

Disaccoppiamento e PAC

written by Rivista di Agraria.org | 16 settembre 2005
di Benedetto Rocchi

Significato economico e prospettive connesse al disaccoppiamento del sostegno al settore agricolo nell'ambito della PAC

1. Il 1° gennaio 2005 la cosiddetta Mid Term Review (MTR) della Politica agricola Comunitaria (PAC) è entrata in vigore in Italia. La riforma promossa dall'ex commissario UE all'agricoltura Fischler e sancita dall'accordo raggiunto dai Ministri dell'agricoltura il 26 giugno 2003 a Lussemburgo, segna senza dubbio un punto di svolta nelle modalità con cui l'UE sostiene il settore agricolo. Anche se le recenti evoluzioni nel quadro macro-economico globale e nelle trattative multilaterali sul commercio nell'ambito del WTO potrebbero comportare in futuro ulteriori accelerazioni nell'evoluzione del quadro in cui il settore agricolo opera, non c'è dubbio che il nuovo assetto della PAC avrà di per sé una profonda influenza sull'evoluzione del settore agricolo europeo.

Il quadro definito dal Regolamento 1782 del 2003 (vedere nota 1) è costruito intorno al fondamentale concetto di disaccoppiamento delle forme di sostegno alla produzione agricola. Il termine indica genericamente lo spostamento della spesa effettuata per sostenere i redditi degli agricoltori verso forme di pagamento che siano quanto più possibile indipendenti dal livello delle produzioni (OECD, 2000). Per esemplificare, il sostegno dei redditi degli agricoltori attraverso un sistema di dazi alle frontiere e di misure di regolazione dei mercati che garantisca ai produttori prezzi agricoli superiori a quelli di equilibrio è una politica completamente accoppiata: l'importo dell'aiuto percepito da ogni singolo agricoltore, infatti, è tanto più elevato quanto maggiore è la quantità prodotta, dal momento che l'aiuto si esprime si traduce in ultima analisi in una integrazione del prezzo. Questa modalità di sostegno del settore agricolo ha costituito per un lungo periodo il perno della PAC, attraverso le diverse Organizzazioni Comuni di Mercato. Ma a partire dalla fine degli anni '80, per la pressione delle trattative internazionali nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT (vedere nota 2) ed a causa delle crescenti esigenze di contenimento del bilancio agricolo comunitario, il sostegno dei prezzi è stato progressivamente messo in discussione. Già la riforma McSharry del 1992, introducendo pagamenti per unità di superficie o per capo allevato come compensazione di una riduzione del sostegno dei prezzi, ha realizzato un primo parziale disaccoppiamento, vincolando l'entità del sostegno all'uso dei fattori della produzione invece che alle quantità prodotte. Il progressivo allargamento dell'Unione ai nuovi stati membri e le trattative nell'ambito del WTO, tuttavia, hanno continuato ad esercitare una pressione verso un ulteriore disaccoppiamento della PAC, il cui impianto era stato riconfermato nel 1999 dal cosiddetto accordo Agenda 2000. Così alla vigilia della conferenza WTO di Cancun, la riforma Fischler, formalmente concepita come una semplice revisione intermedia di Agenda 2000, ha impresso una sostanziale accelerazione al processo di riforma della PAC.

In che cosa si traduce in pratica il disaccoppiamento introdotto dalla MTR? Sostanzialmente nel fatto che i pagamenti compensativi erogati nell'ambito di Agenda 2000 durante un periodo di riferimento, (il triennio 2000-2002) vengono trasformati (con una modesta redistribuzione tra gli stati membri) in pagamenti diretti che saranno percepiti dalle aziende indipendentemente dalle produzioni effettuate. L'entità del nuovo tipo di sussidio, in altre parole, non solo non dipenderà dal livello di produzione: non dipenderà neanche dalla realizzazione o meno di una qualche produzione. La sola gestione del fattore produttivo terra, al limite la semplice conservazione della sua fertilità attraverso un insieme minimale di operazioni e senza la realizzazione di alcuna produzione, costituirà a partire dal 2005 e fino al 2013, un titolo valido per percepire il cosiddetto "pagamento unico aziendale" (vedere nota 3). Una trasformazione analoga è prevista per i premi per le produzioni zootecniche: sarà così possibile continuare a percepire l'importo dei premi e contemporaneamente decidere di chiudere la stalla.

Intorno al disaccoppiamento la riforma prevede una serie di azioni integrative (condizionalità degli aiuti al rispetto di pratiche produttive eco compatibili, la possibilità di incentivare produzioni di particolare qualità, un progressivo spostamento del budget verso politiche di sviluppo rurale) e di opzioni lasciate agli stati membri nell'applicazione del nuovo regolamento (disaccoppiamento parziale, diverse modalità di quantificazione del pagamento aziendale) che ampliano la flessibilità del nuovo quadro di sostegno e che, almeno potenzialmente, possono incidere anche significativamente sui suoi effetti. Tuttavia il meccanismo del disaccoppiamento rimane il cuore della nuova PAC. Può di conseguenza essere utile riassumere brevemente le ragioni economiche e politiche che stanno alla base

della definizione della nuova PAC e discutere brevemente le prospettive che essa apre per il futuro dell'agricoltura europea (vedere nota 4).

2. Al di là delle possibili diverse forme di applicazione la disponibilità di un premio unico aziendale disaccoppiato comporta per l'azienda agraria di produzione una serie di vantaggi. L'assenza di qualsiasi vincolo sulla destinazione produttiva dell'azienda amplia di fatto le possibilità di una gestione veramente imprenditoriale dell'azienda stessa: i produttori possono infatti scegliere liberamente i comparti che promettono migliori risultati. Allo stesso tempo la certezza sull'entità del premio percepito diminuisce il rischio di reddito dell'attività di gestione. Un terzo, non trascurabile vantaggio potrebbe infine dalla semplificazione amministrativa della gestione dei premi: dopo una prima fase di avvio del sistema, che comporta il riconoscimento dei diritti acquisiti, il percepimento degli aiuti non dovrebbe comportare negli anni successivi particolari procedure di tipo amministrativo (vedere nota 5).

L'insieme di questi fattori positivi ha fatto sì che il mondo produttivo agricolo abbia accettato il nuovo regime senza particolari opposizioni, anche in Italia dove il Governo ha optato, nell'ambito delle alternative previste dal regolamento, per una applicazione completa ed immediata del disaccoppiamento. I vantaggi della nuova situazione infatti, dal punto di vista aziendale, sembrano chiaramente superare gli svantaggi. Tra questi quello che in prospettiva potrebbe comportare maggiori costi per le aziende è l'applicazione del cosiddetto principio di condizionalità ambientale. L'ottenimento dei premi infatti è subordinato: a) all'adozione di "criteri di gestione obbligatoria" relativi alla sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali, e definiti da un'insieme di norme comunitarie; b) al mantenimento di buone condizioni agronomiche e ambientali nei terreni ai quali il diritto al premio è collegato. Il rispetto di tali vincoli e l'introduzione di un sistema di audit aziendale obbligatorio potrebbe rivelarsi un onere non indifferente soprattutto per le aziende di piccole dimensioni.

Dal punto di vista dell'equilibrio dell'intero settore sono fondamentalmente due gli effetti positivi che, da un punto di vista economico, ci si può attendere dal disaccoppiamento degli aiuti. In primo luogo un vantaggio in termini di efficienza: il sostegno dei prezzi di agricoltori infatti comporta un effetto distorsivo che, a lungo andare, porta ad una allocazione non ottimale delle risorse produttive. Un esempio di questo effetto indesiderato sono le eccedenze strutturali per determinate produzioni agricole (come il grano o il latte) che nel passato si sono formate a seguito dell'applicazione della PAC: il sistema dei prezzi definito dalle politiche, infatti, ha per molti anni indotto alla produzione di un eccesso di offerta la cui gestione (attraverso ritiri, ammassi e sostegno alle esportazioni) ha costituito uno dei principali oneri del bilancio agricolo comunitario. Lo spostamento degli aiuti dal controllo dei prezzi ad un sistema di pagamenti diretti disaccoppiati, pur mantenendo gli obiettivi di sostegno dei redditi agricoli, elimina questo effetto indesiderato. Con l'ulteriore vantaggio di rendere possibile una riduzione delle politiche di sostegno delle esportazioni di prodotti agricoli messa sempre più in discussione in sede di WTO.

Un secondo effetto positivo viene inoltre ad essere generato da un punto di vista distributivo. Il sostegno dei prezzi agricoli, infatti, sposta una parte del costo della politica settoriale dai contribuenti ai consumatori, i quali devono affrontare un sistema dei prezzi al consumo per beni agricoli e alimentari meno favorevole rispetto di quello che si creerebbe con un uso delle risorse più efficiente ed una maggiore apertura al commercio internazionale. Nel caso del settore agricolo, inoltre, l'effetto dei maggiori prezzi al consumo pesa relativamente di più sulle fasce della popolazione con redditi più bassi, per le quali la spesa per l'alimentazione rappresenta una quota più elevata del reddito. Il disaccoppiamento, spostando il peso del sostegno al settore agricolo per la maggior parte sul contribuente, di fatto realizza, attraverso i meccanismi di progressività dell'imposizione fiscale e la riduzione dei prezzi al consumo, una redistribuzione di reddito nel senso di una maggiore equità. Non solo: come dimostrano alcune simulazioni relative all'economia italiana (Rocchi et al, 2003), a causa della distribuzione del reddito agricolo tra le famiglie, lo stesso impatto moltiplicativo (vedere nota 6) del sostegno all'agricoltura nel caso del disaccoppiamento tende a migliorare la distribuzione, favorendo maggiormente le fasce di reddito più basse e le famiglie per le quali il lavoro autonomo in agricoltura è la principale fonte di reddito.

Una serie di vantaggi infine, dovrebbero derivare dal disaccoppiamento dal punto di vista della gestione delle politiche. Innanzitutto la MTR prevede un sistema di controllo del budget e meccanismi di riequilibrio che, in sostanza, hanno permesso di programmare fino al 2013 il costo annuale della PAC. Un aspetto reso indispensabile anche dall'ingresso dei nuovi stati membri, con i quali sono stati concordati una serie di regimi provvisori che, sostenibili dal un punto di vista finanziario, favorissero un progressivo riallineamento delle loro agricolture in vista di una definitiva omogeneizzazione delle politiche settoriali. Un secondo aspetto è legato alla maggiore efficienza

delle politiche disaccoppiate nel trasferimento di reddito agli agricoltori. Secondo uno studio dell'OECD (2003), per ogni euro speso nel sostegno dei prezzi agricoli solo 24 centesimi vengono percepiti dai produttori agricoli, il resto risultando direttamente o indirettamente trasferito ai proprietari terrieri (sotto forma di maggiori rendite causate dalla distorsione del mercato della terra), ed ai fornitori di input all'agricoltura; un valore che cresce fino a 47 nel caso dei pagamenti per ettaro parzialmente disaccoppiati che hanno costituito la base della PAC fino alla recente MTR. Il progressivo, ulteriore disaccoppiamento, in altri termini, dovrebbe comportare un miglioramento dell'efficienza della spesa per il sostegno del settore.

3. Come si vede, dunque, le argomentazioni di tipo economico a favore di un sostegno del settore effettuato da un sistema di pagamenti diretti agli agricoltori disaccoppiati dal livello delle produzioni sono molteplici ed i benefici che ci si può attendere dalla nuova PAC significativi.

A questi occorre inoltre affiancare il rafforzamento della posizione contrattuale dell'UE nell'ambito dell'attuale round di trattative WTO: il sostegno disaccoppiato, riportando le scelte di produzione a confrontarsi con l'andamento dei mercati, è per sua stessa natura meno distorsivo dal punto di vista del commercio internazionale. L'obiettivo dell'UE è quello di poter classificare gran parte della sua spesa per il settore agricolo nella cosiddetta green box definita dall'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round, che comprende le forme di sostegno ritenute compatibili con una progressiva liberalizzazione del commercio internazionale. Se questo risultato è difficilmente discutibile, tuttavia non per questo nei prossimi anni la PAC non sarà sottoposta ad una serie di pressioni di cui si possono osservare le prime avvisaglie. Da un punto di vista interno, come dimostra la recente iniziativa della presidenza Britannica dell'UE, esiste innanzitutto un crescente problema di legittimazione tout court del sostegno all'agricoltura, un settore che in molti paesi dell'Unione rappresenta ormai solo pochi punti percentuali del PIL e dell'occupazione. Inoltre la definitiva integrazione delle agricolture dei nuovi paesi membri nel sistema delle garanzie della PAC rende assai probabile, dopo il 2013, una contrazione delle risorse disponibili per i 15 paesi già associati.

Dal punto di vista internazionale, come dimostrato dal fallimento della conferenza di Cancun nel 2003, soprattutto tra i paesi meno sviluppati, si sta affermando una posizione che ritiene insufficiente una semplice trasformazione delle politiche di sostegno a favore delle agricolture avanzate verso forme meno distorsive del commercio e preme per una riduzione in senso assoluto della spesa a favore dell'agricoltura nei paesi più ricchi. Nonostante esistano giustificazioni teoriche per attribuire effetti distorsivi anche alle forme di sostegno disaccoppiato, si tratta sostanzialmente di posizioni di tipo politico, che potrebbero nel lungo periodo mettere in crisi il sistema multilaterale di contrattazione definito dal WTO (Josling, 2003). Tuttavia nei prossimi anni potrebbero anche concorrere ad un ridimensionamento del budget agricolo europeo.

La prospettiva di una riduzione del sostegno verso l'agricoltura come settore produttivo, tuttavia, rende ancora più valida l'opzione del disaccoppiamento, per le sue caratteristiche di efficienza nel trasferimento dei fondi agli agricoltori. Allo stesso tempo le caratteristiche di equità dal punto di vista distributivo, l'enfasi crescente sulla compatibilità ecologica delle attività di produzione sussidiate e un ruolo (ed un budget) crescente attribuito alle politiche di sviluppo rurale (Sotte, 2005) potrebbero contribuire ad una nuova legittimazione delle politiche di sostegno dell'agricoltura agli occhi dell'opinione pubblica.

▪ Note

1 - Il testo del Regolamento così come un quadro esauriente e aggiornato dell'impostazione della riforma e dei suoi successivi sviluppi sul piano dell'applicazione sono reperibili nel sito della commissione europea all'indirizzo europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_it.htm.

2 - General Agreement on Trade and Tariffs: l'accordo del 1994 ha portato alla creazione del World Trade Organisation come organismo internazionale nell'ambito del quale vengono sviluppate le trattative multilaterali e risolte le controversie relative al commercio internazionale.

3 - Un'accurata descrizione del "regolamento orizzontale" che istituisce il pagamento unico aziendale, con tutte le possibili opzioni previste nella sua applicazione può essere ricavata dalla lettura di (De Filippis, 2004).

4 - Un'interessante discussione punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce derivanti dall'applicazione della nuova PAC è contenuta in (Sotte, 2005).

5 - La semplificazione amministrativa, tuttavia, potrebbe essere messa fortemente in discussione da

una stringente applicazione del principio di condizionalità ambientale di cui si parla più avanti.

6 - Una politica economica volta a sostenere un particolare settore genera, per l'effetto delle interdipendenze tra i settori produttivi e tra i diversi mercati, un impatto su tutto il sistema economico che moltiplica l'effetto diretto (iniziale) del sostegno.

Riferimenti bibliografici

De Filippis, F. 2004. Verso la nuova PAC. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia. Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, n.4.

Josling, T. 2003. After Cancun: what next for agricultural subsidies? *Eurochoices*, 2(3): 12-17.

OECD, 2000. Decoupling: a conceptual overview. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Trade Directorate, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/Final.

OECD, 2003. Farm household income. Issues and policy responses. Paris, OECD.

Rocchi, B., Stefani G. e Romano D. 2003. Analisi dell'impatto delle politiche per il settore agricolo attraverso le matrici di contabilità sociale. In SIDEA, Nuove tipologie di impresa nell'agricoltura italiana. Atti del XXXIX convegno di studi, Firenze, 2P: 475-493.

Sotte, F. 2005. Affinchè riprenda la riflessione strategica sul futuro della PAC. Analisi SWOT della riforma Fischler nell'attesa di una nuova politica di sviluppo rurale. *Agriregionieuropa*, 1(0): 1-7.

Benedetto Rocchi è ricercatore presso il Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali dell'Università di Firenze, dove insegna Economia Agroalimentare e Sistemi di Certificazione della Qualità Alimentare. [Continua >>>](#)

[Economia Agroalimentare I - Docente dott. Benedetto Rocchi](#)