



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

agriregionieuropa

Anno 3, Numero 11

Dicembre 2007

Disaccoppiamento e implicazioni territoriali

Elisa Montresor, Alessandra Bettocchi, Mirko Bonetti

Introduzione

Negli ultimi anni il mondo rurale è stato investito da profondi mutamenti. Sotto un profilo settoriale i mutamenti sono sia istituzionali sia di mercato. Fra i primi un ruolo fondamentale riveste la riforma della PAC del 2003, che introduce il disaccoppiamento degli interventi diretti, ma anche una maggiore flessibilità e sussidiarietà del nuovo impianto delle politiche agricole europee, nonché l'incremento delle misure di sviluppo rurale (Il Pilastro), che pongono al centro la multifunzionalità dell'agricoltura.

A livello più generale, il mondo rurale è oggetto di profonde trasformazioni, spesso indipendenti dall'intervento pubblico; fra le altre, possiamo ricordare quelle inerenti alla concentrazione demografica, le trasformazioni sociali delle famiglie e la diversificazione del mercato del lavoro, l'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione. Questi cambiamenti sono ancora più rilevanti a livello territoriale e ciò implica la necessità di comprendere come i singoli sistemi territoriali, caratterizzati da profonde differenziazioni nei livelli di sviluppo agricolo e non, hanno reagito e reagiranno alle riforme in atto. Questa necessità emerge con forza alla vigilia dell'*Health Check* della PAC, anche alla luce dell'ampliamento dell'UE, che determinerà nuovi scenari non solo a livello settoriale.

Questa nota riporta alcuni risultati di uno studio condotto all'interno di un progetto di ricerca finanziato dall'UE (1), che ha avuto per oggetto, fra gli altri, l'individuazione dei principali sistemi territoriali nell'Europa sia a 15 Stati sia a 25, classificati non solo in base agli indicatori agricoli, ma anche demografici, sociali, economici e ambientali. Lo scopo è stato quello di valutare l'impatto delle riforme a livello territoriale, per comprenderne l'entità e le dinamiche.

Alla base della ricerca vi sono state alcune assunzioni. Le misure della PAC hanno da sempre perseguito alcuni scopi, quali l'aumento della produttività agricola; la garanzia di assicurare adeguate condizioni di vita agli agricoltori; la stabilizzazione dei mercati e dell'offerta agricola; l'assicurazione di ragionevoli prezzi per i consumatori finali. Attualmente nel I pilastro sono inserite la modulazione e la condizionalità, che consentono di trasferire le risorse al II Pilastro (sviluppo rurale), mentre obiettivo del disaccoppiamento è quello di mutare lo scenario di riferimento nei mercati.

Al tempo stesso lo sviluppo sostenibile è un obiettivo rilevante per l'Unione, soprattutto sotto un profilo sociale. Ciò non sempre coincide con gli obiettivi della PAC, la cui finalità è la sostenibilità soltanto di una componente del mondo rurale, l'agricoltura, che non rappresenta più il principale settore per l'occupazione e per il reddito a livello territoriale, ad eccezione, ma non sempre, per i territori con forti divari nello sviluppo socio-economico.

Sotto un profilo finanziario, le misure del I pilastro, in cui ricadono circa il 90% dei finanziamenti,

sono attualmente rappresentate in larga parte dagli aiuti diretti agli agricoltori, anche se le risorse destinate agli interventi sui mercati rimangono elevate. Le misure del II Pilastro comprendono un'ampia gamma di interventi, co-finanziati dagli Stati membri, quali quelli per le aree marginali, per le misure agro-ambientali, per la modernizzazione delle strutture di produzione e di trasformazione; per l'inserimento dei giovani e per il pre-pensionamento degli agricoltori ecc.

Alla luce di queste considerazioni, lo scopo della nostra analisi è stato di rispondere ad una domanda: la PAC riformata è in grado di garantire una nuova sostenibilità sociale nelle aree rurali tenendo conto delle rilevanti disparità nella disponibilità di risorse naturali, nei metodi di gestione, nell'integrazione con la catena alimentare, nella competitività e nei livelli di reddito, nella tutela dell'ambiente?

Il livello istituzionale di analisi è stato quello delle regioni NUTS 2. L'indagine è stata condotta in tutte le regioni dell'Unione alla luce del quinto allargamento (2004), con l'ingresso di 10 nuovi Paesi. L'anno di riferimento è stato il 2003, che consente di valutare l'impatto delle misure di Agenda 2000 e che rappresenta il punto di riferimento per l'applicazione del Pagamento Unico Aziendale. Le fonti delle informazioni statistiche sono state la banca dati REGIO e la RICA, quest'ultima soltanto per la UE a 15. Per l'individuazione dei sistemi territoriali sono state utilizzate le tecniche di statistica multivariata, uno strumento ormai consolidato per le analisi territoriali, in quanto relativamente semplice ed in grado di utilizzare informazioni statistiche facilmente disponibili. In particolare la metodologia consiste in una *cluster analysis* (CA) preceduta da un'analisi delle componenti principali (ACP). A partire da un insieme di indicatori, che si assume sufficientemente ampio da fornire un'adeguata descrizione delle caratteristiche del sistema territoriale, la ACP permette di sintetizzare tale insieme in un numero ridotto di componenti non correlate. Le componenti, che sono combinazioni lineari degli indicatori originali, sono quindi utilizzate nella *cluster analysis* al fine di identificare i sistemi agricoli sul territorio, producendo una zonizzazione delle unità territoriali (2). La scelta delle variabili (demografiche, socio-economiche, strutturali e di produttività agricola, ambientali) ed il percorso adottato (analisi a più stadi) hanno cercato di rispondere anche all'esigenza della Commissione di individuare le metodologie più appropriate per la classificazione dei territori rurali. Esiste infatti un divario tra il grado di complessità raggiunto nelle analisi teoriche e le esigenze dei policy maker. Se i decisori hanno privilegiato un numero limitato di indicatori (come emerge nel Reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale e che ha comportato la necessità di adattamenti alla complessa realtà italiana nei Piani di sviluppo rurale), vi è la necessità di strumenti in grado di leggere le realtà territoriali sotto un profilo complessivo, strumenti che devono essere relativamente semplici, ma sufficientemente esaustivi per quanto attiene le dinamiche agricole e rurali.

I principali risultati

In questa parte saranno presentate le principali caratteristiche emerse nell'analisi della UE a 15 e della UE a 25. Alla presentazione dei principali risultati occorre premettere alcune considerazioni. Nella definizione dei sistemi territoriali nella UE allargata, non è stato possibile utilizzare il medesimo numero di indicatori (40) impiegato per l'indagine nelle 167 regioni della UE a 15. Ciò è imputabile alla carenza di informazioni statistiche nelle 35 regioni dei nuovi Paesi membri. Da un lato, come è noto, mancano tuttora le informazioni RICA, dall'altro per alcuni Stati mancavano informazioni fondamentali; a titolo di esempio al momento dell'indagine non erano disponibili i dati strutturali agricoli della Polonia. Per questa ragione i due scenari presentano alcune differenze e solo in una prima approssimazione ciò può risultare fuorviante. In realtà il numero più ridotto di indicatori non ha consentito di evidenziare alcune peculiarità presenti all'interno dei macro sistemi territoriali, soprattutto in rapporto allo sviluppo agricolo. Il quadro che emerge consente comunque di valutare le dinamiche in atto nei territori in rapporto alle riforme in atto.

Le principali caratteristiche delle UE a 15 sono le seguenti:

- I sistemi continentali con presenza di agricoltura estensiva ed il più elevato livello di sviluppo socio-economico (42 regioni in Germania, Francia, Regno Unito e Belgio) assorbono larga

parte degli aiuti diretti previsti dalla PAC, dato che vi si rilevano il 54% dei pagamenti diretti, il 51% dei premi per il set aside e quasi il 31% dei sussidi per la zootecnia. In questi territori, il settore primario è irrilevante per l'occupazione (poco più dell'1,5% degli addetti) e il finanziamento della PAC può risultare scarsamente rilevante per lo sviluppo locale, a meno che il settore primario non sia fortemente integrato a livello locale;

- I sistemi mediterranei (40 regioni in Spagna, Italia, Grecia e Portogallo) assorbono soltanto circa il 24% delle compensazioni, il 14% dei premi di set aside e il 17% dei sussidi per l'allevamento. All'interno di queste regioni si rilevano circa il 38% degli addetti agricoli totali prima dell'ampliamento; esse dipendono perciò ancora in misura consistente dall'agricoltura, ma elevati sono i tassi di disoccupazione, specie di lungo periodo. La PAC riformata sembra dunque avere un impatto limitato a livello territoriale e soprattutto non sembra consentire il superamento dei significativi problemi strutturali e di mercato delle imprese. Infatti il Pagamento Unico Aziendale può consentire la permanenza nel breve e medio periodo di aziende inefficienti, di piccole dimensioni, in larga parte condotte da imprenditori anziani.
- Una larga parte del territorio europeo (40%) ricade all'interno dei sistemi montani e collinari, con una bassa concentrazione demografica, ma con differenti livelli di sviluppo socio-economico. In queste aree, con elevata occupazione agricola e con un consistente apporto al reddito agricolo della UE, gli ordinamenti prevalenti sono quelli zootecnici bovini (46% dei sussidi totali), ma numerosi sono i problemi, con circa il 76% dei premi per la cessione delle quote di latte.

Se l'analisi si sposta sulla UE allargata, lo scenario che si presenta ai policy maker presenta queste caratteristiche:

- Nei sistemi continentali con i più elevati livelli di sviluppo socio-economico (80 regioni, 50% del territorio comunitario e 44% del PIL), si rilevano gran parte delle risorse destinate al I pilastro (quasi il 39% delle superfici cerealicole, 62% dei bovini e 43% degli ovini), ma l'impatto, come già detto, potrà essere quasi irrilevante a livello territoriale (soltanto 12% degli addetti agricoli totali). Rispetto alla precedente zonizzazione, in questi sistemi ricadono molte aree montane e collinari, che come precedentemente avanzato, non corrispondono sempre a forti divari nello sviluppo, ma piuttosto alla presenza di svantaggi nel settore primario;
- Nei sistemi con i maggiori divari nello sviluppo, che corrispondono ai nuovi Stati membri (18% del territorio europeo, 16% della popolazione e soltanto meno del 10% del PIL totale), si rilevano invece la maggior parte degli addetti agricoli (quasi il 64%). Le principali produzioni sono i cereali (41% del totale), seguiti dagli allevamenti. Anche in questo caso elevati sono i livelli di spesa per la PAC, ma l'impatto territoriale rischia anche in questo caso di essere limitato. Gli incrementi dei redditi agricoli derivanti dal supporto comunitario sembrano infatti contribuire in misura limitata alla riduzione dei divari territoriali e perciò all'appartenenza di queste regioni all'obiettivo 1. L'analisi condotta mette in luce invece l'esigenza di misure di sviluppo rurale, che consentano di costruire alternative occupazionali e di reddito nel mondo rurale;
- Nelle regioni mediterranee (34 regioni, 15% del territorio e quasi il 15% della popolazione) caratterizzate da un livello di sviluppo socio-economico più basso rispetto alle aree continentali, ma comunque più elevato rispetto ai nuovi Stati membri, il settore agricolo gioca ancora un ruolo importante, a patto che vengano superati i numerosi problemi che affliggono la loro agricoltura: inefficienze strutturali, invecchiamento dei conduttori, valorizzazione delle produzioni di qualità. In ogni caso l'impatto del disaccoppiamento sarà limitato e potrà comportare il mantenimento delle condizioni pre-esistenti.

Alcune conclusioni

L'analisi condotta evidenzia come la PAC riformata, fondata sul Pagamento Unico Aziendale e disegnata per raggiungere una molteplicità di obiettivi, non sembra in grado di raggiungere in misura efficace alcuni degli scopi prefissati. La prima considerazione che può essere svolta è che l'impatto nell'UE a 15 sembra essere limitato, in quanto non in grado di mutare in misura significativa la geografia delle produzioni e dei produttori conseguente ad Agenda 2000, mentre nella UE a 25 l'applicazione delle misure può avere un forte impatto sul bilancio comunitario, dato il forte incremento dei beneficiari.

La seconda considerazione è che le nuove misure della PAC risultano aver un modesto impatto a livello territoriale e non influire in misura determinante sui divari regionali. Per alcuni aspetti le misure del I pilastro sembrano addirittura agire in modo contrario all'obiettivo della coesione (anche se questo non è un obiettivo specifico della PAC), dato che i livelli più alti di spesa si rilevano nelle regioni più ricche dell'Unione.

Un'alternativa potrebbe essere una chiara distinzione dei differenti strumenti di politica, cioè fra le politiche disegnate per sostenere e migliorare i redditi degli agricoltori e le politiche per promuovere lo sviluppo rurale. In questo quadro le misure del II pilastro possono rappresentare uno strumento importante per garantire un'adeguata sostenibilità economica e sociale nel mondo rurale, ma anche per un riduzione dei divari regionali, nonché per raggiungere l'obiettivo prioritario della Commissione, quello della coesione economica e sociale fra le regioni.

Non possiamo però dimenticare che nella passata stagione di programmazione, l'applicazione delle misure del II pilastro è stata profondamente differenziata nella UE a 15. Le regioni continentali, con più elevato livello di sviluppo socio-economico, hanno implementato le misure agro ambientali, mentre in quelle mediterranee queste risorse sono state considerate spesso come uno strumento per il supporto dei redditi agricoli. Gli schemi del II Pilastro richiedono inoltre cofinanziamento, elevata efficienza delle istituzioni e particolari abilità e competenze da parte dei produttori di servizi pubblici e privati, caratteristiche che sono presenti in maggiore misura nelle regioni con più elevato livello di sviluppo e che spesso mancano nelle regioni con divari socio-economici. A questo riguardo le misure del II pilastro prevedono iniziative per il supporto delle istituzioni regionali nella nuova stagione di programmazione, ma il problema rimane legato alla scarsità dei finanziamenti.

Nonostante questi limiti, le differenziazioni territoriali possono comunque essere meglio espresse attraverso le misure del II Pilastro, che garantiscono una maggiore flessibilità attraverso i Piani di sviluppo Rurale, che possono disegnare in maniera più appropriata nei territori sia la domanda di tutela ambientale, sia le strategie competitive, sia infine il miglioramento della qualità della vita.

Ma il reale problema è di natura finanziaria. Le risorse destinate allo sviluppo rurale sono di scarsa rilevanza, dato che raggiungeranno nel 2013 soltanto il 15% del totale dei finanziamenti della PAC. A ciò si aggiunge il problema della sostenibilità finanziaria. Nell'Europa allargata, secondo le previsioni, i limiti di bilancio per la PAC saranno probabilmente superati e nel 2009 potrebbe essere necessario ridiscutere le allocazioni di bilancio. Se il finanziamento del I pilastro rimanesse immutato, la conseguenza potrebbe essere una diminuzione delle risorse destinate allo sviluppo rurale. Per queste ragioni, la soluzione più opportuna potrebbe essere l'introduzione di un cofinanziamento anche per il I pilastro, cofinanziamento che potrebbe consentire di aumentare il budget per il II pilastro e che potrebbe essere più agevolmente fornito dalle aree più ricche dell'Unione, in cui ricadono larga parte di finanziamenti del I pilastro.

Note

(1) Si tratta del progetto GENEDEC (2004-2007) A quantitative and qualitative assessment of the socio-economic and environmental impacts of decoupling of direct payments on agricultural production, markets and land use in the EU , con INRA (Grignone), FAL (Germania), Università di Parma (Italia), Università di Verona (Italia), University of Reading (Regno Unito), TEAGASC (Irlanda), Forth-IESL (Grecia), Universidad Politecnica de Madrid (Spagna), CIRED (Francia), JRC (Italia).

(2) Esistono diversi approcci nell'applicazione delle tecniche statistiche multivariate, il cui impatto

può essere estremamente rilevante. In particolare, il ruolo giocato dall'analisi delle componenti principali è essenziale. La ACP può essere un semplice strumento preliminare alla zonizzazione tramite *cluster analysis* o può diventare essa stessa un'utile metodologia per capire le differenze territoriali e valutare la capacità esplicativa degli indicatori originali. Due approcci alternativi possono essere identificati nella letteratura, detti ACP per blocchi (di indicatori) o ACP in blocco , utilizzata nella ricerca. In questo senso l'ACP può essere la tecnica appropriata per tradurre il risultato di analisi complesse in strumenti semplici e con risultati di facile lettura. Una descrizione dettagliata della metodologia adottata sono riportate in Montresor, Mazzocchi (2000).

Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Donati M., Bernini Carri C., Sassi M., Montresor E., Fanfani R., Brasili C., Mazzocchi M., Gutierrez L., Gutierrez M. (2006), *Decoupling Agricultural Competitiveness of the Lagging regions and Cohesion in the EU 15*, Proceedings AIEA2, Bologna.
- Ballas D., Kalogerisis T, Labrianidis L. (2003), *A Comparative Study of Typologies for Rural Areas in Europe*, Proceeding European Congress of Regional Science Association, Jyvaskyla, Finland.
- Montresor E., Mazzocchi M. (2000), « Développement agricole et rural au niveau régional: une approche analytique », *Revue d'Economie Régional et Urbaine*, 5.
- Montresor E., Mazzocchi M. (2003), Lo sviluppo agricolo e rurale: un approccio a livello europeo , in Arzeni, Esposti R., Sotte F., *Politiche di sviluppo rurale. Esperienze e metodi di programmazione e di valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Thomson K. J., Roberts D. (2004), "*Territorial Cohesion and the CAP. EU Conflicts and Evidence* ", Proceedings AES Annual Conference, United Kingdom.
- Terluin I. J., Van Berkum S., Post, J. H (2003), Shifts in Regional Income Disparities in the EU25 as a Result of the *Implementation of the CAP in NMS*, Proceedings International Conference of Regional Studies Association, Pisa.