

EDITORIALE

Un primo consuntivo e possibili prospettive della nuova PAC in Italia

*Corrado Giacomini**

1. Perché era necessaria la riforma della PAC

A due anni dall'applicazione della riforma Fischler è possibile tentare alcune valutazioni sulla strada percorsa e sulle prospettive che attendono la nostra agricoltura.

Dopo le discussioni, più contro che a favore, precedenti la definitiva approvazione della riforma, pare difficile trovare ora qualcuno che possa sostenere che la vecchia PAC, durata più di quarant'anni, aveva ancora alla base le ragioni che avevano spinto i padri fondatori a delinearla. In sintesi: la produzione è ormai passata dalla penuria alle eccedenze strutturali; le nuove esigenze di sviluppo dell'economia richiedono un diverso impiego di buona parte delle risorse di bilancio prima destinate all'agricoltura; gli ostacoli alla coesione tra i *partners* storici sono stati rimossi e quelli ancora presenti non dipendono dall'agricoltura. A questo si aggiunge la necessità di tener conto di nuovi scenari: l'allargamento non consente, per ragioni interne e internazionali, l'estensione delle misure di protezione e sostegno dei prezzi ai nuovi Paesi dell'Est; la scomparsa della logica dei grandi blocchi e la pressione dei Paesi emergenti alla porta dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) impongono una decisa revisione della politica protezionistica finora attuata; per ultimo, e non per importanza, è diminuito il peso dell'agricoltura nell'economia e nella società moderna. Venendo meno queste condizioni, non era più possibile continuare nella vecchia politica dei prezzi garantiti, certamente una politica molto comoda perché manteneva sul mercato anche le imprese che, in condizioni diverse, avrebbero dovuto uscirne e consentiva a quelle più efficienti di lucrare delle posizioni di rendita. Non bisogna dimenticare tuttavia che quella politica aveva concorso a mantenere la presenza degli agricoltori sul territorio, con benefici effetti sul piano dell'interesse collettivo. Gli scandali alimentari a dimensione nazionale e comunitaria a partire dalla metà degli anni '90 e la nuova sensibilità sociale sulle ricadute ambientali delle diverse attività economiche, particolarmente dell'agricoltura, in presenza di una inten-

* *Corrado Giacomini*, Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Economia, sezione di Economia Agroalimentare,

sa campagna mediatica sul costo della politica agraria comune e sull'efficienza delle Istituzioni comunitarie, imponevano inoltre che la PAC trovasse una nuova legittimazione di fronte alla opinione pubblica europea facendosi carico di questi problemi e di queste nuove sensibilità.

2. Il primo pilastro

È indubbio, che l'applicazione coraggiosa, sia pure un po' temeraria, nel nostro Paese del disaccoppiamento totale già a partire dal 1 gennaio 2005 e la successiva entrata in vigore delle nuove OCM per i prodotti mediterranei, con effetti importanti sui meccanismi di aiuto alla produzione del tabacco e dell'olio di oliva, la successiva approvazione della nuova OCM zucchero e la presentazione delle proposte di riforma dell'OCM ortofrutta e vino hanno preoccupato e preoccupano non poco il mondo agricolo e gli altri operatori delle filiere interessate. Sul disaccoppiamento totale, la misura più innovativa e significativa della riforma, il giudizio che trova d'accordo tutti i commentatori (Albissini, 2004; Scoppola, 2004) è che tale misura riapre la produzione comunitaria al mercato, o almeno, spinge gli agricoltori, colpiti dalla trasformazione dell'aiuto diretto in pagamento unico aziendale, a rivedere i calcoli di convenienza per quelle colture che, dopo l'introduzione della riforma, subiranno una riduzione dei rispettivi ricavi unitari. Secondo diverse analisi, la risposta degli agricoltori all'applicazione del disaccoppiamento ai seminativi e al settore zootecnico, i primi settori interessati dall'applicazione del regolamento n. 1782/2003, è stata molto prudente, in quanto più che puntare su nuove colture, forse nemmeno ipotizzabili nella situazione di grande incertezza sui prezzi di mercato futuri, hanno cercato di sostituire quelle con colture a più basso costo di produzione, il cui aiuto diretto veniva consolidato nel pagamento unico aziendale (Anania, 2005; Arfini e altri, 2005; Giacomini e Donati, 2004). Le stesse analisi hanno evidenziato, infatti, un incremento delle superfici a grano tenero, delle oleaginose, delle foraggere e anche delle superfici non coltivate mantenute secondo le buone pratiche agronomiche, mentre una riduzione significativa ha subito il grano duro nel primo anno di applicazione, per riprendersi già nel secondo anno, quando il mercato ha segnato una ripresa dei prezzi rendendo più interessante il premio specifico per la qualità fissato in 40 euro/ha. Il settore zootecnico da carne e da latte, data la maggiore rigidità degli investimenti, non ha reagito in misura molto evidente all'applicazione del regolamento n. 1782/2003, salvo qualche ridimensionamento deciso nel settore della carne, perché negli allevamenti specializzati il consolidamento degli aiuti nel pagamento unico è diventato una componente finanziaria interessante ai fini della gestione aziendale (Boatto *et al.*, 2004).

Le stesse analisi, formulate anche in termini prospettici in relazione all'applicazione del disaccoppiamento al tabacco, alla barbabietola da zucchero e al pomodoro da industria, pur mettendo in evidenza i pericoli di un forte ridimensionamento di queste colture, con effetti certamente molto pesanti sull'equilibrio delle rispettive filiere, soprattutto delle fasi più a valle, dimostrano tuttavia che il livello di reddito nell'azienda agricola, comprensivo degli aiuti diretti consolidati nel pagamento unico azien-

dale, diventa quasi sempre più alto dopo la riforma (Arfini *et al.*, 2007). Questi risultati sono la ovvia conseguenza del fatto che l'imprenditore, non potendo più contare sull'aiuto alla produzione ai fini del calcolo della redditività della coltura, si sposta su quelle che, tenuto conto del prezzo al netto dell'aiuto, gli consentono di massimizzare la differenza costi/ricavi, per cui il suo reddito complessivo, formato anche dal pagamento unico aziendale nel quale vengono a consolidarsi gli aiuti diretti calcolati come media degli anni di riferimento, che determinano in molti casi un incremento del reddito complessivo post-riforma.

La prima considerazione da fare è che non è vero che la riforma Fischler fa scoprire il mercato agli agricoltori, perché gli agricoltori agivano prima in un mercato fortemente regolamentato e a questo mercato si adattavano, secondo una logica egualmente imprenditoriale. È vero invece che la riforma modifica profondamente il quadro di riferimento, per cui la convenienza di ciascuna coltura dovrà ora essere misurata rispetto ai nuovi prezzi di mercato senza i precedenti aiuti alla produzione; pertanto ogni imprenditore dovrà cercare di verificare se la sua azienda, a questi nuovi livelli di prezzo, può permettergli di operare in condizioni di economicità, tenuto conto della dimensione, delle strutture disponibili e della produttività di ogni singola coltura. Il pagamento unico aziendale, in questa situazione, non rappresenta un fattore da considerare nella scelta del *mix* produttivo, ma semplicemente un diritto acquisito che va a integrare le voci di reddito o della famiglia contadina o dell'impresa, almeno finché la Comunità continuerà ad erogarlo.

Semberebbe di poter concludere che, a queste condizioni, la risposta degli agricoltori al disaccoppiamento potrebbe consistere solo nell'adattamento del *mix* produttivo, senza un effettivo impatto sulle strutture. In realtà, molte aziende scopriranno ai nuovi livelli di ricavo unitario di essere extra-marginali e saranno queste le aziende che usciranno per prime dall'attività produttiva, proprio per non intaccare l'ammontare del pagamento unico aziendale che hanno maturato. Il gradualismo congiunturale, come lo ha chiamato De Filippis (1993), che ha caratterizzato i piccoli passi avanti dalle diverse riforme succedutesi dopo quella proposta da Mansholt fino all'ultimo accordo di Berlino del 1999, che ha segnato un inglorioso passo indietro rispetto alle aperture di Agenda 2000, è stato scardinato dall'introduzione del disaccoppiamento, sia pure nella forma *à la carte* dell'accordo di Lussemburgo del 2003, perché di fatto ha messo gli agricoltori di fronte a un mercato che ora devono affrontare da soli, un mercato per di più che continua ad allargarsi.

Un altro problema da non trascurare è il criterio di distribuzione del pagamento unico che, nel nostro Paese, non avendo avuto il coraggio di adottare il metodo della regionalizzazione, rispetta il diritto acquisito degli aiuti ricevuti nell'arco temporale scelto per il calcolo della media. Se, da un lato, tale criterio pare giusto per non danneggiare chi riceveva delle compensazioni di prezzo, in realtà non lo è nei confronti di coloro che solo casualmente non ne erano beneficiari nel periodo di riferimento e crea grosse sperequazioni nel valore dei diritti posseduti dai diversi imprenditori beneficiari in relazione ai differenti livelli di investimento per azienda nelle colture interessate. La scelta di non applicare la regionalizzazione è stata indubbiamente la via più facile sul

piano della ricerca del consenso, come è stata più facile l'applicazione molto annacquata dell'art. 69, che avrebbe dovuto stimolare, invece, lo sviluppo di colture di qualità o destinate a valorizzare o tutelare l'ambiente. Quest'ultima scelta, come la prima, va a penalizzare, o quantomeno a ridurre, l'impatto dell'altro caposaldo della riforma, vale a dire la eco-condizionalità. La nuova PAC introdotta dalla riforma Fischler, in particolare il disaccoppiamento totale che si traduce nel pagamento unico aziendale riconosciuto ai beneficiari in relazione non alla produzione ottenuta, ma perché imprenditori agricoli, può trovare la sua legittimazione presso la collettività soltanto se tutti gli imprenditori, e non solo quelli che ne beneficiano sulla base di diritti acquisiti, sono impegnati a svolgere nella stessa misura la loro attività nel rispetto dei principi di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, tutela dell'ambiente e benessere degli animali, come recita l'art. 4 del regolamento n. 1782/2003. Finora questa parte del regolamento è stata applicata poco e male a livello nazionale e soprattutto regionale, mentre è il punto forse più significativo della riforma sul piano qualitativo, che meriterebbe un grosso sforzo di sensibilizzazione sia del mondo agricolo, che non è ancora capace di riorientare in questa direzione la propria cultura della produzione, sia del resto della società civile, che non riesce a capire il ruolo che il mondo agricolo può svolgere per rispondere a questi bisogni, i costi che questo dovrà sostenere per farsene carico e la necessità che tali sforzi vengano riconosciuti dalla collettività. Se la nuova PAC è destinata a trasformare progressivamente le diverse misure di aiuto in pagamento unico aziendale, perché la giustificazione del sostegno all'agricoltura non è più la produzione, obiettivo e mezzo dell'intervento, ma la funzione sociale che l'agricoltura è chiamata a svolgere a difesa della sicurezza e qualità alimentare e nella tutela dell'ambiente, allora non è più giustificato il versamento del pagamento unico aziendale sulla base dei diritti acquisiti e solo a coloro che tali diritti hanno maturato, ma lo stanziamento complessivo deve essere distribuito equamente tra tutti gli imprenditori agricoli, secondo la logica introdotta dalla regionalizzazione. Segnali in questa direzione vengono dalla recente bozza di riforma dell'OCM ortofrutta, in cui si parla di consolidamento nel pagamento unico degli aiuti ai prodotti trasformati con un non chiaro riferimento a una possibile redistribuzione anche alle altre superfici ad ortofrutta e, forse, una soluzione nella stessa direzione potrebbe essere data anche da quell'unica OCM nella quale si parla di voler unificare le diverse OCM per prodotto ora in vigore.

Un altro punto molto importante della riforma è il collegamento che viene creato, attraverso lo strumento della modulazione tra quelli che vengono comunemente chiamati il primo e il secondo pilastro della PAC, vale a dire tra l'insieme delle misure di mercato e degli aiuti disaccoppiati e il pilastro dello sviluppo rurale. Tale collegamento, oltre a significare la necessità di un riequilibrio tra i due pilastri, che l'entità dei trasferimenti decisa nell'accordo di Lussemburgo non permette certamente di raggiungere, sottolinea ancora una volta l'importanza strategica per tutta la riforma dell'obiettivo della eco-condizionalità a cui devono ispirarsi non solo l'attività produttiva del primo pilastro, ma anche gli interventi per lo sviluppo rurale, dove l'obiettivo dell'azione programmatica riguarda soprattutto la tutela dell'ambiente e il miglioramento della qualità della vita nei suoi diversi aspetti.

3. Il secondo pilastro

Nei primi mesi di quest'anno dovrebbero venire approvati i PSR delle diverse Regioni, in attuazione del regolamento n. 1698/2005, ma lo stato di avanzamento dei lavori fa temere che slitteranno verso la seconda metà.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale fa compiere un significativo passo avanti all'approccio programmatico delle Regioni rispetto all'impostazione data dal precedente regolamento n. 1257/99, che ha guidato la politica di programmazione del periodo 2000/2006. Questo regolamento aveva di fatto riunito in un unico atto normativo tutte le misure contenute nei diversi regolamenti per lo sviluppo delle strutture (Regg. CEE nn. 950/97, 951/97 e 952/97), comprese quelle previste dalla riforma dei fondi strutturali (Reg. CEE n. 2052/88), e i regolamenti che più recentemente avevano introdotto le cosiddette misure di accompagnamento (Regg. CEE nn. 2078/92, 2079/92, 2080/92), che riguardavano quelle agroambientali, il sostegno all'imboschimento e gli incentivi alla cessazione dell'attività agricola. La conseguenza è stata che l'azione programmatica non si è discostata molto dagli interventi a menù effettuati precedentemente, seguendo la tradizionale prassi amministrativa degli interventi strutturali erogati a livello regionale, dove per gli uffici degli Assessorati all'Agricoltura conta molto di più la capacità di spesa dimostrata, che la verifica degli obiettivi di programmazione che con gli interventi previsti si sarebbero dovuti raggiungere.

Secondo la decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, la futura politica dovrebbe concentrarsi su tre aree principali: l'economia della produzione agroalimentare, l'ambiente e l'economia rurale, la popolazione delle zone rurali. In relazione a questi obiettivi, l'azione programmatica si articolerà su quattro assi: il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia; un quarto asse destinato alla progettualità Leader per rafforzare la capacità locale di occupazione e diversificazione. Come si può rilevare, le azioni di carattere sociale e ambientale espresse dai titoli dei diversi assi prevalgono su quelle destinate a migliorare la competitività del settore agricolo, il quale è visto soprattutto come un mezzo per raggiungere questi obiettivi in relazione alla preponderante occupazione del territorio da parte dell'attività agricola e al ruolo multifunzionale che è chiamata a svolgere. Proprio per queste ragioni l'integrazione dei due pilastri della PAC, vale a dire le politiche di mercato e di sviluppo rurale, diventano essenziali per affrontare i problemi economici, sociali ed ambientali di molte zone rurali dell'Unione Europea. Concludendo, la decisione del Consiglio raccomanda agli Stati nazionali di garantire la massima sinergia tra gli assi e all'interno di ogni asse, sviluppando dove è necessario degli approcci integrati.

Come è noto, la vicenda del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (PSN) non è stata esaltante. Dopo una bozza di PSN apparsa a dicembre 2005, la prima edizione del documento è stata varata nel mese di aprile 2006 dalla Confe-

renza Stato-Regioni dopo molti contrasti, perché le Regioni la ritenevano troppo invasiva delle loro competenze, e inviata alla Commissione. Purtroppo il documento è stato restituito al MIPAF con molte osservazioni da parte degli uffici comunitari, per cui ne è stata predisposta una nuova edizione nel mese di ottobre 2006, la più neutra possibile onde non incontrare, prima, l'opposizione delle Regioni e, poi, della Commissione.

Da un rapido esame delle bozze di Programma di Sviluppo Rurale (PSR) delle Regioni che circolano, alcune delle quali sono state già approvate nei rispettivi Consigli Regionali, si potrebbe dire che le linee comuni secondo le quali vorrebbero impostare l'azione programmatica sono: la territorializzazione e la concentrazione dell'azione; l'assunzione dell'approccio progettuale come premessa qualificante degli interventi; la definizione della *governance*, a livello sia pubblico che privato, dell'approccio progettuale attraverso il quale si realizzano i diversi progetti; l'individuazione di specifiche situazioni (pacchetti di misure e progetti di filiera) o figure *target* (ad esempio, forme di agricoltura organizzata) in grado di determinare effetti di volano o comunque di amplificazione degli interventi.

L'enunciazione di queste linee ha come conseguenza che i diversi PSR vorrebbero, almeno nel testo, favorire lo sviluppo di progetti integrati privilegiando la propensione all'integrazione e all'aggregazione a livello di singola impresa come nell'ambito della filiera o di un'area. E qui sorgono le difficoltà, che già cominciano a preoccupare gli uffici degli Assessorati all'Agricoltura delle diverse Regioni. La prassi amministrativa e i criteri che regolano la responsabilità del funzionario pubblico consentono, infatti, molto difficilmente di abbandonare il rapporto tra il singolo soggetto richiedente l'intervento e l'oggetto per cui viene richiesto, in relazione ai requisiti soggettivi e oggettivi che ne garantiscono la legittimità, e di passare a valutare un progetto integrato, anche di filiera, in cui intervengono più soggetti e la cui legittimità deriva proprio dall'azione sinergica che dovrebbe assicurare un *plus* al progetto rispetto ai singoli interventi che ne fanno parte, al limite approvando anche interventi che isolati non potrebbero passare al vaglio amministrativo. La difficoltà di misurare questo *plus* e il timore di superare il controllo amministrativo dei singoli interventi potrebbe far ripiegare anche la programmazione 2007-2013 sulla usuale esperienza della programmazione a menù, dove le singole misure vengono attivate su domanda dei soggetti legittimati, che non ha mai abbandonato la prassi amministrativa fin dai famosi Piani Verdi.

Se ciò dovesse accadere, significherebbe una pesante mortificazione della filosofia della riforma Fischler nella quale lo sviluppo dell'agricoltura è concepito come obiettivo e strumento dello sviluppo rurale, secondo le diverse declinazioni contenute nel secondo pilastro (competitività del settore agricolo; ambiente e spazio rurale; qualità della vita e popolazione rurale; capacità locale di occupazione e diversificazione) per cui l'integrazione tra il primo e il secondo pilastro e l'approccio progettuale a livello territoriale e di filiera dovrebbero rappresentare le linee fondamentali dell'azione programmatica.

4. Alcune considerazioni conclusive

Quello che è certo, è che dopo la riforma Fischler la politica agraria comunitaria è cambiata radicalmente negli obiettivi e nelle misure. D'altra parte non poteva essere diversamente perché sono cambiati la stessa agricoltura, i suoi rapporti con gli altri settori, la domanda che viene dalla società civile e il contesto internazionale nel quale si colloca l'Unione Europea e la sua economia. Il protrarsi della vecchia PAC ha ritardato, tuttavia, nella UE a 15 l'evolversi del mondo agricolo e delle sue strutture, in particolare dell'impresa, verso i nuovi scenari che avrebbe dovuto affrontare, per cui la vera crisi che sta vivendo oggi l'imprenditore agricolo e anche chi imprenditore non è, ma che dall'agricoltura trae parte del suo reddito, è una crisi di carattere culturale, perché sono venuti meno gli usuali punti di riferimento che guidavano le sue scelte. Per contro, l'Unione Europea non dispone più per l'agricoltura delle risorse che prima poteva destinarle, perché altri sono diventati gli obiettivi e perché l'allargamento ha aumentato il numero dei invitati, pur creando nuove opportunità di mercato e contemporaneamente nuovi *competitors*.

Assieme a questi cambiamenti, ne sono avvenuti altri all'interno del sistema agroalimentare dove sono mutati i rapporti di filiera, attraverso una progressiva concentrazione nelle fasi a valle (industrie di trasformazione e distribuzione moderna) dei rapporti con il consumatore, determinando una progressiva selezione delle imprese agricole sulla base degli standard imposti dai nuovi canali di distribuzione. Anche su questo versante, l'offerta agricola, abituata a operare in un mercato protetto, per cui la stessa interprofessione era viziata dall'intervento pubblico, si trova in ritardo rispetto alla risposta organizzata (cooperazione e organizzazioni di produttori) che le viene richiesta e che dovrebbe dare per tutelare l'interesse dei singoli produttori.

In questo contesto è possibile immaginare che il pagamento unico aziendale¹ possa diventare semplicemente un'ancora di salvezza per consentire al maggior numero possibile di aziende di raggiungere i livelli richiesti dall'agricoltura professionale e per quelle unità di produzione che non potranno diventarlo o che non sono motivate a farlo di trovare una ragione per restare sul territorio attraverso le diverse opzioni della multifunzionalità che costituirà, comunque, una componente costante del *mix* produttivo scelto anche dalle aziende professionali. Ciò significa avere il coraggio di trasferire maggiori risorse al secondo pilastro anche attraverso un incremento della percentuale di modulazione sia imposta che scelta dai singoli Stati. Bisogna ricordare infatti che le decisioni sulle risorse finanziarie per l'agricoltura non danno nessuna certezza per il futuro e nemmeno è certo che il pagamento unico aziendale possa essere una misura permanente.

¹ Secondo calcoli effettuati dall'INEA (De Vivo e Doria, 2005) su un universo di 11.532 aziende, sulle 16.219 aziende contabilizzate dalla RICA nel 2001, il peso degli aiuti diretti arriva, in media, al 28% del reddito netto aziendale con una distribuzione notevolmente diverse per regione e per OTE in relazione agli ordinamenti produttivi prevalenti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBISINNI F. (2004) - "Appunti sulla riforma di metà periodo", *Rivista Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2.
- ANANIA G. (2005) - *La riforma delle politiche agricole dell'UE ed il negoziato WTO*, Franco Angeli Editore, Milano.
- ARFINI F., DONATI M., GIACOMINI C. (2007) - "Filiera pomodoro a rischio con il disaccoppiamento totale", *L'Informatore Agrario*, n. 7.
- ARFINI F., DONATI M., ZUPPIROLI M. (2005) - "Un modèle quantitatif pour l'évaluation des effets de la réforme de la PAC en Italie," *Economie Rurale*, n. 285.
- BOATTO V., ROSSETTO L., TRESTINI S. (2004) - "Effetti della Revisione di medio termine sul comparto delle carni bovine", *Politica Agricola Internazionale*, n. 4.
- DE FILIPPIS F., ZEZZA A. (1993) - *La Pac prima e dopo la riforma Mac Sharry*, in Perone-Pacifico C. (a cura di), *L'agricoltura italiana nei nuovi scenari comunitari*, Collana Studi e Ricerche INEA, Il Mulino, Bologna.
- DE VIVO C., DORIA P. (2005) - "Gli aiuti diretti in Italia", in Povellato A., Velasquez B.E. (a cura di), *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*, INEA.
- GIACOMINI C., DONATI M. (2004) - "Alcune riflessioni sulla proposta governativa di attuazione della riforma della politica agricola comune in Italia", *Rivista Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2.
- SCOPPOLA M. (2004) - "Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica", *Rivista Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 1.