,0	157,8	157,8
Strutture	131,7	181,1	312,8	621,8	449,1	1.070,9
Qualità	0,0	5,3	5,3	220,9	23,5	244,4
Ambiente	9,7	757,3	767,0	91,2	782,1	873,3
Territorio	0,0	51,7	51,7	34,0	171,0	205,0
Diversificazione	0,0	44,0	44,0	1,1	318,8	319,9
Capitale umano	0,0	66,6	66,6	0,0	253,2	253,2
Altro	-71,0	1,5	-69,5	123,8	38,9	162,7
Totale	4.277,2	1.180,4	5.457,6	4.857,0	2.163,3	7.020,3
Valori %						
Mercati	94,8	5,2	20,8	68,3	31,7	10,0
Pagamenti diretti	99,6	0,4	56,1	100,0	0,0	46,8
<i>di cui in transizione</i>	100,0	0,0	56,1	100,0	0,0	4,7
Aiuti al reddito	0,0	100,0	0,2	0,0	100,0	2,2
Strutture	42,1	57,9	5,7	58,1	41,9	15,3
Qualità	0,0	100,0	0,1	90,0	10,0	3,5
Ambiente	1,3	95,7	14,1	10,4	89,6	12,4
Territorio	0,0	100,0	0,9	16,6	83,4	2,9
Diversificazione	0,0	100,0	0,8	0,3	99,7	4,6
Capitale umano	0,0	100,0	1,2	0,0	100,0	3,6
Altro	100,0	0,0	-1,3	55,3	44,7	2,3
Totale	78,4	21,6	100,0	68,2	31,8	100,0

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari

Nella figura 2 viene rappresentata la composizione percentuale della spesa Pac per l'Italia secondo i macro-obiettivi individuati e per i due anni in esame. Nel 2008, gli elementi di maggiore differenziazione dell'Italia rispetto al dato medio comunitario riguardano le componenti relative agli aiuti diretti e alle strutture (figura 3). Il peso dei pagamenti diretti sulla spesa

totale è pari a meno del 50% nel caso dell'Italia, con una quota inferiore della parte in transizione (4,7%). Il primo aspetto è dovuto proprio alla maggiore importanza in Italia di strumenti che, pur operando all'interno del primo pilastro, agiscono sugli aspetti strutturali di determinati comparti (vino in particolare) e che quindi vengono classificati nella voce "strutture" (15,3%). Inoltre, il fatto che all'interno della componente dei pagamenti diretti la parte in transizione sia inferiore si spiega con le scelte fatte dal nostro Paese circa le modalità e i tempi di applicazione della riforma Fischler, che hanno portato ad una partenza rapida della riforma e all'adozione immediata del disaccoppiamento totale in quasi tutti i settori.

Figura 2 – Italia - Composizione della spesa Pac per categoria, 2000 e 2008 (%)

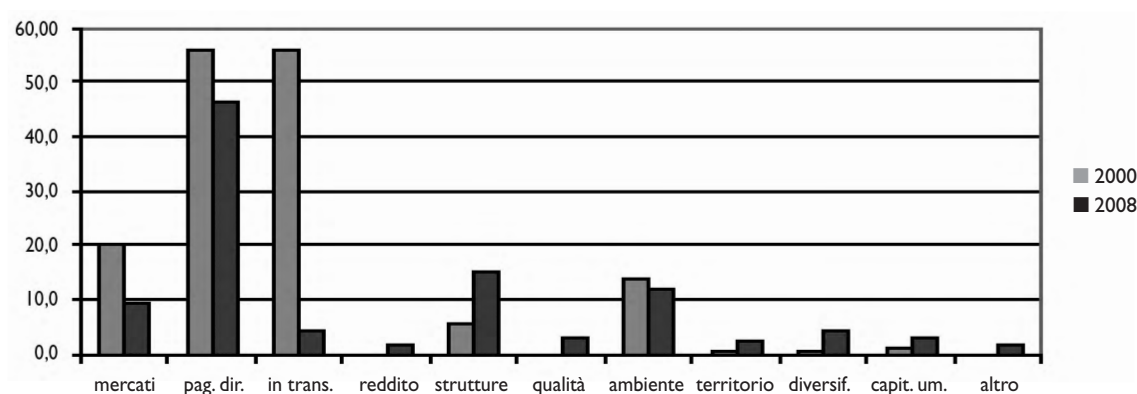
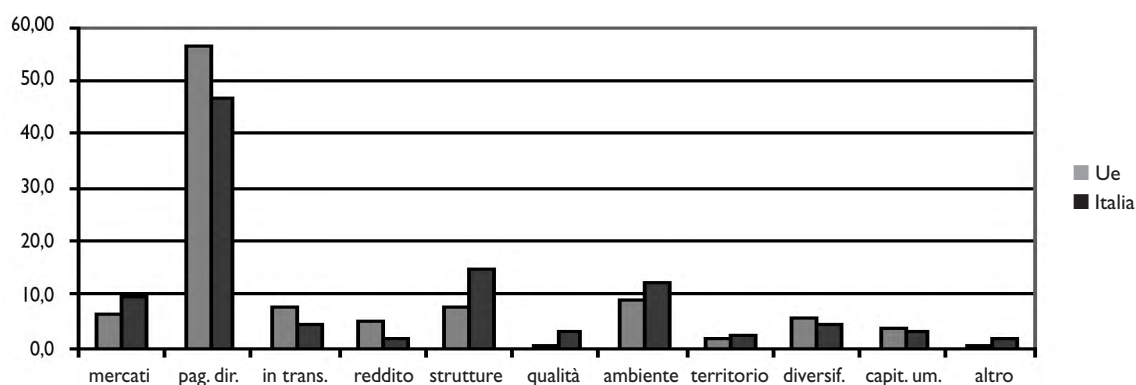


Figura 3 – Confronto Ue-Italia su composizione della spesa Pac, 2008 (%)



Un altro elemento piuttosto sorprendente è lo scarso peso degli aiuti al reddito (2,2% contro il 5,4% dell'Ue), cioè delle indennità compensative, soprattutto in considerazione della rilevanza territoriale che in Italia ha la montagna e le altre aree considerate svantaggiate. In particolare, risulta del tutto marginale il contributo che ha per l'Italia la voce relativa all'indennità per aree di Natura 2000.

Più rilevante rispetto al dato medio europeo è la spesa italiana a sostegno della qualità (3,5% contro lo 0,7% comunitario) sebbene vada ancora una volta sottolineato che si tratta prevalentemente degli aiuti dell'Articolo 69, che – in Italia in particolare – sono assai poco selettivi nell'effettivo perseguimento di un obiettivo di promozione e valorizzazione della

qualità. Ciononostante, il dato è di qualche interesse se si considera che si partiva, in entrambi i casi, da un modesto 0,1% del 2000. Allo stesso modo, si collocano al di sopra del dato percentuale medio comunitario le spese per l'ambiente e per il territorio, mentre, al contrario, sono al di sotto quelle per la diversificazione e il capitale umano. In particolare, rispetto al territorio gioca la componente di spesa legata al grano duro, che ha ovviamente una particolare importanza per l'agricoltura italiana, e in particolare per quella del Sud.

Nel 2000 l'Italia mostra una quota dei pagamenti diretti più in linea con quella dell'Ue, mentre gli aiuti in transizione mostrano un peso relativamente maggiore. Inoltre, riguardo alle strutture il rapporto tra le quote Italia ed Ue risulta invertito rispetto al 2008 (figura 4).

In conclusione di questo paragrafo, si propone un grafico di sintesi (figura 5) in cui si mettono a confronto, per l'Ue e l'Italia, le variazioni percentuali della spesa tra il 2000 e il 2008. Tracciando la bisettrice del piano cartesiano si individuano diverse aree del grafico in cui si

Figura 4 – Confronto Ue-Italia sulla composizione della spesa Pac, 2000 (%)

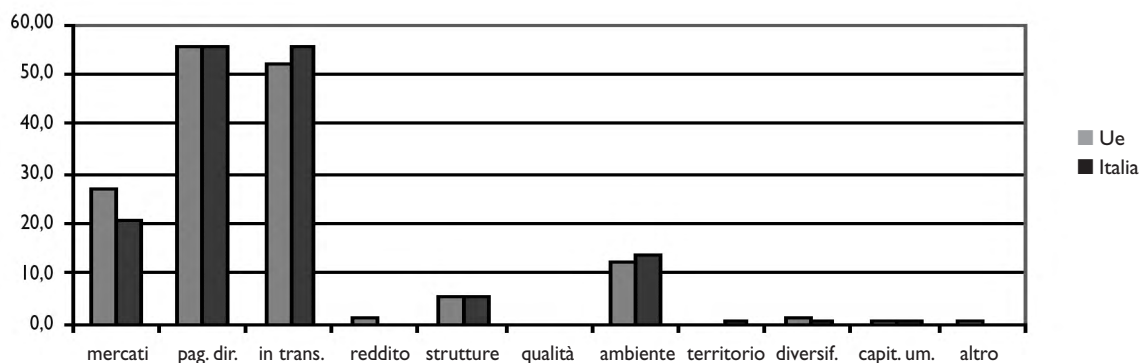
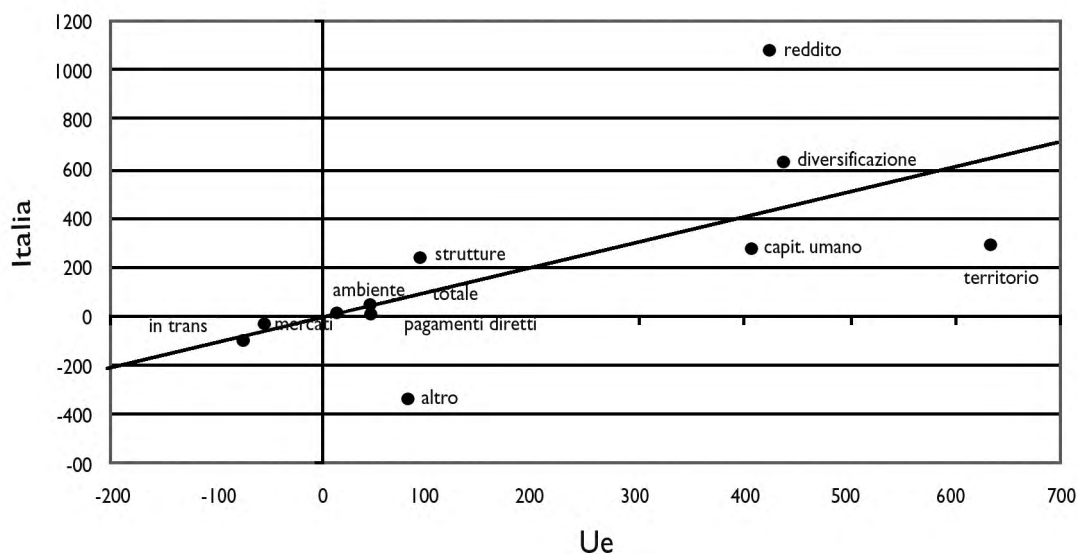


Figura 5 – Confronto tra le variazioni percentuali nella spesa Pac per categoria Ue e Italia (2008-2000)



posizionano le voci di spesa individuate²⁸: in particolare, al di sopra della bisettrice si collocano le categorie per cui la variazione della spesa in Italia è maggiore rispetto all'Ue (reddito, diversificazione, strutture, nonché la spesa Pac totale); al di sotto si trovano le categorie per le quali la variazione di spesa per l'Italia è inferiore a quella dell'Ue (territorio, capitale umano, ambiente)²⁹.

4.4 La spesa rispetto a Plv, superficie e unità di lavoro

Per completare la lettura della spesa, così come è stata classificata nei paragrafi precedenti, è interessante rapportarla ad alcuni parametri considerati “oggettivi” che consentono una più chiara analisi degli andamenti dei flussi delle risorse della Pac. In particolare, sono stati presi in considerazione la Produzione lorda vendibile (Plv, ai prezzi di base), la Superficie agricola utilizzata (Sau, in ettari) e le Unità di lavoro annuali (Ula). Ciò permette di standardizzare i valori di spesa, per meglio valutarne tra i due anni considerati le effettive dinamiche per macro-obiettivi, ed anche la posizione più o meno eccentrica dell'Italia rispetto ai dati medi comunitari.

La spesa complessiva per la Pac e la componente relativa agli aiuti diretti sono state riportate a tutti e tre i parametri, mentre per le altre voci è stato calcolato solo il rapporto ritenuto più significativo: per la qualità la spesa è stata rapportata alla Plv; per strutture, ambiente, territorio e diversificazione il rapporto riguarda la Sau; infine, il capitale umano è stato riferito alle unità di lavoro.

In totale, la spesa Pac (primo e secondo pilastro) rappresenta, nel 2008, il 18,6% della Plv comunitaria (era il 16,7% nel 2000) ed è pari, in media, a 425,2 euro per ettaro di Sau, contro i 456,4 euro nel 2000 (tabella 4). La spesa per addetto è pari, in media, a 5.600 euro contro i 7.000 euro del 2000. Guardando alle singole voci, si evidenzia un aumento della componente del reddito per Plv e per Sau, mentre la spesa per addetto si riduce. Se rapportate alla Sau, la spesa strutturale e quelle per l'ambiente, per il territorio e per la diversificazione, rappresentano ben poca cosa: tuttavia, tranne nel caso dell'ambiente, per tutti questi indicatori i valori aumentano, in misura anche molto consistente. Particolarmente interessante è il caso del capitale umano, la cui spesa nel 2008 si attesta a circa 200 euro per occupato in agricoltura, contro i 100 euro del 2000.

L'Italia si discosta in modo significativo dai dati comunitari (tabella 5) nella misura e nella direzione già abbondantemente messe in luce da altri studi in materia (Inea, 2006), in ragione delle specificità strutturali della nostra agricoltura: la percentuale della spesa sulla Plv, sia pure in crescita, rimane decisamente inferiore alla media comunitaria (16,2 contro 18,6%); discorso analogo si può fare in riferimento alla spesa per addetto (5.400 contro 5.600 euro), anche se in questo caso la distanza tra Italia e Ue si è molto ridotta dal 2000 al 2008, giacché l'ingresso dei Paesi dell'Europa dell'Est ha sensibilmente abbassato il dato medio comunitario. Per questo stesso motivo, al contrario, la spesa per ettaro di Sau, che nel 2000 risultava più bassa in Italia (416,6 contro 456,4 euro), risulta al 2008 sensibilmente maggiore (552,8 euro contro 425,2).

²⁸ Nel realizzare questa figura si è preferito eliminare il dato sulla qualità, essendo un evidente *outlier* (con variazioni temporali molto più ampie rispetto alla media) e dunque provocando un effetto di “appiattimento” degli altri dati. Vale la pena ricordare, comunque, che anche l'osservazione riferita alla qualità si colloca al di sopra della bisettrice tracciata nel grafico, evidenziando così una variazione percentuale intertemporale maggiore in Italia rispetto all'Ue.

²⁹ Nel caso del terzo quadrante, si evidenzia una variazione percentuale negativa che è più ampia per l'Ue per la voce “mercati”, mentre è più ampia per l'Italia nel caso dei pagamenti in transizione.

Guardando alle singole componenti, tra il 2000 e il 2008 anche nel nostro Paese aumenta in misura significativa la spesa per ettaro destinata al sostegno al reddito, pur restando ben al di sotto del dato medio comunitario. Di particolare interesse è l'aumento di una qualche consistenza che si registra in Italia per le spese relative al territorio e alla diversificazione, che si collocano ben al di sopra del valore medio comunitario, insieme alla spesa ambientale, che pure risulta in aumento, in controtendenza rispetto al suo andamento declinante a livello Ue.

Tabella 4 – Ue - Spesa per macro-obiettivo in rapporto a Plv, superficie e unità di lavoro

	Spesa/Plv (%)		Spesa/Sau (euro)		Spesa/Ula ('000 euro)	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Mercati	4,5	1,3				
Aiuti diretti	9,7	11,6	264,0	314,6	4,1	3,5
Strutture				27,1	37,3	
Qualità	0,0	0,1				
Ambiente				57,1	40,6	
Territorio				1,9	8,7	
Diversificazione				7,3	24,9	
Capitale umano					0,1	0,2
Totale	16,7	18,6	456,4	425,2	7,0	5,6

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari e dati Eurostat

Tabella 5 – Italia - Spesa per macro-obiettivo in rapporto a Plv, superficie e unità di lavoro

	Spesa/Plv (%)		Spesa/Sau (euro)		Spesa/Ula ('000 euro)	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Mercati	2,8	1,6				
Aiuti diretti	7,6	7,9	234,8	271,1	2,3	2,6
Strutture			23,9	84,3		
Qualità	0,0	0,6				
Ambiente			58,5	68,8		
Territorio			3,9	16,1		
Diversificazione			3,4	25,2		
Capitale umano					0,0	0,2
Totale	13,5	16,2	416,6	552,8	4,0	5,4

Fonte: elaborazioni su bilanci comunitari e dati Eurostat

5. Quali prospettive per i due pilastri nella Pac del futuro?

Come si è visto nei primi tre paragrafi di questo lavoro, nell'evoluzione della Pac dell'ultimo decennio è dapprima emersa una struttura dicotomica, con una distinzione sempre più netta ed esplicita tra due pilastri – poi istituzionalizzata con Agenda 2000 – mentre negli anni più recenti, specie in corrispondenza con la messa a regime della riforma Fischler, c'è stata una tendenza opposta: la distinzione tra pilastri è andata sfumando, con l'emergere di una serie di misure difficilmente attribuibili all'uno o all'altro e collocabili in una sorta di zona grigia che sembra destinata ad espandersi. Tanto da suggerire l'opportunità di interrogarsi sulla validità e sulla utilità di mantenere in vita la distinzione della Pac in due distinti pilastri, per giunta caratterizzati da regole e procedure di spesa differenziate.

La riclassificazione della spesa che si è proposta nel paragrafo 4, confrontando i dati del bilancio del 2000 con quelli del 2008, ha in larga misura confermato questo andamento, mettendo in luce i seguenti punti.

- Contrariamente all'immagine ereditata dal passato, della Pac come politica per sua natura resistente al cambiamento e “ingessata” in un irrimediabile gradualismo, tra il 2000 e il 2008 i cambiamenti nella struttura e nell'ammontare della spesa da essa erogata sono stati molto consistenti: il cambiamento ha riguardato soprattutto il primo pilastro, progressivamente ridimensionato nella sua incidenza finanziaria ma, soprattutto, letteralmente “sconvolto” dal processo di disaccoppiamento del sostegno e dallo smantellamento delle tradizionali misure di sostegno al mercato.
- Il secondo pilastro è cresciuto molto, e soprattutto è cresciuto in misura molto più consistente del primo, anche grazie al meccanismo della modulazione; in altre parole, pur rimanendo ancora una notevole distanza, in questi anni c'è stato un effettivo processo di riequilibrio nella distribuzione della spesa agricola tra i due pilastri; e nonostante molti abbiano continuato a denunciare l'assenza o l'inconsistenza di un tale riequilibrio, esso è stato molto di più di un semplice prezzo politico pagato al rispetto formale di un obiettivo più volte dichiarato dalle recenti riforme.
- Accanto alla tendenza alla riduzione dello squilibrio finanziario tra i due pilastri, c'è stata una sensibile riduzione del loro grado di “specializzazione” in termini di misure in essi attivate, con crescenti “invasioni di campo” e “contaminazioni” tra l'uno e l'altro: interventi strutturali finanziati nel primo pilastro, misure di mercato nel secondo, misure per la qualità in entrambi, e altro ancora.
- Parallelamente, si è assistito alla crescita di una serie di misure ibride, collocate in entrambi pilastri, riguardanti temi importanti come la qualità, gli standard ambientali, il sostegno specifico di aree o comparti vulnerabili. L'evoluzione di tali misure sta avvenendo in modo alquanto disordinato e contraddittorio (si pensi ai pacchetti finanziati con l'applicazione del vecchio Articolo 69 e del nuovo Articolo 68), forse anche perché la distinzione in pilastri e la necessità di collocarle comunque nell'uno o nell'altro complica le cose e spesso non rende giustizia alle effettive caratteristiche di alcuni interventi che obiettivamente si pongono a metà strada.

Al momento, il processo di parziale sovrapposizione tra i due pilastri riguarda prevalentemente gli obiettivi, espliciti ed impliciti, del sostegno e le modalità di spesa, mentre il sistema di erogazione dei fondi rimane nettamente distinto tra i due pilastri (il Feaga per quanto riguarda il primo pilastro e il Feasr per lo sviluppo rurale), al netto del meccanismo messo in atto dalla modulazione. Ma non è detto che nel corso del negoziato sul bilancio comunitario,

la cui riapertura è imminente, non si rimetta in discussione anche il principio della distinzione dei fondi di spesa, come del resto comincia ad emergere anche dal dibattito sulla letteratura specializzata (Agra Europe, 2009).

In conclusione, oggi ci troviamo in una fase di transizione, in cui entrambi i pilastri sono interessati da un processo di cambiamento profondo e non sempre lineare, che li sta rendendo comunque assai diversi rispetto all'assetto in cui erano nati e agli obiettivi che sembravano dover per loro natura perseguire.

Da un lato, il primo pilastro, sconvolto dalle recenti riforme che hanno fortemente accelerato il processo di smantellamento del tradizionale intervento di sostegno ai mercati, si ritrova orfano della sua antica missione e privo di un'altra con cui sostituirla, per cui sconta seri problemi di identità: continua a gestire circa i due terzi della spesa erogata dalla Pac, ma con modalità che sono per definizione temporanee e comunque in ragione di obiettivi e giustificazioni ancora tutte da (ri)definire a lungo termine. In altre parole, se è evidente che in questi anni il primo pilastro è stato, per così dire, il contenitore delle misure di "rottamazione" della vecchia Pac, non è ancora chiaro quale sarà il suo futuro e certamente sono in molti che lavorano per la sua definitiva scomparsa, nel quadro di un secco ridimensionamento delle risorse destinate al sostegno dell'agricoltura europea.

Dall'altro lato c'è un secondo pilastro che, invece, è molto cresciuto negli ultimi anni ma che – forse anche per questo – sta scoprendo forti limiti nella sua effettiva possibilità di ulteriore crescita, pure in passato tanto sostenuta dai sostenitori dello sviluppo rurale. Inoltre, il secondo pilastro forse sta in parte scontando i tanti compromessi da cui è nato e i pregiudizi su cui è cresciuto: il fatto di essere stato concepito a partire da misure di accompagnamento di una politica (quella dei mercati) che intanto non c'è più; la scommessa di aver cercato di coniugare l'anima settoriale con quella territoriale, con la difficoltà di dover rispondere a diversi gruppi d'interesse, oltre a quelli più direttamente legati all'agricoltura; il fatto di essere stato a lungo considerato pregiudizialmente "virtuoso" – perché orientato al perseguimento di obiettivi differenziati sul piano territoriale e affidato a processi di programmazione "dal basso" – senza però che tale virtuosità fosse verificata da una seria valutazione di efficacia ed efficienza della spesa. Inoltre, restano aperte due questioni di fondo: il problema del co-finanziamento, che per alcuni Paesi rappresenta un ostacolo alla ulteriore crescita della spesa del secondo pilastro; il problema della definizione degli obiettivi, con l'inserimento "a piè di lista" tra le sue competenze di "nuove sfide" che abbracciano i campi più diversi e caricano di responsabilità nuove ed eterogenee una politica già fortemente sfaccettata e poliedrica, per non dire disordinata e contraddittoria.

In questo stato di evidente transizione, la definizione delle prospettive finanziarie successive al 2013 potrebbe essere l'occasione per riconoscere l'artificialità dell'attuale distinzione della Pac in due pilastri – o almeno nei due pilastri che abbiamo oggi, come si è visto frutto di un'evoluzione non sempre lineare – per "spacchettarli" e ricomporli secondo aggregazioni diverse, più utili allo sviluppo futuro delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali.

Per concludere, con riferimento al primo pilastro, riportiamo un interessante esempio di spacchettamento dell'attuale politica proposto da Bureau e Mahé (2008), che sostengono l'opportunità di scomporre il pagamento unico aziendale in tre tipi di pagamenti diretti, caratterizzati da crescente selettività: un pagamento base per ettaro più o meno uguale per tutti (*Basic husbandry payment*), erogato in cambio di comportamenti non particolarmente vincolati (e non troppo distanti dalla attuale condizionalità) rivolti alle buone pratiche agricole e al mantenimento del paesaggio agrario; un pagamento per compensare svantaggi naturali

(*Natural handicap payment*), da differenziare a livello territoriale sulla base dell'intensità dello svantaggio; e un sistema di pagamenti *ad hoc*, definiti su base contrattuale, per compensare specifiche azioni di conservazione dell'ambiente (*Green point payments*).

In questo caso, lo spaccettamento del pagamento unico aziendale proposto da Bureau e Mahé segue un criterio di diversa generalità e selettività dell'intervento che appare molto convincente, ma nulla dice circa la collocazione delle nuove misure negli attuali pilastri della Pac o in ciò che essi diventeranno in futuro. Non è questa la sede per proporre un tentativo in tale direzione, ma per concludere si dà un elenco – peraltro non esaustivo – di alcuni criteri con cui le diverse misure di politica agricola e rurale potrebbero essere riaggregate in contenitori (o “pilastri”) che abbiano un senso logico e una utilità operativa:

- l'autorità che gestisce la politica da cui discende la misura (l'Ue, lo Stato membro, il governo locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà);
- le modalità con cui la politica è finanziata (finanziamento comunitario vs. cofinanziamento);
- il taglio prevalentemente settoriale o territoriale della politica e/o il tipo di beneficiari;
- i territori a cui si rivolgono le politiche, secondo una scala di “sensibilità” dell'agricoltura e delle aree rurali locali;
- l'orizzonte temporale degli obiettivi (breve vs. lungo periodo) e, dunque, il tipo di programmazione con cui la politica viene generata e gestita.

Se è importante spaccettare le attuali politiche in modo coerente e rigoroso per definire misure selettive e ben orientate al perseguimento dei diversi obiettivi, ad esempio come nella richiamata proposta di Bureau e Mahé sul pagamento unico aziendale, altrettanto importante è porsi il problema di una loro corretta riaggregazione nei due attuali pilastri o, più probabilmente, in contenitori differenti e un po' più articolati. Si tratta di un esercizio nel quale non basta la competenza dei soli economisti e che risulta estremamente sensibile sul piano politico per le sue notevoli implicazioni finanziarie, procedurali e istituzionali.

In ogni caso è necessario essere consapevoli che l'impianto in cui le politiche vengono riorganizzate è rilevante non solo perché può influenzare la loro stessa efficienza ed efficacia, ma anche perché potrebbe risultare determinante rispetto all'esito del più generale processo di costruzione della Pac dopo il 2013, influenzando la posizione degli Stati membri o dei diversi gruppi di interesse rispetto alle possibili soluzioni.

Riferimenti bibliografici

- Agra Europe, "Keep two pillar CAP, says top Commission official", 2343, January 9, 2009.
- Anania G., Tenuta A., *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.
- Belletti G., Brunori G., Marescotti A., Rossi A., "Multifunctionality and rural development: a multilevel approach", in Van Huylenbroeck G., Durand G. (eds.), 2003.
- Bureau J.C., Mahé L.P., *CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe, www.notre-europe.eu, 2008.
- Corte dei Conti Europea, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*, Relazione speciale n. 8, Lussemburgo, 2008.
- De Benedictis M., "La qualità agro-ambientale: problemi e politiche", *La Questione Agraria*, 79, 1998.
- De Benedictis M., De Filippis F., "L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea", *La Questione Agraria*, n. 71, 1998.
- De Filippis F. (a cura di), *Verso la nuova Pac. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 4, Roma, 2004.
- De Filippis F., "L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme", *QA-Rivista dell'Associazione Manlio Rossi-Doria*, 1, (2009).
- De Filippis F., Frascarelli A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'Articolo 69*, Gruppo 2013, Working Paper n. 2, maggio 2007.
- De Filippis F., Fugaro A. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n. 5, Roma, 2004.
- De Filippis F., Henke R., Pupo D'Andrea M.R., "La riforma della Pac in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato", *La Questione Agraria*, 74, 1999.
- De Filippis F., Salvatici L., "La proposta Mac Sharry di revisione della Pac: un'occasione per discutere", *La Questione Agraria*, 42, 1991.
- De Filippis F., Storti D., "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un 'secondo pilastro' tutto da inventare", *Sviluppo Locale*, 19, 2002.
- Esposti R., "La Pac dopo il 2013", *AgriRegioniEuropa*, 11, 2007.
- Frascarelli A., *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Gruppo 2013, Working Paper n. 5, febbraio 2008.
- Frascarelli A., "L'Articolo 68 e le possibili opzioni nazionali", relazione al workshop del Gruppo 2013 *Il futuro della Pac dopo l'Health check* del 26 novembre 2008, in De Filippis F., *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del Gruppo 2013, Tellus, Roma, 2009.
- Henke R., "Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac", *QA- La Questione Agraria* 1, 2002.
- Henke R., Salvioni C., "La multifunzionalità in agricoltura: dal post-produttivismo alla azienda rurale", in Aguglia L., Henke R., Salvioni C. (a cura di), *Agricoltura multifunzionale. Comportamenti e strategie imprenditoriali alla ricerca della diversificazione*, Studi & Ricerche, Inea, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli (in corso di pubblicazione), 2009.
- Henke R., Sardone R., "Effetti nazionali e regionali della nuova modulazione degli aiuti diretti", *Economia e Diritto Agroalimentare*, 2, (2008a).

Henke R., Sardone R., "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, 2008b.

Henke R. (a cura di), *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, Studi & Ricerche, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

Inea (Istituto nazionale di economia agraria), *Le politiche agricole dell'Unione Europea, Rapporto 2004-05*, Osservatorio sulle Politiche agricole dell'Ue, Roma, 2006.

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

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

Marsden T., *The condition of rural sustainability*, Van Gorcum, Assen (NL), 2003.

Osterburg B., "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, 4 November, 2006.

Pupo D'Andrea M.R., "Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico 'regionalizzato'", *PAGRI - Politica agricola internazionale*, 4, 2007.

Saraceno E., "La futura politica di sviluppo rurale nell'Unione Europea", *AgriRegioniEuropa*, 2, 2005.

Sardone R., "Politica energetica e politica agricola dell'Ue: la salvaguardia dell'ambiente naturale come elemento di coesione", in Zezza A. (a cura di), *Bionergie: quali opportunità per l'agricoltura italiana*, Studi & Ricerche, Inea, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008.

Sckokai P., Moschini G., "Interventi disaccoppiati, riforma della Pac e redditi agricoli: un'analisi quantitativa", *Rivista di economia Agraria*, 3, 1993.

Sothe F. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, Tellus, 2009.

Sothe F., "La natura economica del Pua", *AgriRegioniEuropa*, 3, 2005.

Van Huylenbroeck G., Durand G. (eds.), *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Ashgate, Aldershot (UK) e Burlington (VT, USA), 2003.

Velázquez B., "Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna", *QA - La Questione Agraria*, 3, 2001.

Velázquez B., Pierangeli F., "L'approccio alla multifunzionalità in ambito europeo", in Henke R. (a cura di), 2004.

Wilson G.A., *Multifunctional agriculture. A transition theory perspective*, CABI, Wallingford (UK) e Cambridge (Ma, Usa), 2007.

Wilson G.A., "From 'weak' to 'strong' multifunctionality: conceptualising farm-level multifunctional transitional pathways", *Journal of Rural Studies*, 24, 2008.

Pubblicazioni del Gruppo 2013

Quaderni

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice e Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

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

Working paper

Fabrizio De Filippis e Roberto Henke, *La Pac verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper n.13, ottobre 2009.

Angelo Frascarelli e Francesca Oliverio, *I prezzi dei cereali in Italia. Un'analisi delle serie storiche 1993-2008*, Working paper n.12, settembre 2009.

Josef Schmidhuber, *La dieta europea. Evoluzione, valutazione e impatto della Pac*, Working paper n.11, luglio 2009.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Franco Sotte e Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, aprile 2008.

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

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis e Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

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

Stampato nel mese di ottobre 2009
Tipar Arti Grafiche srl - Roma

Tutti i diritti riservati
© Coldiretti

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il “Gruppo 2013” intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del “Gruppo 2013”, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.

I contributi del “Gruppo 2013” sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.