

Workshop OCSE sugli impatti disaggregati della riforma della PAC Parigi, 10-11 Marzo 2010

Contesto

Fin dal 1992, l'Unione Europea ha intrapreso una serie di riforme nell'ambito della Politica Agricola Comune, che hanno rafforzato il ruolo dei mercati in tale settore. Negli anni, gli interventi di mercato hanno subito una notevole riduzione, compresi gli interventi nei settori maggiormente regolamentati come quello della produzione di zucchero e di prodotti lattiero-caseari.

Attraverso le recenti riforme, la maggior parte dei pagamenti su larga scala vengono ripartiti attraverso un regime di pagamento unico senza il vincolo dell'attuale produzione; mentre sono in aumento i finanziamenti dedicati ad obiettivi specifici come la gestione del suolo, la qualità ambientale o la sostenibilità delle aree rurali.

Le modifiche relative alla PAC sono oggetto di continuo monitoraggio e valutazione da parte dell'OCSE e rientrano nel rapporto annuale riguardante le modifiche della politica agricola nei Paesi OCSE. Le riforme più importanti, es. riforma della PAC del 2003, sono, invece, oggetto di analisi specifiche. E' attualmente in corso un progetto mirato a fare il bilancio dei progressi ottenuti in questi anni nell'ambito della riforma della PAC.

L'OCSE metterà a disposizione i suoi strumenti per il monitoraggio delle politiche, come gli indicatori di sostegno e i modelli di valutazione delle politiche che riguardano tutta l'UE. Per capire quale sia stato l'impatto disaggregato della riforma della PAC saranno, tuttavia, necessarie ulteriori fonti di informazione ed analisi.

Obiettivo

Questo workshop ha lo scopo di presentare i risultati di recenti studi, alcuni dei quali portati avanti come parte integrante dei progetti di ricerca comunitari, che guardano in modo specifico agli impatti disaggregati della riforma della PAC, tenendo in considerazione le più recenti modifiche, come il disaccoppiamento, la modulazione, la riforma del settore lattiero-caseario e dello zucchero.

Tematiche

Le diverse sessioni hanno riguardato l'impatto della riforma della PAC, a livello nazionale, regionale e agricolo, su mercato delle merci, mercato della vendita fondiaria, settore agroalimentare, struttura e rendimento delle aziende agricole, ripartizione del sostegno e dei redditi agricoli, ambiente e sviluppo rurale.

Il materiale usato durante il workshop andrà ad arricchire la relazione finale sulla valutazione delle riforme della PAC.

Presentazioni e paper sono disponibili al seguente indirizzo:
www.oecd.org/agriculture/policies/capreform

Si riporta di seguito un rapporto di sintesi che fa riferimento, in particolare, alle sessioni di lavoro, riguardanti l'ambiente e lo sviluppo rurale.

Mercoledì 10 marzo

Sessione 4

– Impatto della riforma della PAC sull'industria agroalimentare

Hans van Meijl nel suo intervento focalizzato sulle sfide dell'agricoltura nello scenario 2020, ha evidenziato come la riforma della PAC abbia determinato un cambiamento nelle aziende agricole e

nell'uso della terra (nel senso di una riduzione del numero delle aziende agricole e di una variazione percentuale negativa del reddito degli agricoltori), piuttosto che un impatto sulla produzione, sebbene la liberalizzazione abbia avuto effetti sui livelli di produzione, attraverso un incremento delle esportazioni. Parimenti si è registrato un aumento dell'utilizzo delle energie rinnovabili. Lo studio effettuato mostra gli scenari competitivi delle aziende agricole europee nei confronti dei principali rivali internazionali, evidenziando come l'industria agroalimentare europea sia un settore in crescita, ma meno dinamico rispetto ai simili settori agroalimentari di paesi quali Brasile o USA, più competitivi per economie di scala e produttività del lavoro. Nei diversi scenari ipotizzati, l'agricoltura europea continua a perdere di competitività, anche se la percezione della legislazione attualmente in vigore e la fiducia dei consumatori nei confronti degli operatori è alta.

Giovedì 11 marzo

Sessione 5

- Impatto della riforma della PAC sul supporto e sul reddito delle aziende agricole

Werner Kleinhanss ha illustrato la situazione specifica della Germania, dove la modulazione ha avuto un impatto positivo sulle aziende più piccole, grazie alla redistribuzione del reddito, nel senso di una riduzione del supporto alle grandi aziende a favore delle aziende familiari, la cui importanza è progressivamente aumentata in ragione del cambio generazionale e per le quali si è riscontrato anche un aumento per ettaro. Particolarmente nel settore zootecnico si evidenzia una grossa riduzione del supporto per le grandi aziende, mentre le piccole hanno compensato la riduzione del supporto, grazie agli stanziamenti per i pascoli. Limitata la variazione delle terre arabili, che presenta un lieve aumento sia per le aziende più piccole, che per quelle più grandi, mentre più significativa è stata la contrazione della produzione, soprattutto per le grandi aziende del nord dedite al settore zootecnico (fino al 25% in 5 anni per i tori, inferiore per le mucche da latte).

- Impatto dell'Health Check sulla distribuzione del supporto: dal grano alle praterie

V. Chatellier ha presentato un'analisi sulle conseguenze dell'implementazione dell'Health Check della PAC, mettendo in evidenza la redistribuzione che la Francia ha attuato nel sistema dei pagamenti diretti, a favore delle aziende con allevamenti estensivi. Nel suo intervento ha sottolineato come tali aiuti siano stati indirizzati alle aree svantaggiate (zone di montagna) e alle aziende più deboli, nonché alla tutela delle risorse naturali, dell'ambiente e dei servizi sul territorio. La Francia ha tratto meno vantaggi della Germania dal disaccoppiamento: si è riscontrato un certo impatto sul reddito delle aziende, che ha riguardato soprattutto le produzioni di grano, mentre più positivo è risultato l'impatto sul settore ovino, nel settore lattiero-caseario e nelle praterie. In conclusione, la modulazione e il disaccoppiamento hanno avuto (e nelle ipotesi future continueranno ad avere) un impatto significativo nella redistribuzione del reddito, dalle grandi aziende verso quelle di dimensioni più ridotte, ma hanno anche determinato un aumento del reddito per le produzioni estensive e il settore ovino, indotta dalla maggiore uniformità del supporto per ettaro. Per il futuro si potrebbe trarre vantaggio dal trasferimento di fondi dai pagamenti diretti a strumenti di gestione del rischio, nonché ipotizzare di aumentare il collegamento tra supporto e produzione di beni pubblici e diversificare il supporto stesso su più livelli (aiuti di base per ettaro, servizi per l'ambiente, svantaggi naturali, sicurezza e assicurazioni).

Pierre Boulanger ha guidato il successivo dibattito sulla distribuzione del sostegno in agricoltura, focalizzandosi su tre punti: il quadro della redistribuzione dei pagamenti diretti, la modulazione (consistenza dei pagamenti e integrazione di nuovi Stati membri) e il modello di disaccoppiamento adottato in Francia (sistema ibrido). Ha riferito come i due casi studio, relativi all'esperienza della Francia, evidenzino come la distribuzione degli aiuti sia poco coerente con gli obiettivi delle politiche e che la riforma nella distribuzione dei pagamenti diretti dovrebbe essere basata sull'efficienza delle politiche, piuttosto che sull'equità, viste le differenze nell'agricoltura del Paese. Ha evidenziato, inoltre, che la Francia ha scelto come sistema di pagamento alle aziende un

modello storico (nessun obbligo di produrre per ricevere i pagamenti), con sussidi destinati all'ambiente e al territorio, in modo da garantire al primo pilastro una dimensione di sviluppo rurale e territoriale, continuando a prevedere la modulazione, ma compromettendo, in realtà, la dicotomia tra I e II pilastro. Il II pilastro continua ad esistere per ragioni di budget, ma dovrebbe scomparire nel 2013, quando si verificherà il cambiamento nel sistema di pagamenti europeo, da supporto al reddito a supporto ai servizi.

Nell'ambito della discussione sono state poste alcune questioni, tra cui come distinguere tra I e II pilastro nella distribuzione del supporto alle aziende ubicate nelle aree marginali, come aiutare le aziende ad affrontare il rischio e il problema della competizione delle aziende tra i vari stati membri, considerato che ogni Stato membro ha il proprio schema per i pagamenti diretti.

Nel rispondere ai quesiti posti, gli esperti hanno sottolineato alcuni aspetti:

- gli studi si sono concentrati sull'aspetto contabile, senza prendere in esame gli effetti sulle produzioni;
- le variabili che entrano in gioco, influenzando il comportamento dell'agricoltore, sono molte e non riguardano solo il sostegno alle aziende;
- la capacità reattiva delle grandi aziende è superiore rispetto alle altre;
- la capacità di sviluppo della condizionalità è legata al reddito dell'impresa.
- occorrerebbe variare il modello produttivo, per avere un cambiamento significativo, a tal fine non appare più utile intervenire sulla condizionalità, che è già ad un livello molto avanzato, ma spostare il supporto verso incentivi e condizioni diverse da quelle odierne.

Session 6

- Impatto della riforma della PAC sull'ambiente

Mark Brady ha sottolineato come l'impatto del disaccoppiamento sia legato all'uso della terra e, pertanto, avvertito principalmente nelle aree marginali, dove non c'è una diversificazione d'uso. Se, viceversa, non ci fosse stato un legame tra disaccoppiamento e uso della terra, il risultato della riforma sarebbe consistito in un aumento delle dimensioni medie delle aziende e molti agricoltori avrebbero abbandonato il settore, con conseguente abbandono delle aree marginali e ripercussioni sull'ambiente, con particolare riguardo a biodiversità e paesaggio. Per tamponare l'impatto del disaccoppiamento sul paesaggio, ci si dovrebbe avvalere sia delle misure agro-ambientali, che del supporto nazionale.

La presentazione di Franz Sinabell, sul ritiro graduale dei sussidi dannosi per l'ambiente si è focalizzata sul caso dell'Austria, mettendo in evidenza come i sussidi possano risultare controproducenti.

In linea generale si osserva nel Paese, sulla base degli indicatori analizzati, un miglioramento della situazione ambientale rispetto sia all'inquinamento da nitrati, che da gas serra (occorrerebbero serie storiche di almeno 20 anni per valutare appieno l'impatto), da mettere in relazione piuttosto al crollo dei prezzi post-accesso alla UE che non a pratiche agricole più eco compatibili.

Nell'ambito della discussione è emerso come entrambe le presentazioni, pur arrivando a risultati plausibili (es. impatto del disaccoppiamento sui beni pubblici), siano basate su dati poco trasparenti.

Session 7

- impatto della riforma della CAP sullo sviluppo rurale

Il Prof. Mattas, nella sua presentazione sull'impatto della riforma della PAC sullo sviluppo rurale, prende in esame cinque regioni europee a livello nuts II (Emilia Romagna, Galles orientale, Tracia-macedonia, Ostergotland in Svezia e Kassel in Germania) per misurare gli effetti della riforma della PAC sull'occupazione. Lo studio, che si avvale di interviste qualitative e modellistica matematica,

identifica tre possibili scenari: scenario di base (pre-reg CEE 1782/03), scenario con disaccoppiamento completo e scenario con disaccoppiamento + variazioni di prezzo. Pur nella difficoltà dell'analisi e della possibilità di valutare le conseguenze a lungo termine, i dati raccolti indicano che le risorse stanziare attraverso la PAC hanno avuto un impatto positivo sull'impiego in agricoltura, soprattutto grazie alla combinazione fra misure del primo pilastro e misure del II pilastro, perché queste ultime possono mitigare eventuali effetti negativi del I pilastro, grazie agli effetti sia diretti che indiretti sull'occupazione.

Lo studio del prof. Meijl mostra gli effetti della modulazione in diverse aree della UE. Si ha la conferma che una effettiva redistribuzione del reddito c'è stata, anche se gli importi sono molto limitati e non incidono in maniera sostanziale sulle scelte dell'agricoltore. Si lamenta una carenza di dati sui trend più recenti.

Infine, è stato presentato uno studio su "Ruolo della PAC sulla produzione in Francia" che evidenzia i principali cambiamenti occorsi nella struttura produttiva dell'agricoltura francese dal 1995 al 2005, a seguito del disaccoppiamento.