

Riforma della PAC e agricoltura toscana

Lettura tenuta il 4 novembre 2011

La riforma della politica agricola comunitaria che si sta discutendo negli ultimi mesi a Bruxelles, si colloca in un processo di progressiva revisione dell'intervento pubblico in agricoltura iniziato fin dagli anni '80. Da quando, cioè, gli obiettivi della politica agricola originaria (crescita delle produzioni e della produttività e miglioramento tramite esse del reddito degli agricoltori e delle condizioni di approvvigionamento alimentare dei cittadini) hanno cominciato a perdere di significato. I costi degli strumenti di garanzia per gli agricoltori in termini di prezzi remunerativi dei prodotti e di completo assorbimento delle produzioni, sono sempre più insostenibili, come il meccanismo delle sovvenzioni alle esportazioni era del tutto indifendibile in un contesto internazionale di accordi di libero scambio. Da allora il sostegno all'agricoltura è rimasto rilevante, ma si è progressivamente cercato di riavvicinare al mercato le strategie imprenditoriali con l'adozione di strumenti di sostegno potenzialmente più neutri. I risultati ottenuti dalle varie riforme non sono stati sufficienti e hanno così generato il bisogno di successivi ulteriori interventi. Oggi gli obiettivi dichiarati della PAC sono lo sviluppo sostenibile, la sicurezza alimentare, il garantire un giusto tenore di vita alle popolazioni rurali, il tutto in un quadro di compatibilità internazionale. La strumentazione vigente è articolata su un primo pilastro fondato sul Pagamento Unico Aziendale, completamente disaccoppiato, ma calcolato su aiuti storici (anni 2000-2002) parzialmente accoppiati e assolutamente disgiunti da criteri di utilità pubblica delle attività agricole, e su un secondo pilastro relativo allo sviluppo rurale, con risorse molto inferiori e con finalità molteplici. Il giudizio unanime è di non adeguatezza di tale normativa quale fondamento dell'intervento pubblico

* *Università degli Studi di Firenze*

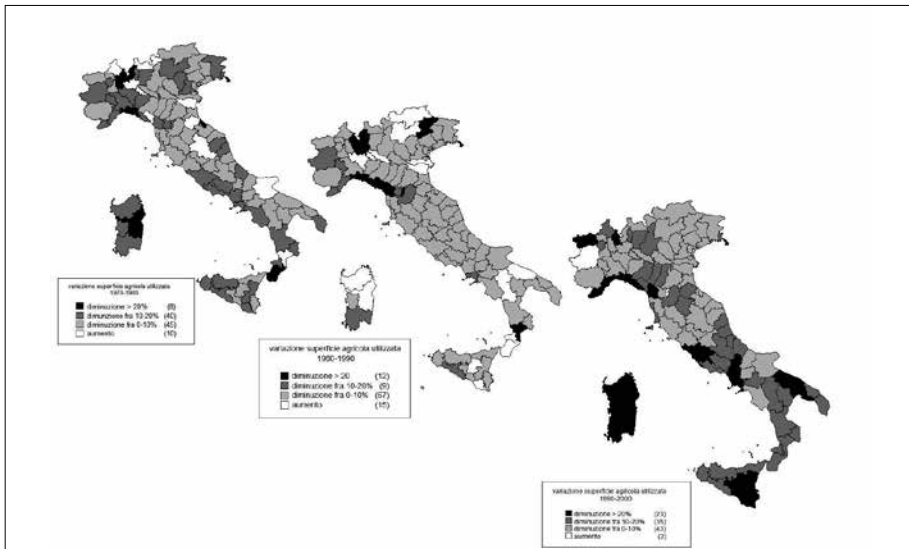


Fig. 1 *Evoluzione della SAU dal 1970 al 2000*

Fonte: Censimenti ISTAT

per il perseguimento di un'agricoltura in grado di contribuire al meglio al benessere sociale delle popolazioni europee. Molto diverse sono però le proposte su come modificare gli attuali strumenti.

Nella prima parte del lavoro sarà descritta l'evoluzione generale del settore per poi analizzare i presupposti e le proposte di riforma attualmente disponibili. Sulla base di tali proposte saranno quindi verificati i possibili impatti sull'agricoltura toscana e in ultimo si proporrà una riflessione su una possibile strategia di riforma coerente con la teoria delle scelte sociali.

EVOLUZIONE DEL SETTORE

Dalla figura 1 si evince chiaramente come la superficie agricola utilizzata sia progressivamente e costantemente calata in molte regioni, in misura anche rilevante, nonostante gli strumenti di sostegno della PAC e a prescindere dalle varie riforme realizzate.

Completando l'analisi evolutiva con i dati dell'ultimo censimento in tabella 1 sono riportate le principali variazioni intervenute fra il 2000 e il 2010. Anche per l'ultimo decennio si conferma il trend negativo della SAU, consistente nell'Italia peninsulare e solo in parte compensato da un aumento nelle isole.

REGIONI	AZIENDE 2010	VARIAZIONI 2000	VARIAZIONI ASSOLUTE	%
Toscana	75,459	122,409	-46,95	-38.4
ITALIA	1,630,420	2,405,453	-775,033	-32.2
Nord-ovest	144,678	221,64	-76,962	-34.7
Nord-est	253,169	369,525	-116,356	-31.5
Centro	256,059	426,972	-170,913	-40.0
Sud	696,252	930,718	-234,466	-25.2
Isole	280,262	456,598	-176,336	-38.6
REGIONI	SAU 2010	VARIAZIONI 2000	VARIAZIONI ASSOLUTE	%
Toscana	755,295.11	855,805.89	-100,510.78	-11.7
ITALIA	12,885,185.90	13,183,406.76	-298,220.86	-2.3
Nord-ovest	2,131,638.76	2,243,420.06	-111,781.30	-5.0
Nord-est	2,473,505.12	2,632,679.05	-159,173.93	-6.1
Centro	2,204,699.89	2,435,905.43	-231,205.54	-9.5
Sud	3,538,542.55	3,571,726.61	-33,184.06	-0.9
Isole	2,536,799.58	2,299,675.61	237,123.97	10.03
REGIONI	SAT 2010	VARIAZIONI 2000	VARIAZIONI ASSOLUTE	%
Toscana	1,377,113.60	1,558,103.17	- 180,989.57	-11.6
ITALIA	17,277,022.97	18,775,270.66	- 1,498,247.69	-8.0
Nord-ovest	2,808,633.66	3,130,032.06	- 321,398.40	-10.3
Nord-est	3,563,090.56	4,006,101.18	- 443,010.62	-11.1
Centro	3,471,534.73	3,901,346.44	- 429,811.71	-11.0
Sud	4,419,452.33	4,683,774.77	- 264,322.44	-5.6
Isole	3,014,311.69	3,054,016.21	- 39,704.52	-1.3

Tab. 1 *Principali variazioni intervenute fra il 2000 e il 2010*

Fonte: Censimenti ISTAT

Nel complesso non si può quindi sostenere che in Italia gli strumenti impiegati per il sostegno allo sviluppo agricolo abbiano prodotto risultati del tutto soddisfacenti, considerando che il nostro paese risulta deficitario per quasi tutti i principali prodotti agricoli e che i dati di confronto con gli altri paesi europei in termini di competitività delle nostre strutture produttive, a cominciare dalla SAU media e dell'età dei conduttori, sono praticamente tutti a nostro svantaggio.

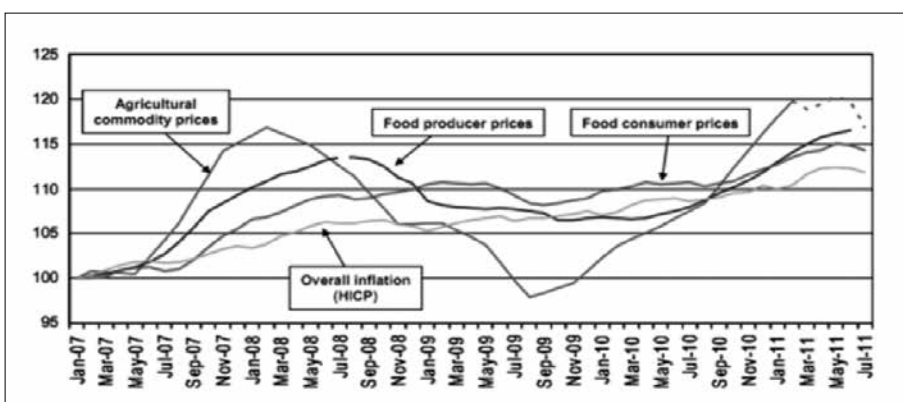
In questo quadro di dinamiche negative si inserisce, inoltre, quello delle evoluzioni della domanda e dell'offerta a livello mondiale.

I dati FAO in proposito evidenziano tassi di crescita della domanda per i prossimi anni molto superiori a quelli delle produzioni, con quindi la prospettiva di una accentuazione delle condizioni di squilibrio manifestatesi già negli

What are the objectives with the reform?		
VIABLE FOOD PRODUCTION	SUSTAINABLE MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AND CLIMATE ACTION	BALANCED TERRITORIAL DEVELOPMENT
To contribute to farm income and limit its variability To improve sector competitiveness and share in food chain value-added To compensate areas with natural constraints	To guarantee the provision of public goods To foster green growth through innovation To pursue climate change mitigation and adaptation	To support vitality and employment To promote diversification To allow social and structural diversity in rural areas
Common EU response needed		

Tab. 2 *Obiettivi della nuova riforma*

Fonte: Commissione Europea

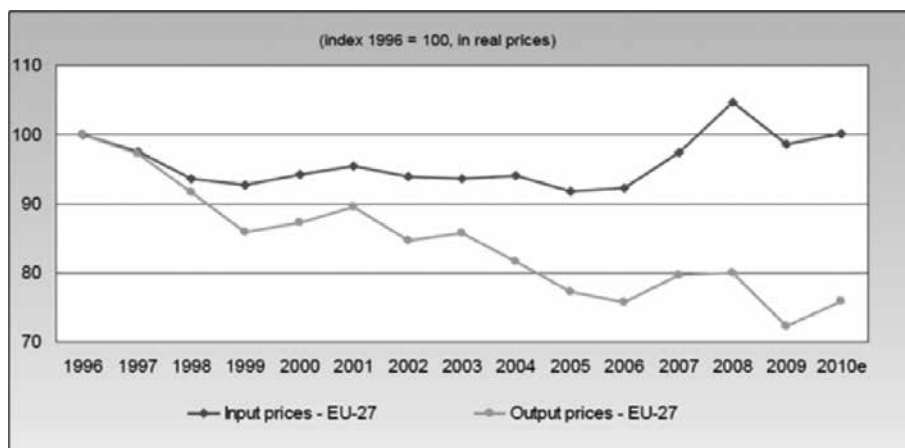
Graf. 1 *Andamento dei prezzi nella filiera agroalimentare in Europa, 2007-2011*

Fonte: Eurostat

ultimi anni con forti variazioni nei prezzi. Il tema della sicurezza alimentare, nel senso di garanzia degli approvvigionamenti, dimenticato per molto tempo, sta riaffermandosi con prepotenza e gli stessi documenti dell'Unione Europea ne stanno cominciando a prendere atto. L'Italia in particolare risulta deficitaria per quasi tutti i prodotti con le uniche eccezioni del vino e dell'ortofrutta.

PRESUPPOSTI E PROPOSTE PER LA RIFORMA

Lo scenario descritto conferma l'importanza di una riforma profonda della PAC. I documenti della Commissione analizzano approfonditamente il contesto generale e le prospettive di sviluppo. Nella tabella 2 è riportato un prospetto di sintesi degli obiettivi individuati per la nuova PAC.



Graf. 2 Recente evoluzione dei prezzi degli input e degli output
Fonte: Eurostat

Si tratta di obiettivi che rispecchiano bene il ruolo dell'agricoltura nella società moderna, il tema è però quello della scelta degli strumenti da adottare per il loro raggiungimento.

Da questo punto di vista i principali punti critici da affrontare e da risolvere possono essere sintetizzati nei seguenti tre.

a) La volatilità dei prezzi

La volatilità dei prezzi è fortemente cresciuta dopo il 2005, tanto da divenire un elemento strutturale del mercato agricolo mondiale e anche europeo. Frutto di due fattori che sono emersi nell'ultimo decennio: dinamiche evolutive dei mercati mondiali e eliminazione delle politiche di sostegno dei prezzi dell'Unione europea (graf. 1).

Nel grafico 2 è evidente la forte oscillazione nei prezzi dei prodotti agricoli registratasi negli ultimi anni e anche come tale variabilità sia molto meglio assorbita dai settori a valle della filiera che, soprattutto, risentono molto meno delle variazioni in diminuzione dei prezzi.

Il tema del diverso rapporto fra dinamiche dei prezzi nei vari settori è evidenziato nel grafico 3 da cui si nota l'aprirsi della forbice fra prezzi dei prodotti agricoli, in diminuzione in termini reali negli ultimi decenni, e prezzi degli input.

Entrambe queste osservazioni ci conducono all'altra grande sfida per le politiche agricole.

b) La perdita di potere negoziale lungo la filiera

Nel grafico 3 è riportata la spesa alimentare in Italia ripartita in funzione del



Graf. 3 *Composizione della spesa alimentare in funzione del settore di pertinenza*
Fonte: Nomisma

costo attribuibile a ciascun settore. È evidente come l'agricoltura determini circa il 16% del costo medio finale, fra l'altro con una percentuale di utile bassa, 0,70%. Sono dati che fanno riflettere sull'importanza di una redistribuzione del valore lungo la filiera.

I già ricordati limiti della piccola dimensione aziendale media e la mancanza di efficaci strumenti di concentrazione dell'offerta determinano uno squilibrio troppo forte nelle condizioni contrattuali lungo la filiera e determinano la progressiva e costante erosione del valore aggiunto agricolo a favore dei comparti a valle e negli ultimi anni, soprattutto, a favore della grande distribuzione.

c) Le compensazioni per la produzione di public goods

Un'altra grande sfida è quella rappresentata dalla valorizzazione della così detta multifunzionalità dell'agricoltura, intendendo con questo termine la capacità delle aziende agricole di produrre non solo beni di mercato ma anche esternalità positive per la società. Beni e servizi che non possono essere direttamente apprezzati dal mercato, come il paesaggio, ma che contribuiscono in maniera rilevante al benessere della collettività. Numerosi studi hanno affrontato questo tema e hanno evidenziato come in tutti i paesi europei, pur con delle differenze nella composizione, vi sia un diffuso riconoscimento delle funzioni non di mercato dell'agricoltura. Quasi tutti i documenti della Com-

missione agricoltura fanno spesso riferimento a questa specificità del settore agricolo per giustificare l'intervento finanziario, anche se, poi, nella stesura dei regolamenti operativi questi concetti vengono dimenticati o trasformati in quello della compatibilità ambientale, che però è tutt'altra cosa.

In effetti da Agenda 2000 in poi la produzione di public goods è riconosciuta come una delle principali motivazioni per il sostegno pubblico all'agricoltura, ma è sempre mancato uno specifico strumento di compensazione, se non limitatamente ad alcune misure dei piani di sviluppo rurale. In particolare con la mid term review il totale disaccoppiamento degli aiuti e l'adozione del riferimento storico per il calcolo del PUA, insieme agli obblighi della compatibilità ambientale, si è generata la contraddittoria situazione che le aree agricole a maggior produzione di public goods (aree collinari e montane per esempio) risultano non solo percepire aiuti inferiori, ma anche dover sostenere costi di compatibilità maggiori.

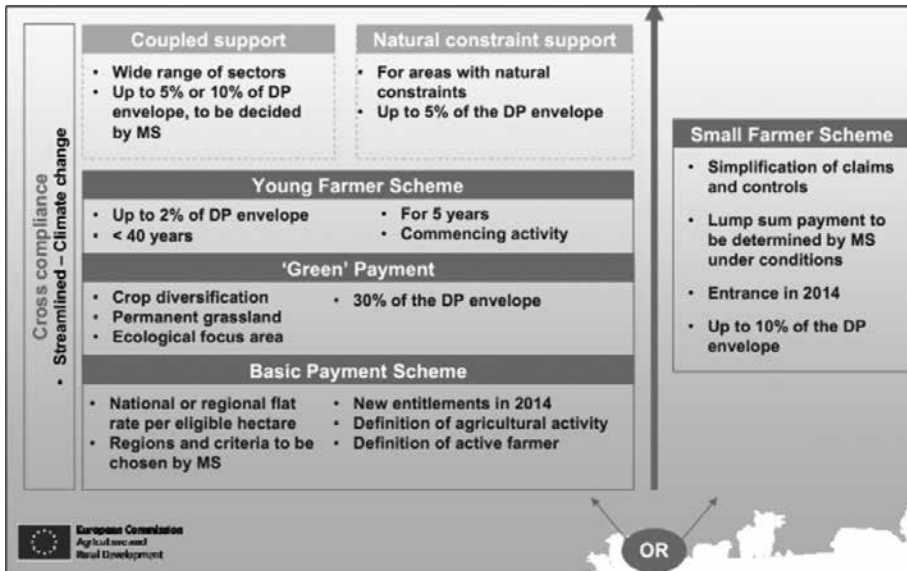
La stessa Corte dei Conti europea, nelle sue relazioni, ha evidenziato le aberrazioni dell'attuale regime di pagamento unico emanando la specifica Raccomandazione:

«Il calcolo degli aiuti del RPU dovrebbe essere modificato per rispecchiare meglio i costi delle esternalità ambientali e di altra natura».

I risultati di queste strumentazioni sono purtroppo ben evidenti, e la stessa UE intende intervenire per risolvere questi chiari errori di allocazione delle risorse, ma anche qui non è chiaro se le soluzioni proposte siano effettivamente migliorative della situazione esistente.

LA PROPOSTA IN DISCUSSIONE

Venendo alla proposta presentata dal Commissario europeo, il primo punto rilevante, ancora non certo, ma comunque significativo, è il mantenimento del budget attuale di circa 60 miliardi di euro fino al 2020 in termini nominali e, quindi, con una evidente perdita in termini reali. La distribuzione fra i vari Paesi membri di tale budget presenta però delle modificazioni. Gli Stati membri con un livello di pagamenti diretti inferiore al 90% della media devono colmare un terzo della differenza fra il loro livello attuale e il suddetto livello. Tale convergenza deve essere finanziata proporzionalmente da tutti gli Stati membri che beneficiano di pagamenti diretti superiori alla media unionale. La ripartizione fra primo e secondo pilastro, nonostante le prime intenzioni, rimane sostanzialmente stabile. Inoltre, tutti i diritti all'aiuto attivati nel 2019 in uno Stato membro o in una regione devono avere un valore



Tab. 3 *Struttura degli strumenti del primo pilastro secondo la proposta di riforma*
Fonte: Commissione Europea

unitario uniforme, risultato di un processo di convergenza verso tale valore sviluppatosi per fasi lineari durante il periodo di transizione.

L'Italia secondo questo schema dovrebbe vedere una riduzione del proprio plafond nazionale di circa 200 milioni di euro, un meno 5% che risulta fra le maggiori riduzioni previste. Se la distribuzione fra Stati presenta delle variazioni relativamente significative, molto maggiori saranno gli effetti dei meccanismi previsti a livello di tipologie colturali e di singole aziende.

Nella tabella 3 è riportato lo schema di sintesi presentato dalla Commissione per illustrare la proposta di riorganizzazione degli strumenti del primo pilastro. Senza entrare in dettagli, non compatibili con lo spazio a disposizione, il punto essenziale della proposta di riforma è rappresentato dal Basic Payment Scheme.

L'obiettivo di questo strumento è quello di ridurre le differenze fra aziende, regioni e stati membri attraverso la progressiva adozione di un pagamento per ettaro che dovrà garantire dal 2019 l'uniformità a livello regionale/nazionale. Per il calcolo di tale aiuto la base è rappresentata dai Diritti all'aiuto disponibili nel 2011, che a loro volta discendevano dagli Ettari ammissibili così definiti:

«qualsiasi superficie agricola dell'azienda, nonché qualsiasi superficie investita a bosco ceduo a rotazione rapida, utilizzata per un'attività agricola o,

qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, utilizzata prevalentemente per attività agricole».

Il valore unitario dei diritti all'aiuto è calcolato dividendo il massimale nazionale o regionale per il numero di diritti all'aiuto assegnati a livello nazionale o regionale.

L'applicazione di questo strumento determinerà, quindi, forti redistribuzioni degli aiuti fra aziende: colture nel passato senza aiuti specifici alle produzioni (viticoltura, vivaismo, ecc.) godranno di un consistente incremento delle proprie assegnazioni, mentre altre che beneficiavano di consistenti contributi storicamente legati alle rese, si troveranno con riduzioni preoccupanti (cfr. prossimo paragrafo).

Inoltre la proposta di riforma prevede al momento che per poter beneficiare dell'aiuto base non solo si dovranno rispettare le regole di condizionalità, ma sarà anche necessario nei casi pervisti, aderire a specifiche pratiche agricole: il così detto *greening*.

«Gli agricoltori che hanno diritto a un pagamento nell'ambito del regime di pagamento di base di cui al capo 1 sono tenuti ad applicare, sui loro ettari ammissibili ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, le seguenti pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente:

(a) avere almeno tre colture diverse sulle loro superfici a seminativo se queste ultime occupano oltre 3 ettari e non sono interamente utilizzate per la produzione di erba (seminata o spontanea) o interamente lasciate a riposo o interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno;

(b) mantenere il prato permanente esistente nella loro azienda e

(c) avere un'area di interesse ecologico sulla loro superficie agricola.

Gli Stati membri concedono il pagamento di cui al presente capo agli agricoltori che applicano, tra le pratiche di cui al paragrafo 1, quelle che sono pertinenti per loro. Il pagamento di cui al paragrafo 1 assume la forma di un pagamento annuo per ettaro ammissibile dichiarato a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, la cui entità è calcolata ogni anno dividendo l'importo risultante dall'applicazione dell'articolo 33, 30% massimale, per il numero totale di ettari ammissibili».

Si tratta di un vincolo ulteriore che potrebbe in vari casi rendere non conveniente l'accesso al sostegno comunitario e comunque, così come configurato, non sembra neanche rispondere alle priorità di tutti i paesi membri.

Senza entrare in ulteriori dettagli sulla proposta, gli impatti sull'agricoltura toscana appaiono rilevanti e in molti casi negativi.

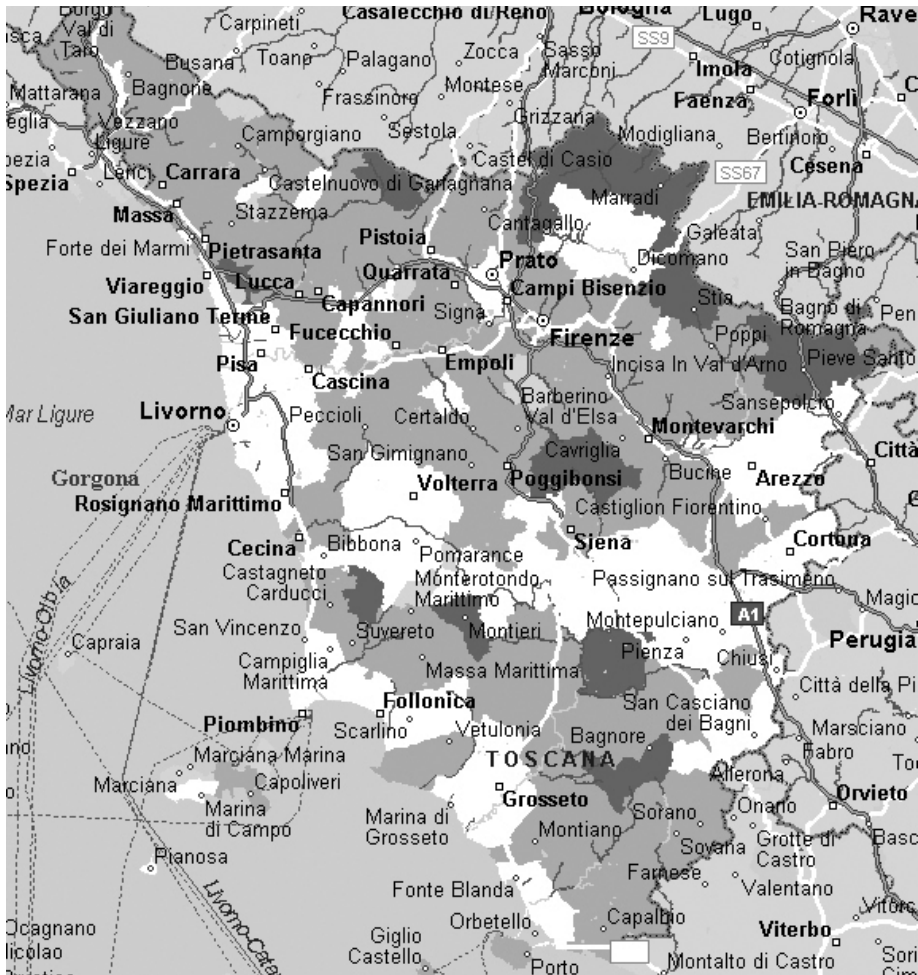


Fig. 2 *Effetti dell'ipotesi di riforma sul reddito delle aziende agricole nei diversi comuni toscani*
Fonte: nostra elaborazione su dati Artea-Arsia

L'ipotesi di messa a riposo obbligatoria del 7% della SAU prevista dal greening, per esempio, implicherebbe il ritiro dalla produzione di circa 50.000 ettari, fra l'altro non sempre corrispondenti alle superfici più marginali, in quanto applicato a tutte le aziende e quindi attuato anche in aree ad alta fertilità. Se poi l'applicazione del greening venisse mantenuta in modo rigido gli impatti negativi potrebbero essere anche maggiori determinando ulteriori uscite dal mercato. Discorso diverso se il greening potesse essere implementato con pratiche di interesse specifico per le nostre realtà come, il mantenimento dei terrazzamenti, il sostegno all'olivicoltura tradizionale, ecc.

Dal punto di vista degli aiuti complessivi, come accennato, la Toscana dovrebbe conseguire un incremento delle dotazioni, ma sulla positività dei risultati di tale incremento molto dipenderà da come sarà possibile effettuare la distribuzione fra colture e aziende. A oggi la rigida applicazione del flat rate, determinerebbe un consistente spostamento degli aiuti principalmente a favore della viticoltura, delle foraggere e dei prati pascoli, a spese dei seminativi. Come si evidenzia nella cartina (fig. 2) dove sono riportati gli effetti sul reddito delle aziende agricole nei diversi comuni toscani dell'attuale ipotesi di riforma, le aree bianche, che indicano riduzioni consistenti, corrispondono proprio a quelle a maggior vocazione seminativa e viceversa, quelle grigie scure si ritrovano o in presenza di comuni vitivinicoli o di comuni con consistenti superfici a pascolo e a foraggiere.

Questa redistribuzione non appare coerente con nessun obiettivo dichiarato, in quanto potrebbe determinare o aiuti ininfluenti a colture ad alto reddito (vite, viva) o aiuti eccessivi ad aziende di tipo estensivo, mentre potrebbe mettere in serio pericolo il comparto dei seminativi con conseguenze su tutto il settore dell'agroalimentare a valle.

Il tutto senza, fra l'altro, determinare nessun miglioramento della relazione fra aiuti ed esternalità sociali prodotte dall'agricoltura come invece raccomandato dalla Corte dei Conti europea.

CONCLUSIONI

L'analisi del quadro complessivo del settore agroalimentare ha fatto emergere diverse criticità fra cui, in particolare, la previsione di forti tensioni sul mercato mondiale determinate da un aggravamento delle differenze fra domanda e offerta e l'acuirsi dei conflitti lungo la filiera produttiva a causa del crescente peso delle forme di distribuzione organizzata. D'altra parte la proposta di riforma della politica agricola comunitaria sembra più preoccupata di conservare gli attuali equilibri finanziari sia a livello generale e sia fra gli stati membri, piuttosto che individuare delle reali strategie di risposta alle nuove sfide mondiali e alle istanze della società europea.

La valutazione dei possibili effetti della riforma a livello toscano ha messo in evidenza i limiti delle proposte sul nuovo meccanismo per la quantificazione del pagamento unico aziendale. La redistribuzione degli aiuti fra le diverse tipologie aziendali non sembra, infatti, rispondere ad alcun obiettivo dichiarato in fase di presentazione della riforma, ma piuttosto rischia da un lato di favorire situazioni di rendita (aziende estensive) e dall'altro di provo-

care consistenti fenomeni di disimpegno se non di abbandono (seminativi in aree collinari).

Volendo quindi tentare di dare un contributo per almeno un miglioramento dell'attuale proposta di riforma, è necessario riprendere gli elementi essenziali della teoria economica in relazione all'intervento pubblico sui mercati.

In base ai principi generali dell'economia del benessere gli interventi pubblici possono essere effettuati essenzialmente per garantire condizioni dei mercati il più possibile prossime a quelle di concorrenza perfetta (imprese price takers, perfetta informazione, ecc.) e superare i così detti "fallimenti del mercato" e cioè la *produzione di congiunta di esternalità, l'esistenza di beni pubblici e di asimmetrie informative*.

Nello specifico del settore agricolo potremmo poi esplicitare dai principi generali anche la necessità di supportare i produttori per l'attenuazione degli effetti delle eccessive fluttuazioni dei mercati, in quanto condizione necessaria sia per garantire l'esistenza di una pluralità di aziende sia la produzione di esternalità.

Se questi principi regolatori dell'intervento pubblico vengono accettati allora diviene inevitabile mettere in discussione lo strumento del *flat rate* a ettaro così come proposto, in quanto non coerente con nessuno di essi. Sicuramente non ha nessuna connessione con il superamento dei fallimenti del mercato, ma anche come strumento per favorire il realizzarsi di condizioni di concorrenza perfetta sembra tutt'altro che adeguato. Come illustrato in precedenza, infatti, l'aiuto unico a ettaro, in molti casi, o non influirebbe significativamente sulle condizioni reddituali, oppure genererebbe forme di rendita assolutamente incompatibili con l'obiettivo di favorire forme di concorrenza perfetta.

Se un aiuto a ettaro indifferenziato è non giustificabile dal punto di vista della teoria economica, discorso diverso potrebbe essere quello di aiuti a ettaro per aree omogenee dal punto di vista dei servizi non di mercato offerti. L'attività agricola presenta caratteri di estrema eterogeneità sia per le caratteristiche ambientali sia per quelle economico sociali (accessibilità ai mercati, condizioni di vita, ecc.) e in molti casi riveste un ruolo per il mantenimento degli equilibri territoriali in senso lato non rimpiazzabile da nessun altro settore produttivo. Quando le condizioni di mercato non consentono di ipotizzare l'autonoma realizzazione di forme sufficienti di competitività per il settore agricolo, (svantaggi naturali, ecc.) e allo stesso tempo la società riconosce l'importanza della permanenza di questa attività, allora e solo allora diventa cruciale l'intervento pubblico con una serie di azioni che vedono nell'aiuto

finanziario l'elemento insostituibile, ma che devono comprendere anche altri strumenti in funzione delle specificità riscontrate.

Limitandoci in questa sede a considerare solo il sostegno diretto, ritengo che la forma più corretta, dal punto vista teorico economico, e coerente con quanto osservato dalla Corte dei Conti europea, sarebbe l'erogazione di aiuti collegata ai concetti di produzione di servizi "esterni" mercato erogati e di "maggiori costi" sostenuti per la produzione di tali servizi. Per aree sufficientemente omogenee, dal punto di vista degli elementi ora indicati, potrebbe essere possibile definire aiuti a ettaro in grado di garantire la produzione delle esternalità positive e la sostenibilità economica del settore. Una soluzione intermedia potrebbe essere quella di prevedere un greening elastico, demandando alle regioni la specifica definizione, in modo da giungere attraverso questa via ai risultati sopra auspicati. Per la Toscana, per esempio, sarebbe importante poter prevedere aiuti all'olivicoltura tradizionale di collina che altrimenti sembra destinata a scomparire progressivamente, facendo così venir meno importanti valori sociali e ambientali.

Altre misure coerenti con l'impianto teorico proposto sono poi tutte le normative volte a migliorare il quadro informativo fra le varie componenti della filiera e il consumatore, quali le denominazioni, le certificazioni di processo e di prodotto i marchi, ecc. Ovviamente la qualità e la validità di queste indicazioni sono determinanti per ottenere i risultati auspicati di maggiore fiducia e consapevolezza nella scelta dei consumatori finali.

Concludo con un breve riferimento anche alla nuova normativa sullo sviluppo rurale dove, nel quadro ora delineato, potrebbero essere molto ridotte le così dette misure agroambientali, che troverebbero migliore collocazione fra i pagamenti diretti, a fronte di esternalità erogate, a favore di maggiori finanziamenti per lo sviluppo del settore, incentivando ricerca, formazione e innovazione.

RIASSUNTO

La riforma della politica agricola comunitaria che si sta discutendo a Bruxelles sembra modificare sostanzialmente il sistema di supporto all'agricoltura aprendo scenari completamente nuovi per il futuro del settore. Ad oggi i rischi per l'agricoltura italiana sembrano maggiori delle opportunità e appare perciò utile approfondire l'analisi dei possibili impatti e delle eventuali alternative alle attuali proposte di riforma.

La strumentazione vigente è articolata su un primo pilastro fondato sul Pagamento Unico Aziendale, completamente disaccoppiato, ma calcolato su aiuti storici (anni 2000-2002) parzialmente accoppiati e assolutamente disgiunti da criteri di utilità pubblica delle relative attività agricole, e su un secondo pilastro sullo sviluppo rurale con risorse

molto inferiori e con finalità molteplici. Il giudizio unanime è di non adeguatezza di tale normativa quale fondamento dell'intervento pubblico per il perseguimento di un'agricoltura in grado di contribuire al meglio al benessere sociale delle popolazioni europee. Molto diverse sono però le proposte su come modificare gli attuali strumenti. Nella prima parte del lavoro sarà descritta l'evoluzione generale del settore per poi analizzare i presupposti e le proposte di riforma attualmente disponibili. Sulla base di tali proposte saranno quindi verificati i possibili impatti sull'agricoltura toscana e in ultimo si proporrà un riflessione su una possibile strategia di riforma coerente con la teoria delle scelte sociali.

ABSTRACT

The Reform of the EU's Common Agricultural Policy, which is under discussion in Brussels, seems to substantially modify the support system adopted for agriculture, thus opening completely new scenarios for the future of the sector. At the present time, the risks for Italian agriculture seem to be greater than the opportunities and for this reason it appears useful to carry out an in-depth analysis of the possible impacts and of the feasible alternatives to the current reform proposals.

The in force policy is articulated on a first pillar based on a Single Payment Scheme, totally decoupled, but calculated on past payments (years 2000-2002), which were partially coupled and completely separated from the criteria of public utility related to agricultural activities, and on a second pillar based on Rural Development, in which the resources are much lower than for the previous pillar and allocated for supporting numerous purposes.

The unanimous judgment is of not appropriateness for that regulation, since the basis of the public intervention is towards an agriculture able to contribute in the best possible way to the social welfare of the European populations. However, the proposals on how to modify the current instruments are strongly different. In the first part of the paper, the general evolution of the sector will be described; afterwards the prerequisites and the reform proposals currently available will be analyzed. On the basis of these proposals, the possible impacts on Tuscan agriculture will be analyzed and, lastly, a remark on a possible reform strategy coherent with the social choice theory will be suggested.

BIBLIOGRAFIA

- ANANIA G., TENUA A. (2008): *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n. 9, Gruppo 2013, Coldiretti.
- Artea - www.artea.toscana.it.
- BODINI A., POVELLATO A., SCARDERA A. (2010): *Effetti a livello aziendale della regionalizzazione degli aiuti diretti attraverso i dati rica*, «Agriregionieuropa», n. 23.
- CASINI L. (2009): *Multifunctional Concepts: a critical assessment of the framework approach*, in *Rural Landscapes and agricultural policies in Europe*, Springer.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007): *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resource*

- es and territorial challenges of the future*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): *Commission outlines blueprint for forward-looking Common Agricultural Policy after 2013*.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1527&format=HTML&aged=0&language=en&gui-Language=en>.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf>.
- DE FILIPPIS F., HENKE P. (2009): *La PAC verso il futuro*, Working Paper 13, Gruppo 2013, Coldiretti.
- DESS A (2011): *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Draft Report Parlamento europeo.
- FRASCARELLI A. (2010a): *Riforma pac. Dopo il 2013: le prime proposte*, «Terra e Vita», n. 26.
- FRASCARELLI A (2010b): *Post 2013, agricoltura bene pubblico*, «Terra e Vita», n. 40.
- FRASCARELLI A. (2011): *Nuova pac, effetto redistributivo sui pagamenti diretti per regione*, «Terra e Vita», n. 11.
- HENKE R. (2010), *La spesa agricola dell'ue: nuove ipotesi distributive e possibili coalizioni*, «Agriregionieuropa», n. 23.
- MACRÌ M.C. ET AL. (2009): *The distribution of support in Tuscany according to FADN*, Fifth Meeting of the oecd Network on farm level analysis, Parigi.
- MARANGON F. (2006): *Imprese agroalimentari e produzione di beni pubblici*, XLIII Convegno annuale sidea, Perugia.
- MIPAF-INEA (2010): *La discussione sul futuro della Pac: quadro comunitario e interessi dell'Italia*, www.reterurale.it/futuropac.
- PUPO D'ANDREA M.R. (2009): *Gli effetti redistributivi a livello aziendale di ipotesi alternative di pagamento unico regionalizzato in Italia*, «Rivista di economia agraria», LXIV, n. 1-2.
- PUPO D'ANDREA M.R. (2010): *La Comunicazione della Commissione sulla pac post-2013: è davvero questa la pac di cui abbiamo bisogno?*, «Agriregionieuropa», n. 23.
- SCOZZAFAVA G., CASINI L. (2009): *Un modello di programmazione matematica positiva georeferenziata per la valutazione degli effetti indotti dalla riforma della politica agricola comune: un caso di studio*, «Rivista di economia e diritto agroalimentare», XIV, 1.