

## **LA PAC ieri e oggi**

Legnaro (Padova) 23 novembre 2009

### **Introduzione**

Ringraziamenti

A Daniele Bianchi, membro del Gabinetto della Commissaria all'agricoltura e allo sviluppo rurale Mariann Fischer Boel, che ha fornito la base per questo mio intervento di oggi.

Negli ultimi 50 anni, la PAC ha portato nel mondo agricolo europeo e mondiale una rivoluzione.

La crescita della produzione (fino ai successi e agli eccessi degli anni '80), la diminuzione rapida dell'occupazione agricola, la ristrutturazione delle aziende sotto l'effetto del progresso tecnico e agronomico (le rese passate da 2 a 7 t/l'ettaro per i cereali) o l'interpenetrazione crescente con gli altri settori economici, industriale e terziario hanno fatto dell'agroalimentare una voce importante nella nostra bilancia commerciale. La PAC ha fatto dell'Europa la prima potenza agricola mondiale (1° importatore e 2° esportatore).

Con le conseguenze che ciò ha avuto nelle relazioni con i nostri partner commerciali mondiali, a cominciare dalla fine dell'eccezione agricola nei round del GATT e l'importanza dell'agricoltura oggi nelle difficoltà a chiudere il Doha Round, il ruolo dell'agricoltura nelle economie nazionali è mutato sostanzialmente e con esso le basi stesse dell'economia agricola e della politica agricola.

È anche vero che l'agricoltura assorbe circa il 40% delle risorse comunitarie, una percentuale da molti ritenuta eccessiva in un bilancio non all'altezza delle sfide che l'UE ha di fronte. Ma non si può dimenticare che per il settore non esiste nessun altro sostegno a livello nazionale (tranne la limitata possibilità di concedere aiuti di Stato, la cui possibilità è aumentata per gestire particolari situazioni legati alla crisi, ma soltanto in maniera circoscritta e temporanea). Inoltre se si vogliono mantenere standard di sicurezza, qualitativi e ambientali più elevati del resto del mondo non si può pensare di farne pagare il costo ai soli consumatori, altrimenti la produzione europea rischia, soprattutto in un momento di crisi economica come l'attuale, di essere riservata solo a una piccola nicchia di consumatori più fortunati. E come detto questo bilancio agricolo tanto criticato, vituperato e considerato da molti eccessivo, in fondo rappresenta meno dello 0,8 % del PIL europeo, con il bilancio complessivo UE che non arriva all'1,5% a fronte delle sfide enormi da gestire nel mondo globalizzato, sia dal punto di vista sociale, che politico, che economico.

Oggi i tre quarti della legislazione nazionale dei 27 Paesi UE, Italia compresa ovviamente, è applicazione delle norme europee. È del tutto chiaro che con l'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona e l'estensione delle competenze dell'Unione a 45 nuovi settori, soprattutto nelle aree energia/lotta ai cambiamenti climatici da una parte, e giustizia, libertà e sicurezza dall'altra, il bilancio attuale diventerà ancora più (e assolutamente) insufficiente a rendere l'azione dell'Ue efficace e incisiva.

Dall'estate 2007, il significativo aumento prima, e la diminuzione poi, dei prezzi dei prodotti agroalimentari rifocalizza l'attenzione sull'agricoltura. Questo costituisce il segnale del nuovo ruolo che l'agricoltura svolge da tempo. L'agricoltore non produce più solo dei beni alimentari (e non mi riferisco al legno o al cotone, o ai prodotti trasformati, o più recentemente ai bio-carburanti). Il mestiere di agricoltore è diventato più complesso.

L'agricoltore è produttore di beni materiali e immateriali; la sua attività esercita un'influenza rilevante sulla qualità dell'ambiente, sulla biodiversità, sull'equilibrio dei territori, sulla varietà del paesaggio rurale che, non più lasciati al solo frutto di scelte individuali private, ma considerate nell'ambito di un ruolo sociale e pubblico riconosciuto, valorizzato, premiato, incitato, sia con la condizionalità sul rispetto delle norme ecologiche, sia attraverso le varie misure dei programmi di sviluppo rurale. In altri termini, si tratta dell'agricoltura europea e del suo modello multifunzionale.

## **1958-2008: è tempo di bilanci**

In cinquant'anni tante tappe di un percorso iniziale che doveva portare a forgiare il volto attuale dell'agricoltura europea e creare un diritto agrario comunitario: un progetto comune nato nelle menti dei padri fondatori dell'Europa. Cinquant'anni di legislazione comunitaria d'avanguardia: quante soluzioni di compromesso – e perciò frutto di creatività – che il legislatore comunitario ha dovuto trovare per far andare avanti la macchina comunitaria. 50% degli atti comunitari adottati ogni anno sono atti agricoli; il 60% dell'acquis comunitario è agricolo: una politica che è il primo e forse il più compiuto esempio d'integrazione.

Dal 2003 è in corso un processo di riforma imposto da una situazione interna e internazionale sostanzialmente cambiata rispetto agli anni in cui la PAC fu definita. Il bilancio di salute della politica agricole comune fatto nel 2008 (l' "Health check") ha contribuito a adeguare ulteriormente un quadro normativo in divenire, dando agli Stati membri un'opportunità.

La PAC è oggi una politica profondamente riformata e più efficace. Il sostegno è largamente disaccoppiato e soggetto al rispetto della condizionalità. Il ruolo dei meccanismi di intervento è stato fortemente ridotto. La sua valenza multifunzionale è stata rafforzata con l'aumento dei fondi destinati allo sviluppo rurale.

Ricordo i tre principi chiave della riforma del 2003:

### **1. il decoupling**

Osteggiato nel 2003, oggi costituisce la principale forma di sostegno al mondo agricolo e ha guidato le riforme successive: tabacco, olio d'oliva, ortofrutta, zucchero. Frutto di un percorso iniziato con la riforma McSharry del 1992 e la trasformazione del sostegno agli agricoltori dai prezzi istituzionali a un sostegno al reddito, il disaccoppiamento nasce in sede Organizzazione Mondiale del Commercio. Non è il primo né l'ultimo e unico caso in cui il negoziato multilaterale influenza in modo determinante la PAC.

### **2. la condizionalità**

Altro elemento chiave della riforma, susseguente alle crisi della "mucca pazza" e ad altre crisi alimentari e all'acceso dibattito sul finanziamento del bilancio comunitario, è il fatto che la concessione dei pagamenti diretti è legata al rispetto di diversi criteri, come la preservazione dell'ambiente, il benessere animale, la sicurezza alimentare o anche le buone pratiche agricole. L'eco-condizionalità della riforma del 1999 si amplia. Ora si tratta di condizionalità dei pagamenti diretti agli agricoltori, vale a dire del legame che è stabilito tra la concessione di questi pagamenti e il rispetto di tutta una serie d'obblighi in materia ambientale, veterinaria, fitosanitaria e agronomica. Si crea un legame sempre più stretto tra la concessione degli aiuti e ciò che l'opinione pubblica e il consumatore si attende dalla PAC, ovvero delle "nuove" responsabilità per gli agricoltori che beneficiano dei pagamenti diretti, in termini di sicurezza alimentare, d'ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, di preservazione delle risorse naturali e di benessere animale. In caso d'inosservanza, i pagamenti saranno ridotti in modo proporzionale secondo una prevista griglia di "sanzioni".

### **3. modulazione**

La modulazione costituisce la creazione per rilanciare l'altro volto della PAC, lo sviluppo rurale, congelato nella sua dotazione finanziaria. Uno degli obiettivi della riforma del 2003 è il rafforzamento di questo pilastro tramite mezzi finanziari incrementati e grazie all'introduzione di nuove misure volte a promuovere l'ambiente, la qualità e il benessere animale, e aiutare gli agricoltori ad applicare le norme di produzione comunitarie.

Il rafforzamento assume la forma di una riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende, già prevista in precedenza da "Agenda 2000". Nella riforma del 2003 la modulazione diventa obbligatoria e i criteri si semplificano essendo ridotti a un solo principio di base, ovvero quello secondo il quale tutti gli importi dei pagamenti diretti corrisposti agli agricoltori per un determinato anno civile in un determinato Stato membro sono ridotti annualmente fino al

2012 in ragione di percentuali progressive (fino al 5%). Lo sviluppo rurale diventa il vero e proprio secondo pilastro della PAC.

### **L'evoluzione del sostegno agricolo**

La riforma del 2003 non è, come abbiamo accennato, il punto di arrivo. La libertà di produrre l'orientamento al mercato, la responsabilizzazione dell'agricoltore sono il frutto di un'evoluzione e gettano le basi per gli sviluppi futuri.

Gli anni '60 e '70 sono stati caratterizzati da un sistema di protezione attraverso i prezzi (istituzionali (intervento soglia, minimi, indicativi), l'intervento) mano a mano smantellati, sotto la spinta dell'Uruguay Round e della pressione finanziaria rappresentata dai costi di gestione delle eccedenze agricole.

Gli anni '80 hanno visto evolvere il sistema attraverso il controllo della produzione (superfici di base, smg, plafonds capi di bestiame; quote, QMG). Nel 1984 viene introdotto il regime delle quote latte. Nato come regime transitorio, al suo scadere, nel 2015, festeggerà trent'anni (altra caratteristica di molte soluzioni di compromesso europee, la perennità della transitorietà).

Gli anni '90 hanno visto nascere ed evolvere un sistema attraverso aiuti e premi chiamati compensativi, poi semplicemente pagamenti diretti infine disaccoppiati. L'evoluzione del sostegno ha seguito l'evoluzione del ruolo dell'agricoltura, accentrata sull'attività puramente agricola negli anni del dopoguerra, sull'attività "industriale" negli anni '80 e '90, su un progressivo avvicinamento a un'attività di servizi dal 2000 in poi. E pensare che tali riforme hanno visto la luce nell'ambito di un diritto primario che non ha subito modifiche. Gli obiettivi della PAC sono immutati dal 1957.

Degli obiettivi "passe-partout", quali incrementare la produttività, assicurare prezzi ragionevoli, stabilizzare i mercati e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti che sembravano obsoleti e si rivelano invece quanto mai di attualità! Hanno attraversato 50 anni di riforme, di adesioni, di negoziati mondiali, di crisi e di successi, la caduta del Muro di Berlino e l'irrompere della globalizzazione.

Ora la prospettiva è il dopo 2013. L'esame dello stato di salute del 2008 è avvenuto in un quadro di stabilità finanziaria (periodo 2007-2013) deciso e intoccabile. Ed esso vuole offrire prevedibilità. Sono chiare le indicazioni sul dopo quote latte e si spiega l'insistenza sull'"atterraggio morbido" come via di uscita dal regime. Per questo si vuole rendere il pagamento unico più efficace e più semplice; per questo, si vogliono adattare gli strumenti per meglio cogliere le opportunità offerte dal mercato e per migliorare la risposta alle nuove sfide (cambiamenti climatici, bioenergie, gestione delle risorse idriche) e alle sfide già esistenti (biodiversità).

### **In un nuovo contesto istituzionale**

Da poche settimane si sa che il dopo 2013 avverrà in un nuovo contesto istituzionale. Il Trattato di Lisbona cambia i rapporti istituzionali e allarga le competenze dell'Unione europea in 45 nuove aree, soprattutto nei settori energia, della lotta ai cambiamenti climatici, della giustizia e della sicurezza. Tra le principali modifiche che questo trattato apporterà in campo agricolo (e non solo), ci sarà infatti l'estensione della procedura di codecisione alla PAC: il Parlamento europeo diventa colegislatore.

Con il 2010 inizia la preparazione del post 2013. Entra in vigore il Trattato di Lisbona, l'UE acquisisce nuove competenze (Carta dei diritti; giustizia libertà e sicurezza; energia e lotta ai cambiamenti climatici; cultura; relazioni esterne; ecc), una nuova struttura (Presidenza Consiglio, Ministro degli esteri, nuovo ruolo PE e Parlamenti nazionali, ecc); una nuova Commissione (2010-2014). Molte riforme entrano in vigore, anche nel settore agricolo, nel 2011 – 2012, quando si dovranno discutere le nuove prospettive finanziarie che dovranno regolare la PAC del dopo 2013.

La riforma del 2003 è forse stata l'ultima forse in cui ancora c'era la possibilità di "mercanteggiare"; già nelle successive: ortofrutta e vino ci si è dovuti accontentare di briciole; nell'Health check, i commensali dovranno sperare in una moltiplicazione di pani e pesci, ovvero in un miracolo, per sperare di aumentare la spesa agricola. Ormai si giuoca in un sistema di vasi comunicanti, senza apporti esterni, anzi, basti citare le recenti iniziative comunitarie per rilanciare il progetto Galileo, l'aiuto in favore dei paesi in via di sviluppo o per le misure urgenti nel settore della pesca a seguito del rincaro dei prezzi del carburante, per il cui finanziamento si è "pescato" nelle, in passato intoccabili, sotto-utilizzazioni del bilancio agricolo.

Quale sarà il ruolo delle istituzioni "agricole" nella codecisione prevista dal nuovo Trattato? Questa è la prima grande questione.

### **Il nuovo contesto finanziario**

Il contesto finanziario in cui dovrà operare la PAC potrà tradursi o in meno fondi alla PAC o in meno fondi al bilancio dell'Unione in generale. Ma in entrambi i casi occorrerà discutere su quale PAC finanziare. Nel 2008, gli Stati membri hanno potuto trovare delle convergenze sulle sfide cui la PAC dovrà fornire una risposta (sfida alimentare, territoriale, ambientale); le risposte sono più sfumate sugli strumenti e i modi attraverso i quali pervenire a questi obiettivi.

Dal 2010-2011 si discuteranno le nuove prospettive finanziarie per il dopo 2013. La pressione ricomincerà a esercitarsi sulla PAC. A cominciare dall'ennesimo dibattito sul cofinanziamento. Il cofinanziamento ha un senso laddove gli Stati membri sono corresponsabili nelle scelte mirate a tutelare e salvaguardare il mondo rurale. Per l'agricoltura, invece, con l'attuale dotazione finanziaria, il cofinanziamento, necessariamente obbligatorio, si tradurrebbe in una lotta interna in seno a ogni Stato membro tra il ministro dell'agricoltura e quello delle finanze: e la lista dei vincenti e perdenti non sarebbe difficile da stilare; con tutto ciò che questo comporterebbe in termini di distorsione della concorrenza o di perdita per il mondo rurale.

### ***In un nuovo contesto evolutivo del regime di pagamento unico***

La riforma del 2003 ha introdotto il sostegno disaccoppiato per azienda come elemento chiave della PAC. L'obiettivo era essenzialmente di istituire un sistema di pagamenti diretti che consentisse agli agricoltori di orientarsi al mercato e che fosse al contempo il più semplice possibile dal punto di vista amministrativo e compatibile con le regole dell'OMC.

Agli Stati membri sono stati proposti due modelli di applicazione del regime: quello storico e quello regionale. La normativa in vigore non permette agli Stati membri di modificare la scelta operata quanto al modello applicato.

La Commissione ha pertanto proposto di autorizzare gli Stati membri ad adeguare il loro modello di pagamento unico in modo da rendere il sistema più efficace, efficiente e semplice attraverso l'introduzione di aliquote di pagamento tendenzialmente forfettarie (per regioni o area omogenee). In parallelo, l'introduzione di soglie minime di sostegno (250 euro o 1 ettaro come soglia minima per l'accesso agli aiuti) dovrebbe ugualmente permettere di semplificare il sistema per altro già fortemente semplificato con la progressiva eliminazione delle colture non ammissibili.

### ***In un contesto giuridico mutato***

Le successive riforme della PAC hanno portato a semplificare anche il quadro normativo generale del diritto agrario comunitario. Quattro sono oggi i regolamenti di base della politica agricola comune: uno per gli aiuti diretti, uno per lo sviluppo rurale, uno per il finanziamento della PAC e, dal 2008, uno per l'insieme dei mercati, l'OCM unica.

Le proposte legislative dell'Health check riguardano tre regolamenti di base.

Nel regolamento OCM occorre completare ciò che non è stato fatto nel 2007 con l'introduzione dell'OCM unica che fu un mero esercizio di semplificazione tecnica, ovvero ricalibrare le misure d'intervento nella nuova ottica del disaccoppiamento. Gli strumenti di intervento hanno un ruolo diverso, non più di gestione quotidiana del mercato, ma come rete di sicurezza in un sistema che vede l'agricoltore più attento (ed esposto) ai segnali del mercato.

Nel regolamento aiuti diretti, si tratta, come accennato, di semplificare, disaccoppiare, regionalizzare in vista del dopo 2013.

Nel regolamento sviluppo rurale, occorre incorporare le nuove sfide.

La portata delle modiche regolamentari proposte è più ampia di quella che sembrerebbe a prima vista: tutto il *corpus iuris* è coinvolto. E occorre sottolineare il passo avanti nella tecnica legislativa data la più agevole interpretazione e lettura del nuovo testo frutto della "digestione" degli strumenti allora nuovi (quali la condizionalità, i titoli e la loro "fissazione", ecc.) e dell'eliminazione delle numerose norme transitorie, in deroga e di introduzione del regime.

Tali proposte, pur non costituendo una radicale riforma, configurano il futuro profilo della PAC in sintonia con l'obiettivo generale della Commissione e con i dettami dei trattati, che prescrivono di promuovere un'agricoltura sostenibile e orientata al mercato.

### ***In un contesto economico di crisi***

La PAC deve anche tenere conto della situazione economica in cui opera. Non è certo in funzione di una crisi, con caratteristiche congiunturali, che la PAC deve essere riformata. In maniera provocatoria ci si potrebbe chiedere quale sarebbe stata la situazione dell'agricoltura oggi, se nel 2003 non ci fosse stata la riforma attuale e l'introduzione del disaccoppiamento. Un po' la stessa osservazione che si potrebbe fare per l'euro: dove saremmo oggi senza la moneta unica? Se è vero che, da un lato l'attuale crisi è dovuta a fenomeni congiunturali (situazioni climatiche, misure protezionistiche, speculazione), è altresì vero che ci sono fenomeni strutturali in corso (la domanda cinese e indiana, nuove abitudini alimentari).

Il Bilancio di salute del 2008 rispondeva alle domande del mercato e alla situazione dei prezzi attraverso il disaccoppiamento e l'eliminazione dei freni quantitativi alle produzioni (set aside, quote latte) e l'eliminazione dell'aiuto alle colture energetiche. Il tutto dovrebbe quindi stimolare la produzione e rispondere alle aspettative del mercato.

Per fronteggiare la crisi, il cosiddetto "Quadro temporaneo anticrisi" della Commissione, che risale al gennaio 2009, offre già varie possibilità di aiuto per agevolare l'accesso delle imprese europee ai finanziamenti, e allenta la morsa sulle regole sugli aiuti di Stato. Inoltre, nell'ambito della revisione dello stato di salute della PAC e del Piano europeo di ripresa economica sono stati stanziati 4,2 miliardi di euro supplementari per far fronte alle cosiddette "nuove sfide", tra cui la ristrutturazione del settore lattiero-caseario. Tutto questo si aggiunge ai fondi già disponibili nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

Stabilizzare i redditi dei produttori è l'obiettivo della misura presa nel contesto di un'azione costante in questo senso, ed è naturalmente rivolta agli agricoltori di tutti i settori. Inoltre, misure settoriali sono state prese in filiere particolarmente critiche come quella lattiero-casearia, che va verso la fine del sistema delle quote nel 2015. Recentemente la Commissione ha deciso di autorizzare gli Stati dell'UE a versare agli agricoltori, una tantum, un massimo di 15 000 euro sotto forma di aiuti di Stato.

La Commissione prevede di spendere quest'anno fino a 600 milioni di euro per misure di mercato. Il periodo d'intervento è stato prorogato a fine agosto 2010. Quest'anno il 70% dei pagamenti diretti potrà essere versato con sei settimane di anticipo rispetto agli altri anni (a partire dal 16 ottobre). Nell'ambito della riforma della PAC del 2003, ai pagamenti diretti a favore dei produttori di latte sono stati aggiunti 5 miliardi di euro in più all'anno a

compensazione delle riduzioni dei prezzi d'intervento. Il nuovo Gruppo di esperti ad alto livello sul latte, incaricato di analizzare le prospettive a medio e lungo termine del settore lattiero-caseario, presenterà la relazione conclusiva dei suoi lavori entro fine giugno 2010.

Come menzionato, nell'ambito dell'OCM, occorre ricalibrare le misure d'intervento nella nuova ottica del disaccoppiamento attraverso l'abolizione delle misure di intervento (riso, carni suine, grano duro), il loro mantenimento per i cereali (solo per il frumento panificabile tramite aste) e per i prodotti lattiero caseari (ma con limiti quantitativi).

Le misure di intervento non hanno mai avuto uno scopo strategico, ma di gestione del mercato e degli eccedenti. Il loro ruolo dei meccanismi d'intervento è fortemente ridotto, ma non scompare.

Ciò porta pure a riflessioni più ampie. L'*occupazione del terreno* è stata la filosofia dell'OCM e della PAC. Eliminazione o riduzione della portata dei meccanismi di intervento, potrebbe configurare l'idea di un nuovo spazio, uno spazio liberato per un nuovo ruolo in materia di concorrenza.

Spazio per nuove regole? Quali? Quelle dell'ortofrutta o del vino? La presidenza francese nel 2008 ha aperto il dibattito sul ruolo delle organizzazioni di produttori e delle filiere interprofessionali. Nell'ambito del bilancio di salute, la Commissione si limita a proporre un riconoscimento europeo per le organizzazioni di produttori. Parole e finalità come "controllo dei prezzi" e "gestione delle produzioni", restano parole tabù in una OCM e, in generale, nell'ottica della politica della concorrenza della Commissione.

Come incidere nella filiera e nella catena di formazione dei prezzi? In un'ottica liberale (propria di questa commissione) e liberista (corrente dominante nel processo di globalizzazione) la risposta (la sola?) forse la più logica e conseguente è quella di rafforzare le organizzazioni di produttori per creare un contraltare alla grande distribuzione e per concentrare l'offerta come risposta allo "strapotere" o alla posizione di forza conquistate dalla grande distribuzione, restando in conformità col quadro giuridico esistente.

### ***In un contesto di ricerca di giustificazione dell'intervento comunitario***

Ci sono molte domande aperte sulla PAC dopo il 2013 e la prima è: quanti soldi avremo? «Ci sono molte pressioni sul bilancio dell'unione europea e c'è competizione fra le diverse priorità (...) se vogliamo un bilancio adeguato per la PAC dopo il 2013 occorre far comprendere ai politici e all'opinione pubblica il valore dell'agricoltura» ha detto recentemente la Commissaria Fischer-Boel.

La sfida "perenne" della PAC è quella della giustificazione della sua stessa esistenza. I detrattori e coloro che ne vorrebbero la scomparsa si contano a piene mani. Nel 2003, con l'introduzione della condizionalità, il legislatore ha dato una risposta forte alla questione. Ma non basta. Il ruolo della condizionalità (paragonabile al ramo su cui siede l'agricoltore) è rafforzato attraverso l'eliminazione di norme ridondanti e articoli non rilevanti per l'attività agricola; l'aggiunta di norme sulla gestione risorse idriche e sugli aspetti ambientali del set aside (rispetto delle procedure di autorizzazione per l'utilizzo delle acque ai fini di irrigazione, introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua).

### ***In un contesto di negoziati multilaterali in stallo***

Dopo Doha, Seattle, Cancoun, Hong Kong e Ginevra, è possibile che il motore della globalizzazione dell'OMC si sia inceppato?

L'agricoltura, ancora una volta, ma è responsabile dello stallo dei negoziati. Dopo le elezioni americane (e indiane), uno spiraglio resta però per il rilancio dei negoziati multilaterali. Diverse voci si levano per invocare una ripresa di negoziati bilaterali sospesi proprio a causa dei negoziati OMC. Ma il bilateralismo, da un lato, non consente di toccare temi, come quello della riduzione dei distorsivi "domestic support" (sostegno interno), d'altro lato, è chiaro che un qualsiasi negoziato bilaterale non permetterebbe, nelle more di una ripresa dei negoziati

dell'OMC, di capitalizzare tutte le concessioni possibili al fine di conservare ancora un margine di concessioni nelle future trattative multilaterali.

## **Conclusioni**

Dall'esame del contesto europeo e mondiale in cui sarà chiamata a operare, è possibile immaginare, nel lungo periodo, una certa idea del futuro della PAC. Partendo dal percorso tracciato nel 2003 e completato dall'Health check del 2008, ci si può infatti chiedere quale sia l'obiettivo della previsione di riapertura delle opzioni previste ovvero:

- la possibilità di un livellamento per i titoli già esistenti (su base regionale);
- la possibilità di regionalizzare (passare dallo storico al regionale);
- la possibilità di livellare il regionale.

Il tutto, in tappe, con la salvaguardia dei diritti acquisiti dai rispettivi titolari. La Commissione sottolinea nel documento sull'Health check che, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di livello del sostegno risultanti dall'applicazione del modello storico, in quanto i periodi di riferimento si andranno allontanando nel tempo.

D'altra parte, il modello regionale garantisce agli agricoltori un sostegno più equo, nonostante una certa redistribuzione iniziale dei pagamenti. Senza dimenticare che questo contribuisce ugualmente a una certa idea di proporzionalità (verso i settori inizialmente "svantaggiati") nella ripartizione di un aiuto comunitario calcolato su base storica, soprattutto nel contesto attuale dell'aumento dei prezzi e dei costi di produzione, e fornisce una giustificazione di natura socio-economica: se con l'aiuto forfettario si "paga" la condizionalità, e le regole della condizionalità sono le stesse per tutti, perché avere degli importi diversi?

Senza fare della fantapolitica, si può immaginare, dopo il 2013, lo scenario seguente in quegli Stati che avranno saputo sfruttare pienamente le possibilità dell'health check: una base forfettaria per tutti (o per regioni) all'ettaro che compensa la condizionalità, accompagnata da un "top up", un supplemento, laddove necessario, nella forma di misure di sviluppo rurale e/o dell'articolo 68.

Un tale sistema avrebbe il vantaggio, in un eventuale contesto di riduzione e redistribuzione dei fondi agricoli, di salvaguardare il sistema degli aiuti (che sarà mirato tramite lo sviluppo rurale); di valorizzare il secondo pilastro che dovrà basarsi sempre di più sull'elaborazione di una strategia comune tra sviluppo rurale e coesione, di un approccio integrato in cui rispondere alle esigenze settoriali e regionali, di comparto, di filiera giocando sull'interdipendenza dei due pilastri e fornendo una risposta alle esigenze ambientali, di competitività, di diversificazione e miglioramento della qualità nonché la risposta "agricola" alle sfide energetiche e ai cambiamenti climatici.

Ciò permetterebbe di non dover sottomettere la PAC a un'altra radicale revisione del suo sostegno visto che il disaccoppiamento totale consentirebbe alla PAC di continuare a fornire una risposta al mercato e alle domande dei consumatori e dei contribuenti. E al contempo avrà permesso all'agricoltore, nel processo di orientamento al mercato, di essere sempre più un imprenditore che sappia leggere i segnali del mercato e sappia interpretare e rispondere alle domande del mercato, insomma un agricoltore "mercante" e non più solo produttore (ancor meno un coltivatore di premi).

Alla domanda "fino a che punto vogliamo che le forze del mercato agiscano sul settore agricoltura?", il commissario ha fornito una risposta affermando che «questo tema è a volte presentato come una scelta fra "bianco" e "nero", fra "mercato regolato" e "liberalismo"; ma questa immagine è sbagliata, è troppo estrema perché abbiamo molti strumenti politici a disposizione per trovare la giusta combinazione». E quali sono gli strumenti? Di certo spostare cospicue somme indirizzandole verso un sistema generale di assicurazione contro la perdita di reddito, a parte arricchire il settore assicurativo, rappresenterebbe un passo indietro rispetto all'approccio favorevole a un maggiore orientamento verso il mercato e i

costi aumenterebbero. Come dicono gli economisti, «il modo più efficiente di sostenere i redditi degli agricoltori è attraverso pagamenti diretti disaccoppiati».

Oltre a saper vendere il loro prodotto, «nel futuro, gli agricoltori – ha sottolineato il commissario Fischer Boel – dovranno non solo accettare l'importanza delle pubbliche relazioni: ma dovranno diventare maestri in questa arte». E ha aggiunto: «nessuno possiede un diritto divino al denaro pubblico». Ciò significa non solo doversi battere per mantenere il bilancio attuale, ma che va fatto un grosso lavoro di relazioni pubbliche. Spetta agli agricoltori «mostrare perché, senza un qualche tipo di rete di sicurezza» per loro, il futuro del nostro approvvigionamento alimentare è a rischio; «devono mostrare perché costa denaro prendersi cura della terra e coltivare nel rispetto di altri imperativi ambientali» ma «soprattutto devono dimostrare che la PAC dà valore al denaro».

E l'agricoltura europea è pronta ad affrontare il mercato mondiale? In che modo può valorizzare la propria produzione? E quale è la risposta europea? La risposta non la si trova certo nella produzione di massa di fronte a concorrenti come il Brasile, l'Australia e la Nuova Zelanda, gli Usa. Il commissario europeo è solito citare tre parole per rispondere a questa domanda: qualità, qualità e ancora qualità! È infatti in un quadro di valorizzazione e promozione del ruolo della politica di qualità dei prodotti agricoli europei che dovrebbe inserirsi la prossima sfida per la PAC e per il diritto comunitario.

DOP e IGP forniscono la risposta adeguata? Occorre creare un quadro nuovo? Come conciliare il tutto con le regole in materia di marchi e segni distintivi? Come assicurare una protezione internazionale alle nostre produzioni di punta? Come valorizzare la nostra produzione interna che soddisfa già criteri ed esigenze più restrittive e costose per i nostri agricoltori? Come premiare l'agricoltore europeo? Come rispondere alle esigenze di etichettatura di origine che il consumatore esige? Il dibattito è aperto da oltre un anno.

In conclusione, quante lezioni possiamo ricavare dall'esame sommario di cinquant'anni di PAC? La commissaria Fischer Boel ne ha ricordate tre:

— non si può giudicare e capire la PAC a prescindere dal contesto storico (gli obiettivi, i principi, la preferenza comunitaria ad esempio e la lettura che oggi se ne vuole dare in certi Stati membri, come una sorta di canto delle sirene dell'autarchia, l'OCM, le misure di mercato);

— le buone idee spesso si trovano confrontate a difficoltà politiche e sociali che ne limitano la portata (vedasi il Piano Mansholt, le quote di produzione, il disaccoppiamento, la condizionalità);

— la PAC è un processo continuo; un cantiere sempre aperto ma con una finalità, con degli obiettivi (espliciti quali quelli del trattato dell'articolo 33 e gli altri le nuove politiche e il principio di integrazione reciproca: della PAC nelle altre politiche, delle altre politiche nella PAC (consumatori, sicurezza alimentare, tutela ambientale, occupazione, salvaguardia del mondo rurale, benessere animale) al passo con i tempi.

*Matteo Fornara*

*Rappresentanza a Milano della Commissione Europea*

*Novembre 2009*

*Elementi da Daniele Bianchi*

*Membro del Gabinetto del Commissario Mariann Fischer Boel*