

ANGELO FRASCARELLI*

Una Pac per lo sviluppo imprenditoriale competitivo o per il sostegno a beni pubblici?

Lettura tenuta il 29 gennaio 2015

Negli ultimi 20 anni la Politica Agricola Comune (Pac) ha subito ben 5 riforme – la riforma MacSharry, Agenda 2000, la riforma Fischler, l'*Health Check* e la nuova Pac 2014-2020 – che ne hanno profondamente modificato l'impianto originario basato sul sostegno dei prezzi e su misure di protezione alle frontiere. I negoziati internazionali sulla liberalizzazione del commercio, la presa di coscienza della necessità di una maggiore sostenibilità dell'attività agricola, tanto economica quanto ambientale, e la volontà di riorientare la produzione al mercato anziché agli aiuti, hanno determinato una revisione del modello di sostegno che, con gradualità, sia temporale che in termini di intensità dei vincoli, hanno trasformato il modello accoppiato in un modello di sostegno disaccoppiato dalla produzione, condizionato a obiettivi ambientali.

Senza aver l'ambizione di una valutazione omnicomprensiva della Pac, questo lavoro intende proporre un'analisi di alcuni dei temi più dibattuti e delle domande più frequenti sia a livello scientifico che politico, allo scopo di valutare gli obiettivi e gli strumenti del primo pilastro della Pac.

I. I CAMBIAMENTI PIÙ RECENTI DELLA PAC

La Pac scaturita dalle riforme più recenti (riforma Fischler, *Health check* e la nuova Pac 2014-2020) ha obiettivi completamente rinnovati rispetto al passato, perseguiti con una profonda modifica degli strumenti adottati. Questa affermazione, maturata a partire dalle analisi di questo paragrafo, intende sconsigliare coloro che accusano la Pac di conservatorismo e immobilismo.

* Dipartimento di Scienze Agrarie Alimentari e Ambientali, Università di Perugia

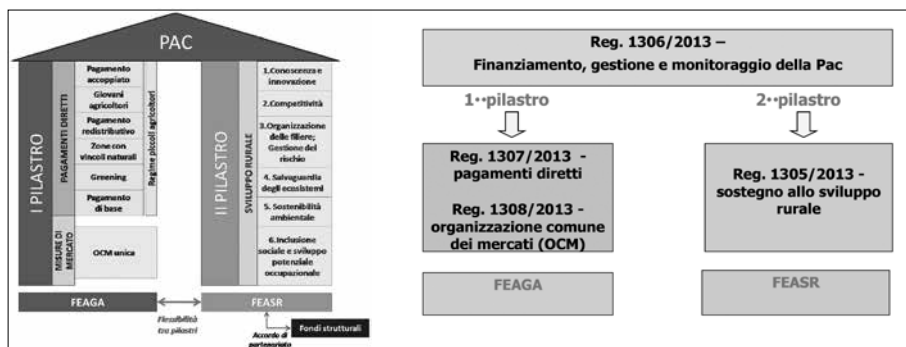


Fig. 1 Pac: due pilastri, due fondi e quattro regolamenti

Gli obiettivi centrali delle ultime riforme possono essere riassunti in quattro parole chiave: orientamento al mercato (competitività), sostenibilità esterna, beni pubblici e sviluppo rurale.

I nuovi obiettivi della Pac hanno guidato a una profonda modifica di tutti gli strumenti del primo pilastro. L'architettura giuridica della Pac è completamente cambiata e, dal 2008, si regge su due pilastri, due fondi¹ e quattro regolamenti² del Consiglio (fig. 1).

Il *primo pilastro* si occupa di due temi:

1. le misure di mercato, che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione comune dei mercati agricoli;
2. i pagamenti diretti agli agricoltori.

Il *secondo pilastro* promuove lo sviluppo rurale.

Di seguito si propone una lettura dei cambiamenti dei due elementi del primo pilastro (misure di mercato e pagamenti diretti), per evidenziarne la

¹ I due fondi sono: il *Feaga* (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il *Feasr* (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). La suddivisione è motivata dall'esigenza di garantire trattamenti differenziati ai diversi obiettivi della Pac, ma il Feaga e il Feasr applicano per quanto possibile le stesse norme, per esempio in materia di attribuzioni degli organismi pagatori e di procedura di liquidazione dei conti.

² Il *primo regolamento* riguarda il finanziamento della Pac (Reg. Ue n. 1306/2013), che stabilisce le norme per il funzionamento dei due fondi agricoli: il Feaga e il Feasr. Il *secondo regolamento* è quello dell'Ocm unica (Reg. Ue n. 1308/2013) che stabilisce le norme per gli interventi di mercato. Il *terzo regolamento* riguarda i pagamenti diretti (Reg. Ue n. 1307/2013) e stabilisce le norme per tutti i pagamenti accoppiati e disaccoppiati della Pac. Il *quarto regolamento* è quello dello sviluppo rurale (Reg. Ue n. 1305/2013), che detta le regole per il secondo pilastro della Pac e per la programmazione e gestione dei Programmi di sviluppo rurale.

capacità di rinnovamento della Pac rispetto alle sfide future dell'agricoltura nell'ambito della strategia complessiva della politica europea.

1.1 *Le misure di mercato: un taglio netto con il passato*

Le riforme susseguitesi dal 2003 al 2008 hanno portato alla completa trasformazione della politica dei mercati: una tappa fondamentale ed emblematica di questo percorso è stata l'introduzione dell'Ocm unica³, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, con cui l'Unione europea ha semplificato la politica dei mercati, elaborando un unico regolamento per tutte le misure di mercato.

Fino al 31 dicembre 2007, la politica dei mercati era costituita da ventuno Ocm, istituite tra il 1962 e il 1970; ciascuna Ocm era retta da un regolamento di base del Consiglio, spesso corredato da un corollario di norme integrative, anch'esse del Consiglio.

L'Ocm unica ha sostituito le precedenti ventuno e in un unico regolamento sono state riunite e armonizzate tutte le norme degli strumenti classici della politica di mercato: intervento, ammasso privato, contingenti tariffari di importazione, restituzioni all'esportazione, misure di salvaguardia, normativa sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza.

Dal punto di vista operativo, l'Ocm unica non ha introdotto nuovi strumenti; tuttavia, se, da una parte, non ci sono innovazioni sostanziali, d'altro canto l'Ocm unica è politicamente molto importante, perché esplicita gli effetti di un percorso di radicale cambiamento della Pac, iniziato nel 2003 con la riforma Fischler (Frascarelli, 2007). Con il disaccoppiamento, i sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel regime del pagamento unico aziendale (Pua), lasciando alle Ocm la regolazione degli scambi con i Paesi terzi, le disposizioni generali e un certo numero di norme relative al mercato interno.

L'*Health check*, la riforma dell'Ocm ortofrutta del 2007 e dell'Ocm vino del 2008 hanno completato la riforma del 2003, con l'abolizione degli ultimi residui di pagamenti accoppiati e l'ulteriore smantellamento della politica di sostegno al mercato.

La nuova Pac 2014-2020 ha confermato le scelte precedenti con l'abolizione degli ultimi strumenti di controllo dell'offerta: quote latte, quote zucchero e diritti di impianto dei vigneti.

³ L'Ocm unica è nata con il Reg. CE n. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), GUCE n. 299 del 16.11.2007. Con l'ultima riforma, l'Ocm unica è il Reg. Ue 1308/2013.

| PERIODO | STRUMENTI |
|---|--|
| Ocm originarie (1962-1983) | Forte politica sul commercio estero (dazi, contingenti, esportazioni sovvenzionate, tasse all'esportazione). Stabilizzazione dei prezzi (prezzo d'intervento, <i>deficiency payments</i>). Gestione degli <i>stocks</i> (ammasso pubblico e ammasso privato). Programmazione e interventi delle OP nel settore ortofrutticolo. Altri strumenti di aiuto. |
| Prima riforma (1984-1987) e seconda riforma (1988-1992) | Forte politica sul commercio estero (dazi, contingenti, esportazioni sovvenzionate, tasse all'esportazione). Stabilizzazione dei prezzi (prezzo d'intervento, <i>deficiency payments</i>). Ammasso pubblico e ammasso privato. Altri strumenti di aiuto. Aggiustamento della produzione (quote, set aside, diritti di impianto dei vigneti). Strumenti di aggiustamento finanziario (prelievi di corresponsabilità, stabilizzatori finanziari). Programmazione e interventi delle OP nel settore ortofrutticolo. Altri strumenti di aiuto. |
| Riforma MacSharry (1993-1999) Agenda 2000 (2000-2004) | Politiche commerciali con riduzione della protezione. Stabilizzazione dei prezzi (più bassi). Gestione degli <i>stocks</i> . Aggiustamento della produzione (quote, set aside, diritti di impianto dei vigneti). Revisione dell'intervento delle OP nel settore ortofrutticolo. Altri strumenti di aiuto. |
| Riforma Fischler (2005-2009) <i>Health check</i> (2010-2014) | Riduzione della protezione alla frontiera. Riduzione dei prezzi di intervento di latte e zucchero. Minore ricorso alla gestione degli <i>stocks</i> . Eliminazione del set aside, annuncio dell'abolizione di quote latte, delle quote zucchero e dei diritti di impianto dei vigneti. Eliminazione degli aiuti alla trasformazione (agrumi, foraggi essiccati, lino da fibra). Rafforzamento del ruolo delle OP ortofrutticole nella gestione delle crisi di mercato. |
| Pacchetto latte (2013) e Pac 2014-2020 | Interventi di mercato ridotti a reti di sicurezza. Conferma dell'abolizione di quote latte, delle quote zucchero e dei diritti di impianto dei vigneti. Potenziamento del ruolo delle OP, AOP, OI. Rafforzamento dell'economia contrattuale. Gestione del rischio. Programmazione produttiva dei formaggi e dei prosciutti DOP e IGP. |

Tab. 1 *L'evoluzione degli interventi di mercato nella Pac*

Queste riforme della politica dei mercati mettono in luce che la stagione della Pac come politica settoriale si è conclusa. Con l'eliminazione degli aiuti accoppiati, dei sussidi all'esportazione, delle quote latte, dei prezzi di intervento, di fatto è stata smantellata la Pac degli anni '60 (tab. 1) (Frascarelli, 2007).

Le ultime riforme non hanno solo prodotto lo smantellamento della vecchia politica dei mercati, ma hanno anche introdotto o potenziato altri

strumenti di politica agraria. Il “pacchetto latte” e la Pac 2014-2020 hanno potenziato e rinnovato i cosiddetti strumenti indiretti di politica dei mercati: gestione associata dell’offerta (OP, AOP), potenziamento delle relazioni di filiera (OI e contratti), fino alla novità della programmazione produttiva dell’offerta dei formaggi e dei prosciutti a denominazione di origine.

In sintesi, le riforme della Pac hanno generato un cambiamento radicale delle misure di mercato, riducendone la spesa e gli effetti distorsivi. Tuttavia, l’abbandono della politica di intervento sui mercati non è esente da problemi, come vedremo più avanti.

1.2 Dal sostegno accoppiato ai pagamenti disaccoppiati, omogenei e spaccettati

Le ultime tre riforme, dal 2005 a oggi, hanno modificato profondamente i pagamenti diretti verso quattro direzioni: disaccoppiamento, regionalizzazione, spaccettamento, condizionalità ambientale, quest’ultima intesa quale presupposto per la remunerazione dei beni pubblici tramite i pagamenti diretti.

Il *disaccoppiamento* è stato introdotto con la riforma Fischler del 2003 ed è entrato in vigore progressivamente dal 2005 al 2008, coinvolgendo tutti i settori; a seguire, dal 2008 al 2012 il percorso del disaccoppiamento è stato completato con l’*Health check*. Queste riforme hanno fatto confluire nel pagamento unico aziendale tutti i pagamenti diretti accoppiati e il sostegno ai prezzi dei vari settori.

Dopo queste riforme, l’impresa agricola riceve quindi un sostegno totalmente disaccoppiato, non più legato alle diverse politiche settoriali. Non è stata una scelta di poco conto, sia per il netto cambiamento rispetto al passato sia per le difficoltà politiche connesse (Tranter et al., 2007).

La *regionalizzazione* o meglio il “modello regionale” di applicazione del disaccoppiamento, detto anche aiuto forfettario, era già previsto nella riforma Fischler, in alternativa al “modello storico”. Secondo tale modello, ogni agricoltore riceve un titolo all’aiuto su ogni ettaro di superficie aziendale, il cui valore è omogeneo per tutti gli agricoltori di una determinata regione.

Con l’*Health check*, prima, e con la Pac 2014-2020, poi, l’Ue ha riproposto il passaggio dai pagamenti basati sui dati storici all’aiuto “forfettario”. Mentre con l’*Health check* la regionalizzazione era facoltativa, con la riforma

| TIPOLOGIA | % DEL MASSIMALE NAZIONALE | SCELTA DELL'ITALIA |
|---|---------------------------|--------------------|
| Pagamenti obbligatori per gli Stati membri | | |
| pagamento di base | max 70% | 58% |
| pagamento ecologico (greening) | 30% | 30% |
| pagamento giovani agricoltori | fino al 2% | 1% |
| Pagamenti facoltativi per gli Stati membri | | |
| pagamento redistributivo per i "primi ettari" | fino al 30% | non attivato |
| pagamento alle aree svantaggiate | fino al 5% | non attivato |
| pagamento accoppiato | fino al 15% | 11% |
| pagamento piccoli agricoltori (*) | - | - |
| (*) Il pagamento per i piccoli agricoltori non assorbe una percentuale del massimale in quanto è un pagamento semplificato che sostituisce gli altri pagamenti. | | |

Tab. 2 Le sette tipologie di pagamenti diretti della Pac 2014-2020

2014-2020 diventa obbligatoria⁴, determinando una rottura del legame tra sostegno e fattori storici che l'hanno originato.

Il passaggio dai pagamenti storici al sistema forfettario offre due importanti vantaggi: la giustificazione e la semplificazione.

Il motivo principale per l'introduzione di un aiuto forfettario è quello di rendere i pagamenti diretti più giustificabili e semplici. A lungo andare il modello storico, basato sui diritti pregressi del periodo 2000-2002, sarebbe stato difficile da giustificare: non si capisce oggi, e ancora meno domani, il motivo per cui agricoltori che possono esercitare attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, addirittura nessuno (agricoltori che non hanno titoli), creando disparità di concorrenza.

Lo *spacchettamento* è, invece, una novità esclusiva della Pac 2014-2020 che prevede l'articolazione del regime di pagamenti diretti in più componenti, con una duplice finalità:

- assicurare un adeguato *sostegno fisso al reddito*, con un pagamento di base disaccoppiato che garantisca un aiuto uniforme a tutti gli agricoltori di uno Stato membro o di una regione (regionalizzazione);
- rafforzare l'efficacia ambientale della Pac, a sostegno della fornitura di *beni pubblici* prodotti dall'agricoltura.

Questa scelta è stata ispirata dall'obiettivo di realizzare un sostegno più mi-

⁴ La regionalizzazione è obbligatoria nella Pac 2014-2020; tuttavia gli Stati membri possono rallentare gli effetti redistributivi della regionalizzazione applicando due possibili modelli di convergenza degli aiuti: convergenza totale al 2019, che consente di realizzare la regionalizzazione in tale data; convergenza parziale al 2019, detto comunemente "modello irlandese", che consente di realizzare la regionalizzazione parziale in tale data. Di fatto, con la convergenza parziale, la regionalizzazione è rimandata oltre il 2020.

rato, più uniforme e più “verde” e ha previsto un’articolazione dei pagamenti diretti in sette tipologie, di cui tre obbligatorie e quattro facoltative per gli Stati membri, da attivare entro percentuali del massimale nazionale (tab. 2).

Il disaccoppiamento, la regionalizzazione e lo spaccettamento hanno realizzato una radicale trasformazione del sistema dei pagamenti diretti, sia negli obiettivi sia negli strumenti.

Il passaggio dai pagamenti accoppiati ai pagamenti disaccoppiati ha favorito l’orientamento al mercato delle imprese agricole e ha permesso la remunerazione dei beni pubblici che l’agricoltura offre, prima tramite i pagamenti diretti a corrispettivo della condizionalità, introdotta con la riforma Fischler, poi con un suo ulteriore rafforzamento tramite il pagamento *greening*.

I pagamenti disaccoppiati presentano molti vantaggi, ma inizialmente, nella riforma Fischler, erano criticabili a causa della genesi “storica” dell’attribuzione dei titoli di sostegno. Essi premiavano piuttosto lo *status* dell’agricoltore anziché i comportamenti che uno si obbligava ad adottare. In queste circostanze, la spesa agricola, sia pure disaccoppiata, appariva inefficiente e inefficace, mentre contribuiva a costituire inique posizioni di rendita che spesso si traducevano in elevati valori d’uso della risorsa terra a danno dell’allargamento delle imprese e del ricambio generazionale. Ma, se il modello storico di disaccoppiamento della riforma Fischler genera alcuni problemi, la maggior parte di essi sono ampiamente risolti tramite il modello regionale o forfettario, il quale presenta il vantaggio di un forte effetto redistributivo del sostegno, a vantaggio della remunerazione di beni pubblici, eliminando così gli inconvenienti del modello storico.

Esso consente anche di migliorare la sostenibilità interna della Pac nei confronti dei cittadini europei, eliminando le critiche al modello storico di disaccoppiamento che «cristallizza e rende pienamente visibili i pagamenti diretti, indebolendoli dal punto di vista della loro giustificazione sociale ed economica» (Henke, 2004), tanto più in quanto sono legati allo *status* – storico – di agricoltore piuttosto che a comportamenti “virtuosi”. Con il modello regionale non esiste una tutela dello *status* ed è più facile giustificare il sostegno, tramite la condizionalità e il *greening*, per i servizi resi alla società.

Una buona politica deve essere fondata su precisi impegni contrattuali (Frascarelli, Sotte, 2010). Essa deve essere finalizzata (*targeted*), cioè deve determinare specifici comportamenti ed essere proporzionata (*tailored*), commisurata cioè ai costi necessari perché essi siano realizzati.

I pagamenti disaccoppiati, regionalizzati e spaccettati vanno in questa direzione: sono finalizzati (condizionalità, *greening*), modificano i compor-

tamenti e possono essere (potenzialmente) commisurati ai costi⁵. Inoltre, l'omogeneità nella distribuzione del sostegno, quando la regionalizzazione sarà completata, ne semplifica la gestione, elimina le rendite storiche, impatta meno negativamente sul mercato fondiario⁶, incentiva la competitività e crea minori barriere all'insediamento dei giovani agricoltori.

Infine, il disaccoppiamento, la regionalizzazione e lo spaccettamento perseguono con maggiore determinazione l'obiettivo della competitività dell'agricoltura europea, che – non va dimenticato – è il primo obiettivo della riforma. È vero che già il disaccoppiamento, per sua natura, favorisce la competitività e l'orientamento al mercato dell'agricoltura, ma l'intensità del raggiungimento di questo obiettivo è molto più forte con il modello regionale⁷.

In definitiva, il pagamento disaccoppiato, regionalizzato e spaccettato risponde alle nuove sfide interne (giustificazione del sostegno agricolo, orientamento al mercato, competitività dell'agricoltura) ed esterne (accordi commerciali internazionali) della Pac.

Si potrebbe obiettare che si tratta di un passaggio troppo morbido per i sostenitori di un forte rinnovamento della Pac, ma non vanno sottovalutati i vantaggi e la portata innovativa. I pagamenti disaccoppiati, regionalizzati e spaccettati non hanno nulla di assimilabile alla vecchia Pac, se non il fatto di continuare a definirsi "primo pilastro". Si tratta di una riconversione dei precedenti aiuti diretti, "riaccoppiandoli" a precisi obiettivi, preventivamente dichiarati (rilegittimando in questo modo la spesa agricola agli occhi dei contribuenti). Addirittura, essi permetterebbero, attraverso il finanziamento del primo pilastro, di raggiungere gli obiettivi ambientali specifici del secondo.

2. UN NUOVO PARADIGMA NELLA POLITICA DEI MERCATI

Nel paragrafo precedente abbiamo visto che l'Ue ha abbandonato la tradizio-

⁵ I pagamenti della Pac 2014-2020 non sono ancora commisurati ai costi, compreso il pagamento *greening*, perché risentono della *path dependency*. Tuttavia sono potenzialmente commisurabili ai costi dei benefici ambientali da essi generati.

⁶ Il sostegno pubblico legato alla superficie favorisce inevitabilmente i proprietari terrieri. Questo difetto della Pac è evidente; anche se i beneficiari del sostegno non sono i proprietari, ma i conduttori, il sostegno a ettaro aumenta certamente il costo d'uso della terra e la rendita fondiaria, scaricandosi sui valori fondiari e sui canoni di affitto.

⁷ Con la distribuzione uniforme del sostegno in un determinato territorio, con un valore dei titoli omogeneo e non tanto elevato da indurre a comportamenti speculativi, gli agricoltori sono incentivati ad adottare la combinazione produttiva più efficiente, a ricercare l'efficienza tecnica ed economica in base alla vocazione territoriale e alla propria struttura aziendale.

nale politica settoriale e i vecchi strumenti di stabilizzazione dei mercati: sostegno ai prezzi, interventi di mercato, aggiustamento della produzione, sussidi all'esportazione. I fatti più eclatanti in questa direzione sono stati l'Ocm unica e l'abolizione di tutte le quote di produzione.

Che non ci sia più una politica settoriale significa che in futuro non si verificheranno più problemi di crisi di prezzi o incertezza di mercato? O che queste crisi siano trascurabili per la collettività e per gli interessi della politica agraria? Sicuramente no.

Anzi, negli ultimi cinque anni, alcuni problemi di mercato si sono addirittura aggravati e sono emersi con forza all'attenzione della politica agraria: la volatilità dei prezzi agricoli e l'ampliamento della forbice tra i prezzi alla produzione e i prezzi al consumo, quest'ultimo conseguenza della costante diminuzione del potere negoziale degli agricoltori lungo la filiera (Cavicchioli et al., 2010).

L'apertura al mercato globale in cui, al tempo stesso, entrano nuovi potenti concorrenti e si affacciano enormi masse di nuovi consumatori (e di vecchi consumatori con nuovi bisogni) sconvolge i tradizionali equilibri competitivi. A ciò si aggiungono gli effetti dei cambiamenti climatici che generano situazioni di forte oscillazione della produzione a livello mondiale.

Queste nuove emergenze hanno mobilitato il dibattito in seno alla Pac, soprattutto a partire dal 2009, *annus horribilis* per il settore lattiero-caseario, colpito da una pesante e repentina diminuzione dei prezzi. L'Ue ha reagito istituendo un "gruppo di esperti di alto livello sul latte" che, dopo un lungo iter legislativo, ha approvato nel 2012 le proposte del cosiddetto "pacchetto latte" (Commissione europea, 2010), da cui hanno successivamente tratto ispirazione le novità contenute nella nuova Ocm unica per la Pac 2014-2020.

Il tema della stabilizzazione dei mercati è rimasto molto attuale, poiché il fenomeno della volatilità dei prezzi si è addirittura aggravato arrivando a interessare gran parte delle *commodities* agricole.

Alla luce di questo nuovo scenario, emergono alcune domande sul futuro della politica agraria. Se l'Ue ha smantellato la politica dei mercati, con quali strumenti verranno affrontate le situazioni di crisi per effetto delle eccedenze strutturali o congiunturali? E come saranno affrontate le situazioni di penuria e le necessità di approvvigionamento?

In questo paragrafo, dopo aver dettagliato gli obiettivi e gli strumenti che sono alla base del cambiamento della politica comune dei mercati, si propone un'analisi e una valutazione dei vantaggi, delle criticità e delle conseguenze politico-economiche.

2.1 *Gli obiettivi della politica dei mercati 2014-2020*

La politica dei mercati 2014-2020 si fonda su obiettivi diversi dal passato (Commissione europea, 2010, 2011):

- preservare e rafforzare la competitività delle imprese agricole in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore volatilità dei prezzi;
- migliorare la competitività del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella filiera alimentare.

Per conseguire obiettivi così importanti e ambiziosi, l'Ue prevede di intervenire a due livelli:

1. l'adattamento degli strumenti di intervento della vecchia politica dei mercati;

2. il miglioramento del funzionamento delle filiere agroalimentari.

Si tratta di far coesistere un gruppo di strumenti tradizionali (gli interventi di mercato), seppure opportunamente rivisitati e indeboliti, e una serie di strumenti nuovi (le misure per il funzionamento delle filiere); in realtà queste ultime misure non sono totalmente nuove – poiché già previste, ad esempio, nell'Ocm ortofrutta – ma vengono per l'occasione riproposte, rinforzate ed estese a tutti i settori dell'agricoltura.

2.2 *Dagli strumenti diretti agli strumenti indiretti*

La letteratura scientifica classifica gli strumenti di politica agraria per la stabilizzazione dei prezzi e dei mercati in due grandi categorie:

- strumenti *diretti* dell'autorità pubblica, volti al controllo delle importazioni, alla stabilizzazione e garanzia dei prezzi agricoli alla produzione, al controllo e gestione degli stock, all'aggiustamento della produzione;
- strumenti *indiretti*, volti a facilitare il protagonismo delle imprese agricole e agroalimentari: concentrazione dell'offerta, miglioramento del rapporto tra produttori e primi acquirenti, auto-organizzazione dei produttori tramite la cooperazione, l'associazionismo, i contratti e l'interprofessione (Saccomandi, 1991; Frascarelli, 2012).

L'Unione europea, dalla nascita della Pac nel 1962, ha fatto un largo uso degli strumenti diretti, ma le conseguenze negative di tale politica e i vincoli del Wto ne hanno progressivamente limitato l'utilizzo, fino al quasi totale smantellamento della politica di mercato con le ultime riforme della Pac (*ri-forma Fischler e Health check*), dove sono stati eliminati tutti gli aiuti accop-

| STRUMENTI | PAC 1993-2004 | PAC 2005-2013 | PAC 2014-2020 |
|---|--|---|--|
| Dazi fissi o dazi mobili | Livelli elevati | Livelli più bassi | Invariati |
| Sussidi all'esportazione | Livelli elevati per quasi tutti i settori | In misura limitata per cereali, riso, latte, zucchero, carni bovine e suine, uova, pollame, ortofrutta trasformata | Eliminati |
| Sostegno e stabilizzazione dei prezzi | Tutti i settori, a eccezione dei semi oleosi | Solo per cereali, riso, latte, carni bovine e suine, zucchero (ma molto più limitati) | Reti di sicurezza |
| Integrazione dei prezzi | Semi oleosi, tabacco, olio di oliva, cotone | Eliminati | Eliminati |
| Aiuti alla trasformazione | Foraggi essiccati, lino da fibra, ortofrutticoli trasformati | Foraggi essiccati, lino da fibra | Eliminati |
| Aiuti accoppiati | Seminativi, carni bovine, carni ovine, leguminose, riso, luppolo | Ortofrutticoli trasformati, tabacco, riso, frutta a guscio, piante proteiche, sementi, aiuti specifici (articolo 68 Reg. 1782/2003, articolo 69 Reg. 73/2009) | Aiuti accoppiati per produzioni specifiche (articolo 52 Reg. 1307/2013) |
| Aiuti disaccoppiati | - | Principale modalità di sostegno | Unica modalità di sostegno, a eccezione dell'articolo 52 Reg. 1307/2013 |
| Ammasso pubblico | Tutti i settori, a eccezione di semi oleosi, piante proteiche, lino e canapa | Solo per cereali, riso, burro, latte in polvere, carni bovine e suine, zucchero | Solo come reti di sicurezza |
| Ammasso privato | Carni suine | Burro, latte in polvere, formaggi, olio di oliva, carni bovine, suine, ovicaprine, vino | Sì, con modifiche di semplificazione |
| Quote di produzione | Latte, zucchero, vino, tabacco | Latte, zucchero, vino | Eliminate |
| Set aside obbligatorio | Sì | Eliminato | Eliminato |
| Stimolo alla concentrazione dell'offerta e adeguamento alla domanda | Solo ortofrutticoli freschi, olio di oliva, tabacco | Ortofrutticoli freschi, olio di oliva, latte (dal 2013 con il pacchetto latte) | Tutti i settori |
| Misure per migliorare il funzionamento della catena agroalimentare | - | - | Tutti i settori |
| Strumenti di gestione del rischio | - | Assicurazioni agevolate e fondi di mutualizzazione (articolo 68 Reg. 73/2009, Ocm vino e ortofrutta) | Assicurazioni agevolate e fondi di mutualizzazione (secondo pilastro, Ocm vino e ortofrutta) |

Tab. 3 *Evoluzione degli strumenti di politica agraria*

piati, ridotti al minimo i sussidi all'esportazione, abolite le quote latte, annacquato il ruolo dell'intervento pubblico a rete di sicurezza (tab. 3).

Negli ultimi cinque anni, di fronte all'accentuazione della volatilità dei prezzi, il mondo agricolo è tornato a rimpiangere la vecchia politica settoriale di garanzia dei prezzi. Eppure non è pensabile un ritorno di tale politica. Sep-pure la vecchia Pac è stata un successo nei primi vent'anni dalla sua nascita (1962-1982), nei successivi vent'anni (1982-2000) il sostegno ai mercati ha creato più problemi che vantaggi (Frascarelli, 2012).

Ciò non vuol dire che oggi siano venute meno le motivazioni che fecero nascere la politica agraria moderna, prima negli anni '30 con gli Stati nazio-nali, soprattutto in conseguenza della depressione del 1929, e successivamen-te la politica agricola comune dal 1962.

Nella letteratura scientifica sulla politica agraria (Hallet, 1983; Saccoman-di, 1991) si possono leggere le motivazioni che hanno sempre giustificato l'intervento pubblico nel mercato agricolo e nella stabilizzazione dei redditi degli agricoltori:

- la struttura atomistica dell'offerta agricola;
- la rigidità della domanda;
- la bassa elasticità dell'offerta nel breve periodo;
- la natura biologica della produzione agricola.

Queste motivazioni non sono venute meno nell'attuale scenario econo-mico-agricolo, perché specialmente in un mercato in forte evoluzione questi problemi perdurano e queste specificità dell'agricoltura rimangono, ma gli strumenti di politica agraria per affrontare questi problemi non potranno essere quelli della vecchia Pac, in quanto non sono più adeguati a garantire in modo efficace ed efficiente la risposta a queste esigenze.

Queste considerazioni conducono a una prima conclusione: la politica agraria è indispensabile, la Pac rimarrà importante anche nel futuro e, se non vi fosse una Pac, ci sarebbero tante politiche agricole nazionali (De Castro, 2004). Tuttavia gli strumenti non potranno essere quelli del passato. Infatti, visti e considerati i limiti degli strumenti diretti, la Pac 2014-2020 riporta al centro del dibattito gli strumenti indiretti di poli-tica agraria, potenziandone l'operatività: stimolo alla cooperazione e alle organizzazioni dei produttori, organizzazioni interprofessionali, relazioni contrattuali, trasparenza delle filiere agroalimentari, gestione del rischio di mercato.

In altre parole, non potendo più assicurare la stabilizzazione dei mercati con le vecchie misure di sostegno, rimanendo inalterato il problema dell'in-stabilità dei mercati e della difficile posizione strutturale degli agricoltori, la

Pac propone di raggiungere l'obiettivo di stabilizzazione dei mercati tramite il rafforzamento del protagonismo dei produttori.

2.3 *Alcune considerazioni*

Il funzionamento delle filiere agroalimentari è stato e rimane un tema centrale in seno al dibattito sulla nuova Pac, dal quale dipenderà l'efficacia dell'intera programmazione settennale 2014-2020. Sarebbe superflua, infatti, la concessione di sostegni al reddito – che in Italia si attesteranno in una media di 320 euro/ha – se gli agricoltori, a causa dell'inefficace trasmissione dei prezzi e dello squilibrio di potere negoziale, continueranno, lungo ciascuna filiera, a perdere valore aggiunto ben al di sopra del valore dei pagamenti diretti ricevuti.

In un momento di forti turbolenze di mercato, l'Unione europea non può permettersi di lasciare gli agricoltori europei da soli, in quanto la Pac influenza ancora decisamente le scelte strategiche delle aziende agricole, indirettamente, orientando la gestione degli input naturali, le dinamiche di produzione e la natura delle relazioni acquirenti-fornitori (Bartolini, Viaggi, 2013; Kazukauskas et al., 2013; Raggi et al., 2013).

Se sui fabbisogni e sugli obiettivi c'è piena condivisione, sull'efficacia degli strumenti sono esistite ed esistono posizioni diverse.

Gli strumenti indiretti di politica agraria saranno efficaci per affrontare le sfide del mercato agricolo?

Per rispondere a questa domanda, si rendono necessarie analisi approfondite, mentre in questa sede ci si limita a due valutazioni: i criteri per una buona politica dei mercati e la capacità degli strumenti degli strumenti di perseguire gli obiettivi.

Una buona politica dei mercati agricoli dovrebbe, innanzitutto far funzionare i mercati, non sostituendosi a essi, attraverso norme condivise e un sistema di controlli e sanzioni tempestive ed efficaci contro ogni forma di *free riding* e contro la speculazione sulle *commodities* agricole, a tutela dei soggetti più deboli delle filiere (consumatori e produttori agricoli).

L'obiettivo di far funzionare i mercati e di assegnare a essi i compiti di regolazione della domanda e dell'offerta implica che la politica agraria deve concentrare le sue risorse e limitarsi a intervenire contro i "fallimenti del mercato".

In uno scenario mondiale in continua evoluzione e nel quale imperversa la volatilità, continua a palesarsi, infatti, il dubbio sul definitivo abbandono delle vecchie misure di intervento diretto sui mercati. Le continue crisi di

mercato, come anche la crisi dell'ortofrutta del 2014 e le difficoltà di mercato conseguenti all'embargo russo, ripongono il dibattito sulla necessità o meno delle misure di intervento della politica agraria. Benché i vecchi strumenti di mercato siano oramai ritenuti unanimemente troppo rigidi, costosi e distortivi, rimane accesa la discussione sull'immediata efficacia delle soluzioni che la nuova Pac 2014-2020 ha proposto in loro sostituzione: gli strumenti indiretti di politica agraria, per accrescere il protagonismo dei produttori agricoli, senza un intervento diretto sui mercati da parte dell'Ue.

Come abbiamo visto, la Pac 2014-2020 fornirà agli agricoltori strumenti in grado di ridurre l'instabilità dei prezzi e rafforzare il loro potere di contrattazione collettiva lungo le filiere, al fine di risollevare le prospettive a lungo termine dell'agricoltura europea, contrastando il declino del valore aggiunto agricolo nell'intera filiera alimentare e la tendenza costante all'instabilità dei prezzi.

Alla luce degli insegnamenti della teoria economica la strategia appare corretta, ma verosimilmente le soluzioni operative che sono state proposte incontreranno notevoli difficoltà nella loro attuazione. Se è vero che gli strumenti indiretti di politica agraria sono più adeguati nel medio lungo-periodo, occorre trovare una soluzione per le emergenze, come ad esempio il crollo dei prezzi per fattori congiunturali (andamenti climatici) o straordinari (ad esempio l'embargo russo). Gli strumenti più adatti a questo scopo sono quelli della gestione del rischio, nella direzione già intrapresa dalla recente politica agraria americana.

A questo proposito si inserisce la seconda valutazione circa l'efficacia operativa degli strumenti indiretti di politica agraria. In alcuni Paesi europei (Italia inclusa), infatti, la cooperazione tra produttori e l'interprofessione si sono mostrate finora difficili e nell'ambito di ciascuna filiera sono risultati più frequenti i casi di contrapposizione che di collaborazione. Occorrerà, dunque, una fase transitoria nella quale prevedere la coesistenza dei nuovi strumenti indiretti e di alcuni degli strumenti diretti di gestione dei mercati, da attivare come reti di sicurezza in caso di forte crisi dei mercati.

Pur nelle difficoltà legate alla prassi, le OP, le OI, i contratti e la trasparenza del mercato sono strumenti potenzialmente efficaci – gli unici possibili, comunque – e consentono di perseguire i nuovi obiettivi della Pac, soprattutto l'aumento del potere di mercato e del potere contrattuale degli agricoltori, in particolare quando questi strumenti si integrano reciprocamente (Frascarelli, 2012). Infatti, per invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto e stabilizzare le relazioni con il mercato, l'impresa agricola deve uscire dalle condizioni di concorrenza perfetta e dalla

condizione di *price-taker*, per passare alla concorrenza oligopolistica, il che significa che deve decidere, non solo il volume della produzione, ma anche il prezzo di offerta (*price-maker*), considerando sia i vincoli posti dalle imprese concorrenti sia il fatto che il prezzo inciderà sulle vendite (Saccomandi, 1991).

In questo scenario, il ruolo della politica agraria continuerà a essere fondamentale nell'interesse di tutta la collettività e il cambiamento del paradigma della Pac – dalla politica dei mercati al funzionamento della filiera alimentare – si impone come unica strada percorribile, seppure imperfetta e piena di ostacoli.

Il protagonismo degli attori della filiera agroalimentare risulterà decisivo. Da questo punto di vista, il nostro Paese sarà chiamato a recuperare rapidamente la cronica difficoltà a organizzare e gestire le filiere agroalimentari, mostrando efficacia ed efficienza sia politica che operativa.

In conclusione, la migliore efficacia è affidata a una politica dei mercati con una combinazione di reti di sicurezza, strumenti indiretti per il miglioramento del funzionamento della filiera agroalimentare e strumenti per la gestione del rischio.

3. TRA COMPETITIVITÀ E BENI PUBBLICI

Da parte degli studiosi, specie da parte degli economisti, c'è sempre stata una tendenza a considerare la Pac come una politica incapace di adeguarsi alle necessità e all'evoluzione dell'agricoltura e del contesto socio-economico.

Quest'idea coglie solo alcuni aspetti veri, validi più per l'Italia che per l'Ue. L'analisi dei paragrafi precedenti ha teso a evidenziare come le ultime 5 riforme abbiano portato a un cambiamento radicale della Pac, che ruota intorno a due obiettivi: competitività e beni pubblici.

Questi due obiettivi sono stati perseguiti costantemente nelle ultime riforme della Pac, seppure con un mix di strumenti spesso s coordinato, confuso, pesantemente condizionato dalla *path dependency*, inzeppato di mediazioni politiche settoriali e territoriali.

È condivisibile una tale evoluzione della Pac? È adeguata ad affrontare le sfide future? È coerente con i suggerimenti della teoria economica?

Prima di tentare una risposta a queste domande, una premessa è necessaria. La riforma della Pac non è il principale propulsore del cambiamento per le imprese agricole per la maggior parte e l'impatto non è uniforme. Una grande quantità di esercizi di modellizzazione e di simulazione delle intenzio-

ni degli agricoltori dopo le riforme della Pac (Tranter et al., 2007; Matthews et al., 2006; Balkhausen et al., 2008; Gorton et al., 2008; Moro, Sckokai, 2013) hanno trovato una condivisione di risultati solo alcuni comportamenti e la maggior parte degli effetti stimati sono differenziati in funzione dei territori, dei settori e delle tipologie aziendali. Molte simulazioni non hanno trovato conferma negli effetti consuntivi delle riforme che – nella maggior parte dei casi – sono stati molto più “leggeri” delle ipotesi iniziali (Gorton et al., 2008). Tutto ciò a dimostrazione che non bisogna attribuire alla Pac il fattore trainante di tutte le trasformazioni dell’agricoltura.

Il motore del cambiamento è esercitato anche da altri fattori, come il mercato dei prodotti, le politiche fiscali e la dinamica dei fattori produttivi (terra, lavoro). È pur vero che l’importanza di questi fattori è cresciuta da quando la Pac ha conferito maggiore libertà agli agricoltori, con il disaccoppiamento, l’abbandono delle politiche settoriali e il rafforzamento del secondo pilastro (Matthews et al., 2006).

Cionondimeno, la Pac ha il suo grande ruolo e ritornando alle domande suestimate, come abbiamo già detto nei paragrafi precedenti, una politica deve concentrare le sue risorse e limitarsi a intervenire contro i “fallimenti del mercato”. Questi sono di due tipi e riguardano, in primo luogo, quei beni e servizi per i quali “il mercato non esiste” (è il caso dei beni pubblici, di cui abbiamo parlato nel quarto paragrafo) e, in secondo luogo, tutte le circostanze in cui “il mercato c’è, ma non funziona” a causa di squilibri strutturali o asimmetrie informative tali da non offrire soluzioni accettabili in tempi accettabili (Frascarelli, Sotte, 2010).

3.1 *La remunerazione dei beni pubblici*

Il mercato non si forma in tutti quei casi in cui i beni o servizi prodotti e consumati hanno la caratteristica di essere contemporaneamente “non escludibili” (tutti possono liberamente fruirne) e “non rivali” (la fruizione del bene da parte di qualcuno non ne esclude la fruizione anche da parte di altri). Questa è la condizione generale di tutti i cosiddetti beni pubblici: beni ambientali, biodiversità, conservazione del paesaggio⁸, fertilità dei suoli, qualità delle ac-

⁸ La maggior parte dei benefici che derivano da un paesaggio diversificato, tradizionale e ben conservato, vengono goduti all’interno del Paese attraverso un usufrutto diretto – in quanto esso costituisce un vantaggio per attirare risorse umane qualificate – o grazie al turismo. Questi benefici costituiscono in via prioritaria beni pubblici nazionali, non europei. Ma anche i cittadini europei godono dei paesaggi di Paesi membri diversi dal proprio, e questo può giustificare qualche intervento di natura collettiva da parte dell’Ue.

que, assetto idraulico-agrario, contrasto ai cambiamenti climatici, sviluppo rurale, ecc.

In tutti questi casi, in mancanza di regolazione e/o di valorizzazione pubblica (come costo o ricavo), il valore di mercato del bene pubblico è di fatto nullo. Ne consegue che tale bene sarà eccessivamente sfruttato tutte le volte che nei processi produttivi dovesse entrare come *input* (si pensi alla biodiversità o all'acqua), mentre non verrebbe preso in considerazione se dovesse rappresentare un *output*.

Stabilire un valore ai beni pubblici è dunque la soluzione necessaria perché sia attutito l'impatto delle esternalità negative e contemporaneamente sia stimolata la loro produzione.

Questa soluzione è particolarmente conveniente in tutti quei casi in cui, come nell'esercizio dell'agricoltura, i benefici pubblici sono ottenuti attraverso processi produttivi multifunzionali. In questi casi la convenienza a produrre si giova della congiunzione tra bene privato, remunerato dal prezzo di mercato, e bene pubblico, remunerato dallo Stato.

L'alternativa sarebbe socialmente molto più costosa, in quanto per produrre i suddetti beni pubblici (o per evitare i mali pubblici) dovrebbe essere attivato un programma alternativo all'agricoltura con l'impiego di manutentori professionali del paesaggio, operatori ecologici, protezione civile, vigili del fuoco, impiegati e operai dei parchi, giardinieri, ecc. Una soluzione praticamente impossibile su vasta scala.

La necessità di una politica agricola comune europea volta a "pagare" con remunerazioni pubbliche la produzione di beni e servizi pubblici da parte del settore primario, si è manifestata con evidenza progressivamente crescente nell'evoluzione della Pac. Da MacSharry in poi, tutte le riforme della Pac hanno sempre aumentato le risorse finanziarie a favore di un'agricoltura più compatibile con le esigenze della sostenibilità ambientale.

Con la *Pac 2014-2020*, infine, la remunerazione dei beni pubblici dell'agricoltura registra un ulteriore passo in avanti, in linea con gli obiettivi della *Strategia Europa 2020*. La sua espressione concreta coinvolge sia il primo che il secondo pilastro, attraverso (tab.4):

- il pagamento all'inverdimento (*greening*) sul primo pilastro della Pac (pagamenti diretti);
- il potenziamento delle misure agroambientali nel secondo pilastro della Pac (PSR).

L'evoluzione della Pac in questa direzione è coerente con le indicazioni della politica economica, semmai il problema è la necessità di una sua razionalizzazione, al fine di una maggiore efficacia, in termini di strumenti e,

contemporaneamente, di un suo più finalizzato adeguamento sia in termini di obiettivi da perseguire che di fondi da impegnare.

3.2 La competitività e gli interventi quando il mercato non funziona

Mercati ben funzionanti, privi di intervento pubblico, sono il modo migliore per avere un settore agricolo, orientato al soddisfacimento della domanda, innovativo e competitivo, tuttavia la politica agraria ha il compito di far funzionare i mercati e rimuovere i “fallimenti” (asimmetria informativa, squilibri nella struttura di mercato), che non risolvono in tempi e condizioni socialmente accettabili. Il rischio è che i “fallimenti” inneschino effetti indesiderabili a catena, tali da minare i livelli di competitività complessiva dei sistemi agricoli e alimentari e perfino la loro stessa sopravvivenza.

Numerosi sono i casi di fallimento del mercato, per risolvere i quali è fondamentale l'intervento pubblico. Essi comprendono la debolezza strutturale dell'agricoltura e dei rapporti contrattuali squilibrati nelle filiere, a danno soprattutto degli agricoltori nella distribuzione del valore e dei consumatori nella determinazione dei prezzi; la struttura atomistica dell'offerta agricola che rende difficile la programmazione delle produzioni; la stagionalità e la variabilità dell'offerta agricola; i problemi dell'ammodernamento strutturale delle imprese e del corrispondente adeguamento infrastrutturale e organizzativo dell'ambiente in cui collettivamente operano; le difficoltà del ricambio generazionale in agricoltura.

Una conseguenza di fallimento del mercato particolarmente emergente nell'ultimo quinquennio è quella connessa alla volatilità dei prezzi e allo squilibrio strutturale tra la forma di mercato dell'agricoltura e quella dei settori a monte e a valle.

L'obiettivo centrale della politica agraria per contrastare queste forme di fallimento del mercato è il rilancio della competitività.

La Pac del passato, attraverso l'isolamento del mercato interno e i prezzi garantiti, forniva una soluzione al problema, per quanto perversa per gli effetti collaterali che si producevano (in termini di eccessi di offerta, di creazione di sacche di inefficienza, di prezzi più elevati imposti ai consumatori, di accentuazione degli squilibri di mercato a danno soprattutto delle economie più povere del mondo, ecc.).

Nelle recenti riforme della Pac si propongono nuove soluzioni per rimuovere gli ostacoli al mancato funzionamento del mercato (tab. 4): da una parte il pagamento disaccoppiato, dall'altra gli strumenti indiretti per la stabilizzazione dei mercati.

| OBIETTIVI GENERALI | OBIETTIVI SPECIFICI | STRUMENTI |
|---|--|--|
| Beni pubblici (quando il mercato non c'è) | <i>Produzione di beni pubblici europei</i> | Pagamento disaccoppiato regionalizzato e condizionalità Pagamento verde (<i>greening</i>) |
| | <i>Agricoltura in territori con handicap e squilibri naturali</i> | Indennità compensative (montagna, zone svantaggiate, Natura 2000) |
| | <i>Produzione di beni pubblici differenziati territorialmente</i> | Pagamenti agro-climatico-ambientali e silvo-climatico-ambientali |
| Competitività (quando il mercato non funziona) | <i>Interventi diretti per una regolamentazione di base e per situazioni di crisi grave</i> | Interventi diretti sui mercati: reti di sicurezza, gestione degli stock (in caso di crisi grave) |
| | <i>Trasparenza del mercato</i> | Norme di commercializzazione, regole di concorrenza |
| | <i>Adeguamento dell'offerta e promozione di filiere organizzate</i> | OP, AOP, OI, contratti, programmazione produttiva DOP e IGP |
| | <i>Ammodernamento, innovazione e capitale umano nei sistemi agroalimentari e rurali</i> | Incentivi all'ammodernamento, all'introduzione di innovazioni e al ricambio generazionale. Incentivi alle filiere territoriali. Incentivi per l'aggregazione |

Tab. 4 Schematizzazione della politica per i sistemi agricoli e alimentari dell'UE

Questi ultimi, di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, sono in conclusione più confacenti ai dettami della teoria economica rispetto agli strumenti diretti; i primi non sono distorsivi del commercio internazionale, stimolano l'orientamento dell'agricoltura al mercato e svolgono un ruolo nella "cura" dei fallimenti del mercato.

3.3 Una Pac tra competitività e beni pubblici

Stabilito che favorire la competitività e remunerare dei beni pubblici sono obiettivi condivisibili, le recenti riforme della Pac vanno in questa direzione?

Smantellate o ridimensionate le vecchie politiche di intervento sui mercati, la Pac 2014-2020 è fondata principalmente sul pagamento regionalizzato, sugli strumenti indiretti sul mercato e sul sostegno allo sviluppo rurale. Si tratta quindi di una politica che va nella direzione auspicata, finalizzata a contrastare i fallimenti del mercato, per i beni che non hanno mercato (beni pubblici) e per rimuovere gli ostacoli quando il mercato non funziona (tab. 4).

Alcuni economisti continuano a criticare fortemente i pagamenti diretti, considerati un'erogazione indifferenziata di risorse al settore agricolo⁹, un "aiuto al passato", inteso a ricostituire il reddito dell'agricoltore che altrimenti

⁹ Per esempio F. SOTTE, *La natura economica del PUA*, «Agrireregionieuropa», n. 3, anno 1, 2005.

sarebbe stato penalizzato dagli effetti redistributivi della riforma Fischler: un sostegno distribuito in maniera non uniforme e discriminante. In altre parole, una rendita.

Non si possono censurare alcuni limiti del sostegno legato sulla superficie, che seppure omogeneo e opportunamente condizionato, presenta il grave difetto di favorire la rendita fondiaria. Tutte le volte che il sostegno pubblico è legato alla produzione agricola o alla proprietà della terra, agricoltori benestanti e proprietari terrieri raccoglieranno gran parte degli aiuti. Questo problema, tuttora, non ha trovato soluzione nell'attuale gestione dei pagamenti diretti dell'Ue.

Come anche sono evidenti i difetti dei pagamenti diretti assegnati con il criterio "storico", fortemente legati alle logiche del passato¹⁰, ma un pagamento disaccoppiato regionalizzato, con importi anche inferiori rispetto a quelli attuali, è ampiamente giustificato, per tre ragioni.

In primo luogo, esso favorisce l'orientamento al mercato e la competitività dell'agricoltura europea, senza distorsioni sul mercato.

In secondo luogo, i pagamenti diretti disaccoppiati diventano un corrispettivo per la condizionalità, in particolare per il mantenimento delle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali dei terreni (BCAA) e altre finalità ambientali (come gli impegni del *greening*), realizzando un forte processo di orientamento ai beni pubblici.

L'applicazione delle condizionalità e le sue prestazioni ambientali continua a essere di difficile applicazione in molti Stati membri. Nonostante le critiche e quindi la necessità di una migliore applicazione della condizionalità, dei pagamenti agro-ambientali, e in futuro del *greening*, i pagamenti diretti regionalizzati garantiscono un livello minimo di presidio di tutto il territorio rurale dell'Unione europea. Tutta la superficie agricola europea è coltivata e/o mantenuta in buone condizioni agronomiche, a vantaggio del paesaggio e dell'equilibrio idrogeologico, a tutela del suolo dall'erosione e della biodiversità. In altre parole verrebbero garantiti una serie di effetti positivi e desiderabili dalla collettività. Per raggiungere questi risultati, qualunque altra politica sarebbe più costosa.

In terzo luogo il sostegno disaccoppiato e omogeneo rappresenta anche un sostegno al reddito, non come strumento di politica sociale¹¹, ma come

¹⁰ Non bisogna dimenticare che il PUA "storico" è uno strumento transitorio, resosi necessario per "comprare il consenso" alla riforma, per convincere i vecchi beneficiari della Pac, che altrimenti si sarebbero opposti a una sua radicale revisione.

¹¹ I sussidi all'agricoltura non costituiscono uno strumento efficace di politica sociale.

sostegno giustificato per compensare il *dumping* sociale e ambientale che la condizionalità – in particolare i Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e le altre norme cogenti – provoca alle imprese agricole. In un mercato globalizzato, senza protezionismo, il produttore europeo si trova a competere nel mercato mondiale con produttori che hanno condizioni di vantaggio competitivo per l'assenza di norme cogenti in materia di stato sociale e ambiente. Infatti, se la globalizzazione e la liberalizzazione sono un traguardo pressoché obbligato, «altrettanto vi è la necessità di dare risposte concrete alle diverse istanze di tutela delle aree e delle produzioni particolari che, fra l'altro, animano e caratterizzano l'insieme delle agricolture d'Europa» (De Castro, 2004).

Il sostegno quindi serve per mettere gli agricoltori dell'UE in condizione di soddisfare la legislazione in vigore sulla sicurezza degli alimenti, che è più restrittiva che altrove, evitando che la produzione degli alimenti consumati in Europa venga demandata a fornitori di prodotti di qualità inferiore localizzati all'estero. Per queste ragioni, un sostegno al reddito è necessario, auspicabile e comprensibile alla collettività.

Il sostegno disaccoppiato e omogeneo può assumere una valenza diversa in territori diversi: nelle aree marginali il sostegno si giustifica maggiormente per il mantenimento dei terreni a rischio di abbandono, nelle regioni più fertili per assicurare un'agricoltura meno impattante sull'ambiente. In entrambi i casi, il sostegno favorirebbe la produzione agricola e dunque, in una situazione di aumento della domanda mondiale, l'approvvigionamento di derrate alimentari a prezzi ragionevoli per i consumatori: anche questo è un effetto desiderabile dalla collettività.

Per le sue molteplici funzioni, da quelle ambientali a quelle sociali e culturali, dall'approvvigionamento alimentare alla sanità pubblica (es. contrasto delle pandemie), l'agricoltura ha un valore che è patrimonio comune di tutti i territori dell'Unione europea e di tutte le tipologie aziendali. L'agricoltura è un settore in grado di fornire esternalità positive e negative, mentre la sua assenza genera sicuramente soltanto effetti negativi. L'agricoltura, opportunamente condizionata, genera vantaggi in tutte le situazioni, accresce le esternalità positive, limita quelle negative: ma affinché esista un'agricoltura bisogna assicurare un sostegno, in quanto nei paesi sviluppati la sua esistenza non è garantita dal mercato.

Pertanto il sostegno disaccoppiato e omogeneo si configura come un corrispettivo per l'esistenza dell'agricoltura, in modo che essa possa esprimere i vantaggi e gli effetti positivi della multifunzionalità e dello sviluppo rurale, che oggi sono desiderati e richiesti dalla collettività. Si tratta di una politica

per il *valore di esistenza* dell'agricoltura¹², di un'azienda agricola, di un agricoltore. L'agricoltura ha un valore di esistenza legato alle molteplici funzioni che vanno oltre quelle associate al prodotto, e la loro stessa esistenza assume valore per l'umanità prescindendo da qualsiasi uso futuro l'uomo ne possa direttamente o indirettamente fare.

Una politica con regole decise a livello europeo, tuttavia, non sarà in grado di tener conto delle specificità e delle esigenze locali, per cui dovrà essere completata territorialmente con gli interventi del secondo pilastro, tali da indurre o premiare comportamenti specifici, mirati a soddisfare i fabbisogni territoriali con misure selettive, nella logica della sussidiarietà (Bartolini et al., 2013). Sarà quindi necessario accompagnare il sostegno tramite i pagamenti diretti, con una politica di sviluppo rurale potenziata con maggiori risorse, ma anche più efficace attraverso strumenti meno farraginosi. Quindi è necessaria una complementarità tra primo e secondo pilastro per la produzione di beni pubblici cumulati (Bartolini et al., 2013).

3.4 *La Pac e le sfide future*

Una Pac orientata alla competitività e alla remunerazione dei beni pubblici è anche in grado di affrontare le nuove sfide dell'agricoltura in un contesto mondiale, soprattutto rispetto alle previsioni di aumento della domanda mondiale?

Secondo la FAO, la domanda mondiale di derrate alimentari è destinata ad aumentare del 70% entro il 2050 (FAO, 2010). Il risultato dell'aumento della domanda alimentare sarà un'enorme pressione sulle risorse naturali che si riverserà sulla produzione agricola (suolo, acqua, aria e biodiversità). Il tema della sostenibilità dunque è altrettanto emergente: il 45% dei terreni europei presenta problemi di qualità del suolo, evidenziati dai bassi livelli di materia organica, e quasi un quarto di essi è afflitto da un grado di erosione moderato o elevato. Ecosistemi preziosi, e con essi preziosi servizi ecosistemici, sono stati danneggiati o sono addirittura scomparsi.

Negli ultimi vent'anni le popolazioni di uccelli in habitat agricolo sono diminuite del 20-25% e le farfalle comuni del 70%, e impollinatori come le api sono fortemente minacciati. Circa il 40% dei terreni agricoli è esposto all'inquinamento da nitrati, con rischi per le risorse idriche. Inoltre, il settore agricolo è responsabile del 9% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Ue (Commissione europea, 2012).

¹² Il valore di esistenza è il valore attribuito a un bene indipendentemente dall'uso.

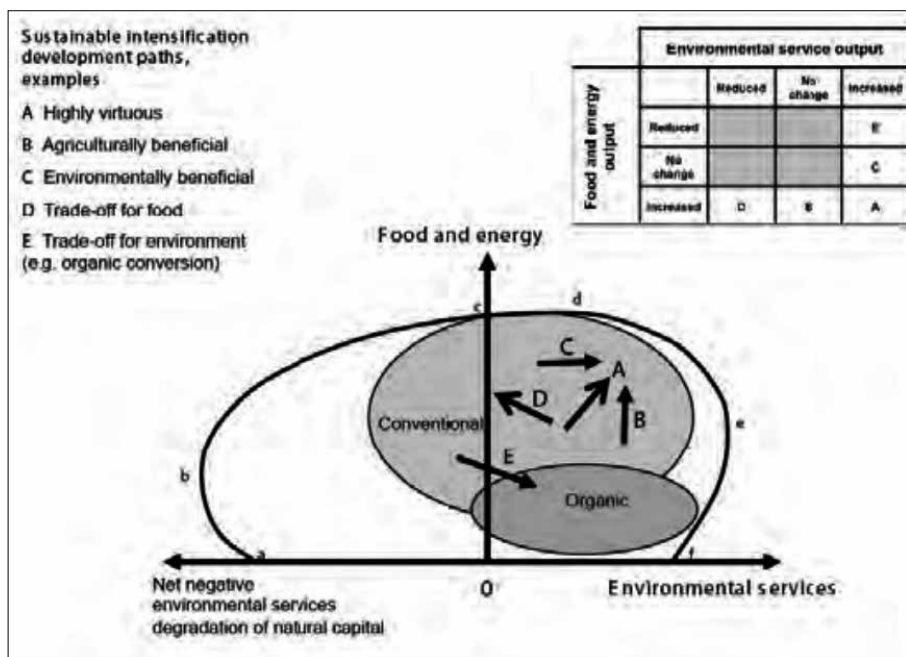


Fig. 2 *The Food and environment production possibilities frontier*
 Fonte: Buckwell et al. (2014)

Le sfide del futuro indicano la direzione per il futuro dell'agricoltura europea, sintetizzata da un binomio inscindibile, produttività e sostenibilità. Il futuro dell'agricoltura sarà caratterizzato da un aumento della produzione con una maggiore sostenibilità, meglio sintetizzata nello slogan di "intensificazione sostenibile" (fig. 2), suggerito da Buckwell et al. (2014).

Secondo tali autori, le politiche necessarie per migliorare sia la produttività che la gestione ambientale dei terreni agricoli possono essere suddivise in quattro categorie: 1) la R&S, formazione, consulenza e innovazione¹³; 2) la politica ambientale¹⁴; 3) la politica agricola; 4) altre azioni collettive per stimolare la fornitura di servizi ambientali.

¹³ Su questo tema, la Commissione europea ha lanciato un PEI (partenariato europeo per l'innovazione) sul tema della "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura" (COM(2012) 79 del 29.02.2012). Il PEI contribuirà a costruire un settore primario competitivo, che garantisca la disponibilità di derrate alimentari a livello mondiale, la diversificazione delle produzioni e dei prodotti, l'approvvigionamento a lungo termine di materie prime diverse per usi alimentari e non alimentari e una migliore ripartizione del valore aggiunto lungo la catena alimentare.

¹⁴ Si fa riferimento alla legislazione ambientale europea, realizzata prevalentemente tramite direttive.

Buckwell (2014) conclude che l'integrazione dell'ambiente nella politica agricola è il mezzo più sicuro per raggiungere gli obiettivi. Ciononostante, durante il processo di negoziazione della riforma della Pac 2014-2020, le organizzazioni agricole hanno convinto con successo i politici a ridurre le ambizioni ambientali della condizionalità e del *greening*, al fine di assicurare il minimo impatto della riforma e minori vincoli per la produzione agricola; evidentemente tali motivazioni sono state più forti di miglioramento delle prestazioni ambientali dell'agricoltura.

In questa situazione, i benefici ambientali rischiano di essere trascurabili (Matthews, 2013). Un'analisi del Defra (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*) ha stimato i benefici ambientali netti del *greening* in un 1 miliardo di sterline, per lo più derivanti dalle EFA (*ecological focus area*), pari a meno di un quarto dei pagamenti agli agricoltori per il *greening*.

Non è evidente quindi che le decisioni della Pac vadano nella giusta direzione e, a tal proposito, sono condivisibili le domande poste da Buckwell (2014): Era sbagliata la strategia di *greening* nel 1° pilastro? Se i pagamenti ecologici del 1° pilastro rappresentano scarso valore per il denaro pubblico, devono essere ridotti o revocati oppure le gli impegni del *greening* devono essere più rigorosi? I pagamenti ambientali devono essere basati sui risultati piuttosto che su impegni prescrittivi? Se i contratti ambientali con i singoli agricoltori sono troppo costosi e semplicemente non funzionano se il processo funziona invece attraverso i collettivi degli agricoltori a più alto, paesaggio o idrografico scala? È una politica europea comune per l'agricoltura è sbagliata? Quali sono le alternative?

Queste sono le domande su cui impostare un ordine del giorno per le discussioni pubbliche sulla futura riforma della Pac, a partire dalla revisione a medio termine della Pac, che dovrebbe iniziare nel 2016.

È innegabile che gli strumenti vanno perfezionati, basti pensare che il *greening* è già oggetto di feroci critiche. Ciononostante le future riforme della Pac non potranno prescindere da una politica agricola orientata alla remunerazione dei beni pubblici, al migliore funzionamento dei mercati e alla gestione del rischio che assicurino congiuntamente gli obiettivi della competitività, della produttività e della sostenibilità o meglio dell'intensificazione sostenibile.

RIASSUNTO

Senza aver l'ambizione di una valutazione omnicomprensiva della Pac, questo lavoro intende proporre un'analisi di alcuni dei temi più dibattuti e delle domande più

frequenti sia a livello scientifico che politico, allo scopo di valutare gli obiettivi e gli strumenti della politica di sostegno ai redditi e gestione dei mercati (il “primo pilastro” della Pac).

A tale scopo, nella prima parte del lavoro viene fornita una lettura dei cambiamenti più recenti della Pac con particolare riferimento al primo pilastro, appunto, per valutare le differenze tra la precedente politica dei mercati e dei redditi e quella del periodo 2014-2020.

La seconda parte è dedicata a un’analisi teorica ed empirica degli strumenti alternativi di politica agraria più dibattuti nelle recenti riforme della Pac: strumenti diretti o indiretti di stabilizzazione dei mercati; pagamenti accoppiati e disaccoppiati.

ABSTRACT

This study is not an ambitious inclusive assessment of the CAP policy, it is meant to offer both a scientific and a political analysis of the most discussed themes and frequent questions with the aim to assess those targets and instruments adopted by the income and market support policy (the CAP “first pillar”).

To this purpose, the first part of my work provides an analysis of the most recent CAP changes specifically referred to the first pillar so to assess differences between the previous market and income policy and the latest for the period 2014-2020.

The second part deals with a theoretical and empirical analysis of those unconventional instruments adopted by the agricultural policy and mostly discussed within the recent CAP reforms: direct or indirect instruments for market stabilization; coupled and decoupled payments.

BIBLIOGRAFIA

- BALKHAUSEN O., BANSE M., GRETHE H. (2008): *Modelling CAP decoupling in the EU: a comparison of selected simulation models and results*, «Journal of Agricultural Economics», 59, pp. 57-71.
- BARTOLINI F., BRUNORI G., FASTELLI L., ROVAI M. (2013): *Understanding the participation in agri-environmental schemes: evidence from Tuscany Region*, in *Proceedings of 53rd European Regional Science Association (ERSA)*, Palermo, 27-31 August 2013.
- BARTOLINI F., VIAGGI V. (2013): *The common agricultural policy and the determinants of changes in EU farm size*, «Land use policy», XXXI.
- BUCKWELL A. (2008): *Una politica agricola comunitaria adatta al 21° secolo*, «Rivista di Economia Agraria», n. 3.
- BUCKWELL A., NORDANG UHRE A., WILLIAMS A., POLÁKOVÁ J., BLUM W.E.H., SCHIEFER J., LAIR G.J., HEISSENHUBER A., SCHIEßL P., KRAMER C., HABER W. (2014): *Sustainable Intensification of European Agriculture*, Rural Investment Support for Europe, Bruxelles.
- BUCKWELL A., SOTTE F. (1998): *Coltivare l'Europa. Verso una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno editori, Roma.

- CAVICCHIOLI D., PRETOLANI R., TESSER F. (2010): *I margini di commercializzazione dei prodotti agroalimentari italiani: metodologie di analisi e dinamica temporale*, in S. Boccaletti [a cura di], *Cambiamenti nel sistema alimentare*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010): *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*, COM(2010) 728 definitivo, Bruxelles, 9.12.2010.
- COMMISSIONE EUROPEA (2012): *Produttività e sostenibilità dell'agricoltura*, COM(2012) 79 del 29.02.2012.
- DE CASTRO P. (2010): *European Agriculture and new global challenges*, Donzelli editore, Roma.
- DE FILIPPIS F. (2014): *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- FAO (2010): *Food Outlook. Global Market Analysis*, June, Rome.
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, World Bank, WTO, IFPRI, UN HLT (2011): *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, www.fao.org, 2 June 2011.
- FRASCARELLI A. (2007): *Il futuro del primo pilastro e delle misure settoriali della Pac*, in De Filippis F. (a cura di) *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma.
- FRASCARELLI A. (2012): *Migliorare il funzionamento della filiera alimentare: una valutazione degli strumenti per la Pac dopo il 2013*, «Rivista di Economia Agroalimentare», n. 1/2012.
- FRASCARELLI A., SOTTE F. (2010): *Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE*, «Agriregionieuropa», Anno 6, Numero 21, Giugno 2010, Ancona.
- GORTON M., DOUARIN E., DAVIDOVA S., LATRUFFE L. (2008): *Attitudes to agricultural policy and farming futures in the context of the 2003 CAP reform: a comparison of farmers in selected established and new member states*, «Journal of Rural Studies», 24, pp. 322-336.
- HALLET G. (1983): *Economia e politica del settore agricolo*, Il Mulino, Bologna.
- HENKE R. (2004): *Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura dell'UE*, «Politica Agraria Internazionale», n. 1-2.
- KAZUKAUSKAS A., NEWMAN C., CLANCY D., SAUER J. (2013): *Disinvestment, farm size, and gradual farm exit: the impact of subsidy decoupling in a European context*, «American journal of agricultural economics», XCV, n. 5.
- MATTHEWS K.B., WRIGHT I.A., BUCHAN K., DAVIES D.A., SCHWARZ G. (2006): *Assessing the options for upland livestock systems under CAP reform: developing and applying a livestock systems model within whole-farm systems analysis*, «Agricultural Systems», 90, pp. 32-61.
- MORO D., SCKOKAI P. (2013): *The impact of decoupled payments on farm choices: conceptual and methodological challenges*, «Food policy», XLI.
- RAGGI M., SARDONINI L., VIAGGI D. (2013): *The effects of the Common Agricultural Policy on exit strategies and land re-allocation*, «Land use policy», XXXI.
- REFORM THE CAP (2009): *Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari*, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>.
- SACCOMANDI V. (1991): *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Reda, Roma.

- SCKOKAI P., MORO D. (2009): *Modelling the impact of CAP single farm payment on farm investment and output*, «European review of agricultural economics», XXXVI, n. 3.
- SEVERINI S., TANTARI S. (2013): *The effect of the EU farm payments policy and its recent reform on farm income inequality*, «Journal of policy modeling», XXXV, n. 2.
- TRANter R.B., SWINBANK A., WOOLDRIDGE M.J., COSTA L., KNAPP T., LITTLE G.P.J., SOTTOMAYOR M.L. (2007): *Implications for food production, land use and rural development of the European Union's Single Farm Payment: indications from a survey of farmers' intentions in Germany, Portugal and the UK*, «Food policy», XXXII, n. 5-6.