



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Editoriale

Verso un nuovo paradigma della politica agricola europea

Tra nuovi bisogni collettivi, nuove dinamiche competitive e nuove sensibilità globali

Paolo De Castro e Felice Adinolfi*

1. Introduzione

Il dibattito che ha recentemente animato sia la Conferenza Interministeriale di Hong Kong che il varo delle nuove prospettive finanziarie dell'UE, ha visto tra i maggiori protagonisti il settore agricolo. Sotto la lente di ingrandimento, in particolare, il sistema dei sostegni all'agricoltura, nella sua composizione e nella sua dotazione.

I negoziati in tema di commercio internazionale trovano nell'agricoltura un tradizionale fronte critico, come evidenziato dalle enormi conflittualità che hanno accompagnato il negoziato chiuso nel dicembre 2005 a Hong Kong, con un accordo diffusamente considerato al ribasso e al di sotto delle aspettative di tutti i "blocchi" in causa.

Sul fronte interno all'UE, invece, il processo di allargamento e le spinte verso la contrazione del budget comunitario hanno portato i temi della dotazione finanziaria della Politica Agricola Comunitaria (PAC) e della sua incidenza sul bilancio dell'Unione al centro di un serrato dibattito, spesso non privo di inesattezze e di luoghi comuni che rischiano di alimentare nella società europea una lettura distorta delle politiche per il settore agricolo e i territori rurali.

Una lettura ingenerosa soprattutto alla luce dello sforzo riformatore della PAC che, con Agenda 2000 prima e la *Middle Term Review* (MTR) poi, ha impresso una significativa quanto opportuna accelerazione nella definizione di un nuovo quadro di obiettivi, coerente con le sollecitazioni emerse dai Documenti di Gotemborg e Lisbona, che definiscono i traguardi europei in tema di sostenibilità e sviluppo.

I rischi connessi all'affermazione di una visione distorta, in cui con imbarazzante leggerezza si paragona il costo di una vacca al reddito degli abitanti delle aree più povere del mondo, sono molteplici. Si rischia soprattutto di pregiudicare il raggiungimento di alcuni fondamentali obiettivi della società moderna, connessi all'assetto del tessuto agricolo e rurale.

Proprio partendo dalla necessità di proseguire nel percorso di riforma intrapreso,

* Paolo De Castro è professore straordinario di Politica Agraria presso l'Università degli Studi di Bologna ed è attualmente Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Felice Adinolfi è ricercatore presso la stessa Università.

il presente lavoro¹ ha l'obiettivo di rendere più chiari i termini del confronto in atto sul futuro della PAC, sfatando alcuni luoghi comuni e fornendo una lettura dello scenario e della sua evoluzione che possa contribuire alla definizione di una rinnovata e durevole architettura dell'intervento pubblico per il settore agricolo e le aree rurali.

2. Un'altra lettura del sostegno europeo all'agricoltura

I recenti dati OCSE² ed in particolare l'indicatore PSE³ - che stima e sintetizza il livello del sostegno alla produzione - mostrano come il sostegno complessivamente garantito al settore agricolo dai Paesi sviluppati non sia diminuito nel corso degli ultimi 20 anni.

Questo dato, sia nel suo *trend* che nel suo valore complessivo, è stato spesso interpretato quale evidenza dell'elevato protezionismo generato dalle politiche agricole adottate in area OCSE e quale fattore significativamente pregiudizievole per la crescita e la sicurezza alimentare dei PVS.

Una lettura che se da un lato ha il pregio di fornire una sollecitazione forte e facilmente metabolizzabile dalle sensibilità prevalenti nell'opinione pubblica, nella direzione della liberalizzazione degli scambi e della più efficiente (ed equa) allocazione delle risorse, dall'altro genera frettolose e semplicistiche conclusioni che rischiano di pregiudicare fondamentali obiettivi che la società moderna si è data in termini di sostenibilità dei processi di crescita.

Il livello complessivo del sostegno e la sua variazione non possono essere considerati indicatori rappresentativi del grado di distorsione delle politiche agricole. Non ci dicono nulla circa la misura e la direzione dell'impatto distorsivo generato dal sostegno.

Il confronto sulla questione del commercio agricolo internazionale non può essere ricondotto semplicisticamente al peso del sostegno settoriale ma deve investire gli obiettivi del sostegno, la sua articolazione, le specifiche caratterizzazioni dell'agricoltura e il complesso sistema di relazioni e funzioni extraprodottrive da queste generato.

Proprio il rapporto tra funzioni extraprodottrive e società ha assunto in questi ultimi decenni un'importanza straordinaria, come testimoniato dalla crescita delle sensibilità in tema di ambiente, sicurezza alimentare, benessere animale e sviluppo rurale; ed è in questa direzione che occorre introdurre un primo elemento di chiarezza che porta a distinguere all'interno del sostegno settoriale le componenti distorsive del libero scambio, dal sostegno finalizzato al perseguimento di obiettivi collettivi.

Si tratta del sostegno a funzioni che rispondono ad esigenze diffuse, il cui eserci-

¹ Il lavoro raccoglie le riflessioni svolte dagli autori nell'ambito del Festival dell'Economia di Trento, 1- 4 giugno 2006.

² OECD Agricultural Policy 2005.

³ Il PSE – *Producer Support Estimate* – è il principale indicatore utilizzato in ambito OCSE per il monitoraggio e la valutazione delle politiche agricole. La sua struttura può essere approfondita nel documento OCSE *Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*.

zio spesso non trova riconoscimento sul mercato e la cui tenuta viene messa a rischio proprio dalla progressiva liberalizzazione del commercio. Se le funzioni ambientali e sociali svolte dall'agricoltura si assumono come rilevanti obiettivi della società moderna e se si conviene sul fatto che la loro importanza cresce con lo sviluppo economico, allora diviene indispensabile intervenire con politiche specifiche strumentali ad una migliore allocazione delle risorse, attenuando le conseguenze derivanti dalla imperfezione dei mercati.

Il tema va allora affrontato guardando innanzitutto al peso e alle dinamiche che hanno caratterizzato la componente distorsiva della PAC.

Sotto questo profilo l'Europa ha ridotto significativamente l'incidenza degli strumenti distorsivi del libero scambio (sussidi alle esportazioni e supporto al mercato), in favore degli aiuti diretti e degli interventi per lo sviluppo rurale. I *grafici 1 e 2* evidenziano in tal senso come a partire dalla Riforma del 1992 e fino al 2002, anno che precede la *Middle Term Review* (MTR), la composizione del sostegno abbia progressivamente penalizzato i sussidi alle esportazioni e gli aiuti al mercato e privilegiato pagamenti diretti e sviluppo rurale. Il *grafico 3* mostra come nella futura composizione del c.d. primo pilastro della PAC, ridisegnato dalla MTR, la spesa per le misure di mercato e per i pagamenti accoppiati si ridurrà significativamente sia in termini assoluti che relativi, a vantaggio dei *single farm payments*, concettualmente legati alla produzione di externalità positive da parte dell'attività agricola.

Una lettura più articolata della spesa PAC e dello stesso PSE può chiarire come la composizione e il *trend* del sostegno agricolo evidenzino per l'Europa una significativa tendenza alla riduzione dell'impatto distorsivo. Inoltre, questo tipo di lettura consente anche valutazioni comparative. Partendo dalla consapevolezza che le particolari caratterizzazioni funzionali del settore agricolo hanno generato un peso significativo delle politiche agricole in tutti i Paesi del mondo, può essere utile un confronto con profilo e peso delle politiche adottate all'esterno. In particolare se confrontiamo la

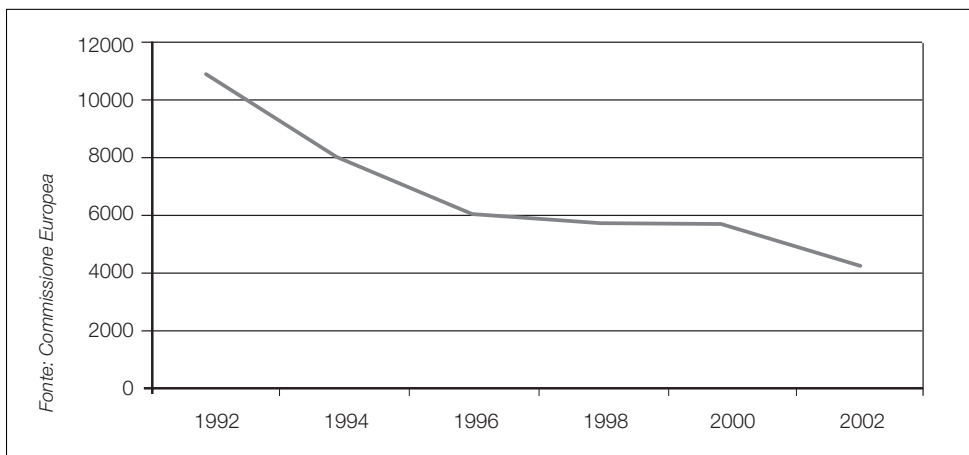


Figura 1 - Andamento restituzioni export - 1992-2002 (in milioni di euro)

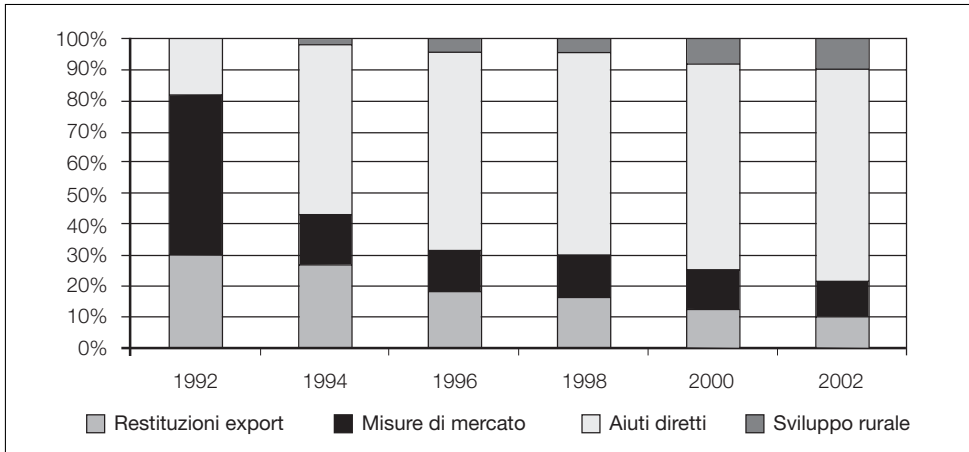


Figura 2 - Evoluzione percentuale delle componenti del budget PAC - 1992-2002

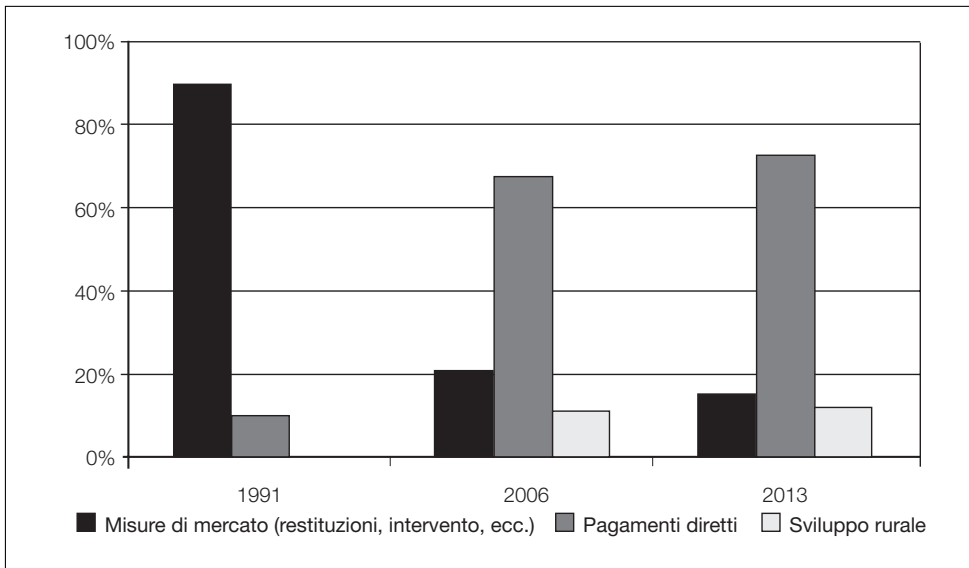


Figura 3 - Trend e proiezioni del sostegno accordato dalla PAC - 1992-2013

PAC con il Farm Bill degli USA, vediamo come il sostegno europeo, se rapportato al numero di agricoltori e cittadini comunitari, è di gran lunga ridimensionato rispetto a quello USA, che adotta peraltro un regime di sostegno ancora significativamente accoppiato.

Una visione delle politiche agricole che fa apparire il sostegno al settore come associato *tout court* a pratiche distorsive del libero scambio non rende ragione del profondo sforzo di revisione che ha interessato la PAC in questi ultimi anni e rischia di non valorizzarne gli obiettivi fondanti.

Pur condividendo, quindi, la necessità di agire nella direzione della riduzione de-

Tabella 1. Farm Bill e PAC a confronto - 2005

	<i>Farm Bill</i>	<i>PAC</i>
Spesa (usd milion)	70.175	62.498
Spesa/abitante (€)	245	139
Sostegno aziende	Accoppiato	Disaccoppiato
Sussidi export	In crescita	In calo
Aziende agricole	2 milioni	10 milioni

Fonte: OECD

gli strumenti distortivi, che ancora oggi hanno un peso non marginale nella PAC, è bene focalizzare l'attenzione più che sulla dotazione del sostegno, sulla sua composizione che, a partire da Agenda 2000 e soprattutto con la MTR, viene completamente ridisegnata in favore di un orientamento meno

distorsivo e maggiormente funzionale alla produzione di benefici collettivi.

Un secondo aspetto sul quale occorre fare maggiore chiarezza riguarda il peso della PAC nel budget UE. A tale proposito concordiamo con Buckwell⁴ quando afferma che associare il peso delle politiche agricole sul budget comunitario all'importanza che queste assumono nella società europea costituisce un artificio politico attraverso cui influenzare l'opinione pubblica.

L'agricoltura rappresenta oggi la parte più consistente del budget comunitario (anche se presto retrocederà al secondo posto), ma questo dato va letto alla luce sia dell'effettiva articolazione delle politiche europee, che rispetto al reale peso sulla complessiva spesa pubblica dell'UE.

Su questo piano, ad oggi, non può che apparire del tutto normale che il budget comunitario sia concentrato sulla politica agricola e su quella di coesione, che rappresentano gli unici ambiti di spesa delegati all'UE. Se poi confrontiamo la spesa per l'intervento pubblico in agricoltura con la complessiva spesa pubblica sostenuta dai Paesi comunitari ci rendiamo conto che la sua incidenza non supera l'1%. Se la rapportiamo al PIL comunitario vediamo che ne rappresenta lo 0,44% e presto (nel 2013) ne rappresenterà poco più dello 0,30%.

3. Il nuovo orizzonte dell'intervento pubblico

La società europea è stata caratterizzata da un rilievo progressivamente declinante, sotto il profilo economico e occupazionale, della componente agricola.

Nonostante le dimensioni della produzione agricola e gli scambi commerciali siano cresciuti progressivamente nel corso degli ultimi decenni, dall'istituzione della Comunità Europea ad oggi il contributo del settore primario al PIL europeo è passato dal 13,2% del 1957 all'1,6% odierno. Parallelamente l'occupazione agricola è stata protagonista di un rilevante fenomeno di cessione di manodopera verso le altre componenti dell'economia. L'incidenza degli occupati in agricoltura è così scesa dal 22,6% del 1957 a circa il 5% dell'UE a 25.

Le dimensioni del settore hanno visto, con l'allargamento ad Est, un incremento significativo. I nuovi Paesi Membri, caratterizzati da un peso dell'agricoltura ancora

⁴ Intervista di Francesca Bignami ad Alan Buckwell (Londra, 30 novembre 2005) pubblicata su *Agriregionieuropa*.

rilevante, hanno, infatti, portato in dote 3,7 milioni di aziende e 3,9 milioni di addetti. Oggi l'agricoltura europea conta quasi 10 milioni di aziende, un numero pari di addetti ed interessa una superficie di quasi 158 milioni di ettari di SAU, corrispondenti al 40% del territorio europeo.

L'arretramento del profilo economico ed occupazionale del settore è diretta conseguenza delle traiettorie dello sviluppo economico e della struttura dei mercati dei prodotti agricoli. La connotazione *price taker* del settore e la tradizionale divergenza tra sviluppo economico e peso relativo dei consumi alimentari traducono l'aumento di produttività conseguente al progresso tecnico nella ricerca dell'efficienza lungo il sentiero della riduzione dei costi e dell'incremento dell'offerta, producendo così riduzione dei prezzi, decremento dei redditi agricoli ed espulsione di forza lavoro dal settore.

In uno scenario come quello europeo caratterizzato, soprattutto nelle aree collinari e montane, da una diffusa coincidenza tra impresa e famiglia, l'esodo agricolo ha coinciso e coincide spesso con l'esodo rurale, esponendo gran parte del territorio europeo (oltre l'80% della complessiva superficie europea è classificata come rurale complessiva) a rischi di natura ambientale e sociale che sono conseguenti sia alla caduta dei livelli demografici che all'arretramento delle superfici agricole (per abbandono nelle aree montane e collinari, per maggiore competitività degli altri usi del suolo nelle aree di pianura). Una tendenza che genera costi ambientali e sociali legati alla compressione delle funzioni extraproduttive connesse all'esercizio dell'attività agricola e alla vitalità dei territori rurali.

Da queste considerazioni prende piede il processo di aggiornamento della PAC, tuttora in corso.

L'intervento pubblico della Comunità per il settore agricolo ha subito profondi aggiornamenti sia negli obiettivi, che nella strumentazione. A partire dalla fine degli anni ottanta è stato avviato un profondo percorso di revisione con il quale sono state affrontate le distorsioni e gli squilibri generati da un modello di intervento elaborato nello scenario europeo del dopoguerra e che successivamente, come la generalità dei sistemi di sostegno adottati in area OCSE, è entrato in crisi.

Il processo di riforma della PAC, accelerato nell'ultimo decennio, si è tradotto in una redistribuzione del sostegno erogato agli agricoltori europei; slegando dalla produzione la maggior parte degli aiuti concessi all'agricoltura, la riforma ha permesso di orientare maggiormente la PAC al mercato, di renderla più sostenibile e di dotarla di strumenti più adatti a sostenere la prestazione dei principali servizi che la società si aspetta dal mondo agricolo.

Gli originari obiettivi della PAC (incremento della produttività, stabilità dei redditi degli agricoltori, autoapprovvigionamento) sono stati rivisitati segnando il definitivo passaggio da una visione settoriale ad una visione sociale e territoriale delle politiche agricole.

Al centro della rinnovata filosofia dell'intervento c'è il rapporto tra agricoltura, bisogni della società e dimensione rurale.

L'Europa intraprendendo un percorso di riforma che si è fatto più coraggioso in questi ultimi anni ha cercato di proiettare la sua politica agricola in una nuova lo-

gica economica, sociale e ambientale, ridefinendo missione e vincoli.

In tal senso nella costruzione della nuova architettura della PAC sono stati definiti:

- L'obiettivo della sostenibilità esterna della PAC, consapevoli del contributo che in termini di crescita globale può essere dato dalla liberalizzazione degli scambi agricoli nei Paesi OCSE. In questa direzione sono stati fatti molti passi in avanti, riducendo significativamente le misure di intervento distorsive del libero scambio ed accordando ai PVS sistemi di accesso preferenziali o liberi, come nel caso dell'iniziativa EBA (*Everything but arms*). Il processo di apertura ha reso il mercato interno estremamente penetrabile per i prodotti di tali Paesi per i quali oggi l'Europa rappresenta il più grande mercato del mondo accogliendo, già prima dell'allargamento a 25, un volume di importazioni superiore a quello di Usa, Canada, Australia, Giappone e Nuova Zelanda considerati insieme.

Su questo aspetto occorre anche riflettere, come ben evidenziato dal SOFA⁵, sull'evidenza che comunque la liberalizzazione non è di per sé condizione sufficiente a generare benefici per i PVS. I vantaggi potenziali che potrebbero derivare da una liberalizzazione del commercio dipenderanno non tanto dalla riforma dei sostegni OCSE quanto dalle riforme delle politiche commerciali dei PVS dalle quali dipenderanno tra il 70 all'85 per cento di tali potenziali benefici⁶.

- Il quadro degli obiettivi del sostegno, assumendo i temi della qualità, della sicurezza alimentare, dell'ambiente e dello sviluppo rurale come strategici per il futuro della politica agricola europea. Sono questi gli ambiti sui quali poggia il futuro della politica, il suo rapporto con i cittadini europei, la sua proiezione internazionale. Essi hanno assunto una importanza straordinaria e crescente in termini di tutela del consumo ed equilibrio ambientale e sociale dei processi di sviluppo. In questa direzione il processo di riforma della PAC ha oggi definito non solo nuovi obiettivi ma anche nuovi strumenti. Così l'introduzione del concetto di condizionalità incentiva la produzione di *output* multifunzionali da parte dell'azienda agricola e il nuovo corso delle politiche di sviluppo rurale guarda alla competitività dei territori in tutte le loro componenti ambientali, economiche e sociali
- L'orientamento, all'interno di questo nuovo patto sociale, verso un nuovo modello competitivo che possa coniugare produzione di beni pubblici e redditività di impresa, incentivando la valorizzazione sui mercati delle specificità materiali e immateriali che caratterizzano la produzione agricola e alimentare europea.

4. La sfida della nuova politica agricola europea. Coniugare competitività, multifunzionalità e sviluppo rurale

Proprio alla luce della progressiva importanza che nella società europea ha assunto il legame tra alimentazione, sviluppo rurale e protezione ambientale vanno letti il ri-

⁵ Rapporto FAO 2005 "Lo Stato dell'Alimentazione e dell'Agricoltura".

⁶ Stime FAO, 2005.

lievo delle politiche per il settore e il processo di transizione in atto. Un processo difficile nel quale l'apertura dei mercati produce maggiori pressioni competitive e aumenta l'esposizione al rischio del tessuto agricolo, generando soprattutto nei contesti destrutturati e marginali attitudine alla disattivazione aziendale. Questo può pregiudicare gli stessi effetti delle politiche di incentivazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e di quelle di sviluppo dei territori rurali, nei quali spesso l'attività agricola rimane elemento imprescindibile attorno al quale costruire una molteplicità di valori economici, sociali e ambientali.

Di qui la necessità di una transizione graduale verso un nuovo modello, capace di accompagnare gli agricoltori europei da un sistema protetto al confronto con il mercato, salvaguardando e migliorando la produzione di valori collettivi.

Questo porta da un lato ad identificare nella competitività del settore un valore irrinunciabile della politica agricola, dall'altro a favorire una maggiore trasparenza dei mercati e una loro maggiore omogeneità dal punto di vista delle regole.

Su questi fattori si gioca molto del futuro della PAC.

Oggi, a differenza di ieri, il tema non è tanto quello di sostenere una più efficiente organizzazione dei classici fattori della produzione, ma di incentivare strategie aziendali capaci di promuovere cambiamenti endogeni della struttura di mercato, attraverso processi di differenziazione che generano valore proprio a partire dalle caratterizzazioni ambientali, sociali e territoriali che caratterizzano l'offerta agricola europea.

Oggi occorre declinare i concetti di globalizzazione, tutela del benessere animale e ambientale, sviluppo rurale, tutela dei consumatori, in una nuova proiezione competitiva dell'agricoltura e dell'agroalimentare europeo. Questo è il vero "salto di qualità" cui è chiamata la PAC. Questo può essere fatto valorizzando il complesso delle caratteristiche distintive, materiali e immateriali, dell'offerta agricola europea, a partire dalla qualità.

Questo l'obiettivo da perseguire per rimanere competitivi superando definitivamente il legame con gli interventi distorsivi e per rispondere alle aspettative dei cittadini, fornendo al tempo stesso una valida risposta di politica economica nell'era della globalizzazione.

Sostenere la convergenza tra finalità produttive e interessi collettivi non solo richiede un sostegno specifico alla produzione di *output* multifunzionali, ma suggerisce un impegno significativo nella direzione della maggiore trasparenza dei mercati. Un obiettivo che non solo contribuisce al perseguimento di un legittimo interesse dei consumatori, ma che consente di migliorare l'efficienza dei mercati nel riconoscere la produzione di beni pubblici.

Il tema della riconoscibilità dei contenuti materiali e immateriali dei prodotti diviene ineludibile anche per non pregiudicare il generale obiettivo di tutela e garanzia del consumatore che sottende la regolamentazione europea in tema di produzione e commercio e per non rischiare di svilire la valenza delle "clausole sociali" (ambiente, benessere animale, sicurezza alimentare, diritti dei lavoratori) insite nella nuova visione dell'intervento europeo per l'agricoltura.

Allo stesso tempo diviene indispensabile considerare la particolare struttura del set-

tore e delle relazioni di mercato, caratterizzate da una distribuzione asimmetrica di informazione e potere negoziale e da una esposizione ai rischi naturali, che non caratterizza gli altri settori dell'economia.

In questa visione diviene fondamentale da un lato sostenere regole commerciali maggiormente omogenee quantomeno all'interno del mercato UE, dall'altro sostenere la diffusione di una economia contrattuale, al fine di attenuare l'esposizione degli agricoltori alla variabilità dei prezzi e di funzioni pubbliche finalizzate alla riduzione dei costi di informazione e delle asimmetrie informative che rendono incompleti i mercati degli strumenti finanziari e assicurativi per l'agricoltura.

La riflessione dovrebbe quindi spostarsi sulla definizione dei nuovi passaggi e dei nuovi strumenti per traghettare il sostegno all'agricoltura verso un rinnovato paradigma più che sulla opportunità di ridurre il peso delle politiche agricole di sviluppo rurale.

La PAC, nel corso degli anni, si è adattata al mutare dell'economia e della società europea così come al cambiamento del sistema economico mondiale. Forse ciò non è avvenuto sempre nell'intensità e con la tempestività dovuta, ma la direzione intrapresa oggi consente di intercettare bisogni rilevanti della società moderna, senza pregiudicare la crescita e l'equità delle relazioni commerciali internazionali.

Oggi lo sforzo deve essere quello di garantire, attraverso la PAC, la salvaguardia del paesaggio, la difesa degli equilibri ambientali e demografici del territorio europeo, le attese dei cittadini in materia di sicurezza alimentare e benessere animale, in uno scenario maggiormente competitivo rispetto al passato.

Su questo terreno occorre aggiornare lo sforzo riformatore, per fare in modo che i prossimi appuntamenti per la revisione della PAC si traducano non solo nella definizione di un nuovo quadro di obiettivi, ma anche in una nuova generazione di strumenti capaci di coniugare competitività economica e ruolo socio-ambientale dell'azienda agricola e dei territori rurali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV (2004) - "Verso la nuova PAC", *Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione*, Roma.
- ADINOLFI F., DE CASTRO P. (2004) - *Trade Liberalization, public opinion and the EU's Common Agriculture Policy*, Londra, Foreign Policy Center.
- BASILE E., DONATO R. (2002) (a cura di) - *Sviluppo Rurale: società, territorio, impresa*, Milano, Franco Angeli.
- BEARD N., SWINBANK A. (2001) - "Decoupled payments to facilitate CAP reform", *Food Policy* n. 26
- CASINI L. (2002) - *Funzioni sociali dell'agricoltura e nuove tipologie di impresa*, Firenze, XXXIX Congresso SIDEA.
- DE CASTRO P. (2004) - *Verso una nuova agricoltura europea*, Roma, Agra.
- COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES (2004) - *Building our common future. Policy Challenges and budgetary means of enlarged Union 2007-2013*, Bruxelles.
- GREER ALAN (2005) - *Agricultural Policy in Europe*, Manchester, Manchester University Press.

ISMEA (2004)- *L'impatto della Riforma della PAC sulle imprese agricole e sull'economia italiana*, Milano, Franco Angeli.

ISMEA (2004) - *I prodotti agroalimentari protetti in Italia: i dati economici, l'offerta, i consumi, le problematiche a livello internazionale*, Roma.

INEA (2004) - *Verso il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale. Teorie, Politiche, Strumenti*, Napoli, ESI.