

Areté Research
& Consulting
in Economics

e



DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ED INGEGNERIA AGRARIE

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

IN QUALITÀ DI SUBAPPALTATORE

VALUTAZIONE DELLA MISURA DI RITIRO DEI SEMINATIVI NEL PERIODO 2000-2006

Sintesi

1 INTRODUZIONE

La misura di ritiro dei seminativi consiste nell'obbligo per gli agricoltori di lasciare a riposo (ossia di ritirare dalla produzione) una determinata percentuale dei loro terreni agricoli come condizione per potere beneficiare di pagamenti diretti¹. Tale obbligo può essere assolto anche destinando i terreni ritirati dalla produzione a colture non alimentari in base al regime non alimentare sui terreni ritirati dalla produzione (NFSA).

Il ritiro volontario dei seminativi per un periodo di cinque anni era stato introdotto nel 1988. Con la riforma della PAC del 1992, il ritiro dalla produzione divenne una misura obbligatoria volta a contenere l'offerta e ad esso furono associati pagamenti specifici per superficie. Fu riconosciuta la necessità di una sana gestione, sotto il profilo ambientale, dei terreni ritirati dalla produzione e fu dunque varato il regime NFSA.

Con la riforma Agenda 2000, le disposizioni regolanti la misura non hanno subito modifiche sostanziali. Il tasso di ritiro obbligatorio è stato fissato al 10%. I pagamenti per superficie ritirata erano calcolati moltiplicando l'importo di base per tonnellata per la resa cerealicola media stabilita nel piano di regionalizzazione della regione interessata.

La riforma della PAC del 2003 ha introdotto un nuovo sistema di pagamenti disaccoppiati legati ai requisiti della condizionalità (regime di pagamento unico o RPU). È stato confermato il ruolo svolto dalla messa a riposo quale strumento di contenimento dell'offerta. Sono stati inoltre esplicitamente riconosciuti gli effetti positivi che la misura ha prodotto sul piano ambientale. Gli obblighi di ritiro delle terre sono stati mantenuti sotto forma di speciali "diritti di ritiro", che danno luogo a pagamento soltanto se il terreno su cui sono attivati è ritirato dalla produzione o investito a colture non alimentari.

2 VALUTAZIONE E METODOLOGIA

La valutazione è stata condotta fra il mese di maggio 2007 e il mese di aprile 2008 e ha interessato i 25 paesi dell'Unione, concentrandosi sul periodo compreso fra il 2000/2001 e il 2006/2007. È stata fornita una descrizione approfondita del settore dei seminativi e dell'attuazione della misura negli Stati membri. In 7 regioni sono stati condotti studi di casi concreti². Insieme alla logica di intervento della misura, i suddetti elementi hanno costituito il presupposto per rispondere a 13 domande valutative impiegate sui criteri di efficacia, efficienza, coerenza e pertinenza della misura di ritiro.

3 I SEMINATIVI NELL'UE

Nel periodo preso in esame, i terreni ritirati dalla produzione occupavano una superficie di 6 milioni di ettari circa (di cui circa 4 milioni di ettari soggetti a ritiro obbligatorio), principalmente nell'UE a 15, e rappresentavano l'8% circa delle superfici arabili complessive. Tra 800 000 e 900 000 ettari di terreni ritirati dalla produzione sono stati destinati a colture non alimentari nell'ambito del regime NFSA.

Durante il periodo di valutazione l'UE è stata autosufficiente ed esportatore netto di quasi tutti i tipi di cereali, anche se il saldo commerciale positivo si è ridotto nel corso del tempo.

La segale ha costituito la maggiore scorta di intervento dal 2000-2001 al 2003-2004, mentre nel 2005-2006 le scorte di intervento più rilevanti sono state quelle del frumento e del mais.

Dalla fine degli anni '90 le restituzioni all'esportazione sono diminuite sia per il grano che per i cereali secondari.

¹ Pagamenti accoppiati specifici per le colture prima della riforma della PAC del 2003; successivamente, pagamento unico per azienda.

² Danimarca; Champagne-Ardenne (FR); Niedersachsen (DE); Veneto e Puglia (IT); Castilla y Leon (ES); Slovenia.

La colza ha rappresentato il grosso della produzione di oleaginose nell'UE.

I prezzi non deflazionati di quasi tutti i cereali sono generalmente diminuiti nel periodo 2000-2005. Sostanziali aumenti hanno interessato tutti i tipi di cereali a partire dalla seconda metà del 2006. I prezzi non deflazionati dei semi oleosi sono calati fino alla fine del 2006, per poi iniziare a risalire facendo registrare un aumento piuttosto brusco nel 2007.

4 CONCLUSIONI SUL QUESTIONARIO VALUTATIVO

Tema 1 Effetti sulle decisioni di produzione e sul reddito degli agricoltori

La domanda 1 (Q1) riguardava gli effetti prodotti dal ritiro dei seminativi sulle decisioni di produzione degli agricoltori per ridurre al minimo le ripercussioni negative sui redditi. La nostra analisi empirica ha dimostrato che gli imprenditori agricoli tendono a *ridurre le superfici destinate a ciascuna delle colture interessate dalla misura³ in una percentuale pari al tasso di ritiro*. Tale tendenza è coerente con la teoria economica sull'allocazione ottimale di fattori di produzione fissi limitati, tenuto anche conto del fatto che la misura non introduce alcuna disparità di trattamento fra le varie colture e non incide sui coefficienti tecnici di produzione di ciascuna coltura. In alcuni casi specifici si sono osservate eccezioni alla suddetta tendenza generale, dovute all'esistenza di particolari vincoli (ad esempio coltivazione di cereali da foraggio nelle aziende zootecniche). Gli agricoltori tendono inoltre a concentrare i loro obblighi di ritiro sugli appezzamenti meno produttivi dell'azienda agricola (si veda Q3).

L'impatto della misura di ritiro sui redditi delle aziende agricole era al centro della domanda 2 (Q2). In base alle nostre simulazioni, laddove i prezzi dei seminativi erano piuttosto bassi, *l'introduzione degli obblighi di ritiro non ha provocato riduzioni rilevanti dei redditi agricoli, soprattutto laddove le superfici ritirate erano investite a colture non alimentari*. È stata stimata una perdita di reddito agricolo intorno al 3,6% nel caso dei terreni non coltivati, che si è ridotta ad una percentuale compresa fra lo 0,8% e il 2,2% in caso di coltivazione di semi oleosi nell'ambito del regime NFSA.

Tema 2 Contenimento dell'offerta

La domanda 3 (Q3) intendeva valutare l'impatto prodotto, in termini di contenimento dell'offerta, dalla *pratica consistente nel trasferire gli obblighi di ritiro sulle superfici meno produttive ("effetto slittamento")*. La *dislocazione intra-aziendale* sugli appezzamenti meno produttivi è stata *frequente e diffusa* nel periodo di valutazione, mentre *la dislocazione interaziendale dei diritti di ritiro* (nel periodo post-disaccoppiamento) *e degli obblighi di ritiro* (nel periodo pre-disaccoppiamento) *è stata visibile soltanto in zone limitate*. Dai casi studio e dalla letteratura disponibile emergono inoltre fenomeni di dislocazione da una zona all'altra dovuti al fatto che, all'interno della stessa azienda, la coltivazione è condotta in aree geograficamente separate da quelle in cui sono applicati gli obblighi di ritiro dalla produzione, attraverso l'affitto/l'acquisto di parcelle a bassa resa ubicate talvolta a notevole distanza dalle aziende agricole. *A causa dei fenomeni di dislocazione*, si è calcolato che *l'offerta realmente evitata variava dall'1,9% al 4,7% della produzione totale (-17% rispetto alla produzione teoricamente evitata in assenza di dislocazione)*. In tale stima, la percentuale di superfici ritirate dalla produzione che non sarebbero state coltivate anche in assenza di obblighi di ritiro è stata ricollegata alla produttività delle terre e ai prezzi dei seminativi e, prima della riforma del 2003, alla concessione di pagamenti diretti accoppiati specifici per le colture. Su tali presupposti, si è calcolato che *circa 1 milione di ettari ritirati dalla produzione non sarebbe stato coltivato anche in assenza di obblighi di ritiro*.

Nella domanda 4 (Q4) *si è rilevato che la misura ha contribuito in proporzioni modeste a rafforzare i livelli dei prezzi*, mentre *ha contribuito in maniera significativa a ridurre le scorte di intervento durante il periodo di valutazione*.

Nella domanda 5 (Q5) abbiamo constatato che i modesti incrementi dei prezzi provocati dalla misura non sono stati sufficienti a compensare gli effetti della minore produzione, generando così *perdite di reddito*,

³ I soli COP (cereali, oleaginose e proteaginose) prima della riforma del 2003 e, successivamente, tutti i seminativi.

anche se *in misura limitata* (riduzioni del margine lordo cumulativo derivante dai COP fino al 6,5%). Laddove le superfici ritirate erano utilizzate per coltivazioni non alimentari, le perdite di reddito sono risultate trascurabili.

Nella domanda 6 (Q6) si è valutato in che misura i costi di bilancio e le perdite di reddito degli agricoltori erano giustificati in relazione alla riduzione/mancato accumulo delle scorte di intervento. A tale scopo è stato operato un confronto fra i costi di bilancio e le perdite di reddito imputabili alla misura e i costi di bilancio e le perdite di reddito legate ad altre misure che eventualmente potevano produrre risultati comparabili (una combinazione di restituzioni all'esportazione, interventi sul mercato e stoccaggio a lungo termine).

L'efficienza della misura di ritiro dei seminativi in termini di contenimento dell'offerta nel periodo pre-disaccoppiamento è stata probabilmente maggiore, e comunque paragonabile, rispetto all'efficienza degli strumenti alternativi di riduzione dell'offerta, mentre nel periodo post-disaccoppiamento è risultata decisamente inferiore, a causa dei prezzi superiori dei seminativi e dell'estensione degli obblighi di ritiro a tutti i seminativi/tutte le superfici destinate a tali colture.

Occorre tuttavia tenere presente che il ricorso all'intervento sul mercato con prezzi al di sopra del livello di intervento rappresenta uno scenario puramente teorico.

In generale, in una situazione in cui i prezzi dei seminativi sono elevati e l'intervento è effettuato a livelli "da rete di sicurezza", l'efficienza della misura di ritiro dalla produzione è dubbia, giacché gli obblighi di ritiro determinano perdite di reddito per gli agricoltori senza peraltro consentire di realizzare economie di bilancio.

Tema 3 Effetti sull'ambiente

La domanda 7 (Q7) era intesa a valutare il contributo fornito dalla misura al conseguimento di vantaggi ambientali in base all'esame della letteratura e all'opinione di esperti. Il ritiro dalla produzione (specialmente il maggese completo) ha prodotto *effetti positivi in particolare per quanto riguarda il consumo idrico, le perdite di azoto, la biodiversità, le emissioni di gas serra e il consumo energetico*. L'intensità degli effetti dipende principalmente da una serie di fattori, quali le specifiche condizioni ambientali e climatiche delle superfici interessate dalla misura, il tipo di ritiro (maggese completo, messa a riposo con rotazione, maggese seminato ecc.), le caratteristiche del manto vegetale sui terreni ritirati dalla produzione e le pratiche di gestione del suolo applicate, in particolare i requisiti di condizionalità (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali o BCAA).

Per quanto riguarda gli effetti sulle *perdite di azoto*, dato che la fertilizzazione azotata non è applicata sui terreni incolti, la potenziale riduzione dell'assorbimento di azoto nel caso di terreni incolti lasciati scoperti potrebbe provocare, a breve termine, un maggiore dilavamento dell'azoto. Mantenere un'adeguata copertura del suolo è dunque un fattore chiave per preservare gli effetti benefici del ritiro dalla produzione. Quanto alla *biodiversità*, il ritiro dei seminativi ha un impatto generalmente positivo in termini di numero e di varietà di specie animali e vegetali, soprattutto per quanto riguarda le popolazioni di uccelli e, in minor misura, i mammiferi, gli invertebrati e le piante. A tale proposito il ritiro senza rotazione può essere particolarmente benefico. Gli effetti prodotti dal ritiro dei seminativi sull'*erosione del suolo* sono in gran parte influenzati dalla presenza e dalla tipologia del manto vegetale. Si ritiene che la messa a riposo con rotazione caratterizzata da lunghi periodi di maggese nudo abbia effetti potenzialmente negativi, che tuttavia dipendono dalle specifiche caratteristiche del suolo e dalle condizioni climatiche. In questo contesto, l'applicazione delle BCAA per quanto riguarda la formazione del manto vegetale sui terreni ritirati dalla produzione è essenziale per proteggere il suolo dall'erosione o per limitare i potenziali effetti negativi che il ritiro dei seminativi può avere a tale riguardo.

Laddove i terreni ritirati dalla produzione sono utilizzati per la coltivazione di colture energetiche, gli impatti ambientali della misura sono in genere non molto diversi da quelli prodotti dai principali sistemi agricoli alternativi tradizionali.

Come è emerso dalla domanda 8 (Q8), i *positivi effetti ambientali associati alla misura tendono solitamente a ridursi per via di fenomeni di dislocazione*, in una misura che dipende in gran parte dalle specifiche tematiche ambientali prese in esame e dalla specifica situazione ambientale delle zone in questione.

Per quanto riguarda la ragionevolezza dei costi di bilancio del ritiro dalla produzione rispetto agli effetti ambientali ottenuti (Q9), la valutazione è ovviamente positiva, in quanto *la misura ha prodotto vantaggi*

ambientali senza gravare ulteriormente sul bilancio. In effetti, per quanto riguarda l'impostazione attuale della misura, tali vantaggi possono essere considerati *intrinseci* al suo funzionamento come strumento di contenimento dell'offerta.

Un confronto globale fra la misura di ritiro e altre misure specifiche nell'ambito delle MAA, volto a valutare i rispettivi effetti ambientali e costi di bilancio, non è risultato fattibile, a causa della diversa impostazione e dei diversi obiettivi dei due tipi di misure. In generale, è emersa la necessità di un compromesso tra misure più mirate ed efficaci, quantunque localizzate e più costose (ritiro dei seminativi a lungo termine nel quadro delle MAA) e misure potenzialmente meno efficaci che tuttavia producono effetti distribuiti più uniformemente e comportano costi di bilancio inferiori (ritiro obbligatorio).

Tema 4 Contributo all'offerta di colture energetiche

La domanda 10 (Q10) ha permesso di valutare l'importanza del contributo del regime NFSA alla produzione di colture energetiche nell'UE. La misura si è rivelata importante nella fase di avvio dello sviluppo delle filiere dei biocombustibili nell'UE. Tuttavia negli ultimi anni tale sviluppo è stato trainato principalmente da altri fattori, ad esempio l'introduzione degli aiuti per le colture energetiche (nel 2004) e, soprattutto, l'accresciuto sostegno fornito da misure non PAC ai livelli posti a valle delle filiere.

Tema 5 Coerenza e pertinenza della misura di ritiro dei seminativi

La coerenza della misura di ritiro dei seminativi rispetto agli obiettivi complessivi del regolamento (CE) n. 1782/2003 è stata verificata con la domanda 11 (Q11). Gli specifici obiettivi della misura possono essere considerati *coerenti* con l'obiettivo di promuovere un'agricoltura più sostenibile e con l'obiettivo più generale della PAC consistente nello stabilizzare i mercati agricoli in presenza di una elevata protezione tariffaria e di un sovrapprovvedimento strutturale per i seminativi (COP), condizioni che esistevano nel momento in cui è stata introdotta la misura.

Quanto all'obiettivo generale della PAC consistente nell'assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori, soltanto in pochi casi specifici in cui sono state prodotte colture non alimentari il ritiro dalla produzione ha avuto effetti positivi sui redditi delle aziende agricole, effetti peraltro assai modesti.

Sono stati individuati significativi *elementi di conflitto* per quanto riguarda:

- il miglioramento della competitività dell'agricoltura UE, in quanto il ritiro dei terreni dalla produzione può contribuire a mantenere i prezzi dei seminativi nell'UE sopra i livelli dei mercati mondiali (prove empiriche hanno tuttavia dimostrato che a tale proposito gli effetti prodotti sono stati in realtà lievi);
- la realizzazione di un'agricoltura più orientata al mercato, in quanto il ritiro dalla produzione limita – proprio per come è strutturato – la libertà decisionale degli imprenditori agricoli; inoltre il regime NFSA può promuovere anche la coltivazione di colture poco o per nulla redditizie sul mercato;
- la realizzazione di un'agricoltura UE più sostenibile economicamente, giacché il ritiro dalla produzione non è in grado di promuovere la competitività dell'agricoltura dell'Unione.

Infine, tenendo conto dell'attuale prevalenza della domanda rispetto all'offerta, sorge un conflitto con l'obiettivo generale della PAC di stabilizzare i mercati agricoli, in quanto il ritiro dalla produzione limita la possibilità di correggere questo squilibrio attraverso una maggiore offerta.

La *pertinenza della misura di ritiro quale strumento di contenimento dell'offerta nel contesto della riforma della PAC dopo il 2003 (Q12) sembra dubbia.* La misura era stata concepita in un contesto completamente diverso, per affrontare esigenze, problemi e tematiche che sono notevolmente evolute nel corso del periodo di attuazione.

Il disaccoppiamento degli aiuti introdotto dalla riforma della PAC del 2003 intendeva, fra l'altro, raggiungere un equilibrio di mercato lasciando i produttori dell'UE liberi di rispondere ai segnali provenienti dal mercato. Imponendo l'obbligo di non coltivare a seminativi una parte dei terreni agricoli, il ritiro dalla produzione può provocare distorsioni nei segnali del mercato e non favorisce il conseguimento di un equilibrio di mercato quando la domanda supera l'offerta.

Tema 6 Oneri amministrativi

L'incremento dei costi di attuazione del regime di aiuti diretti provocato dagli oneri amministrativi e di controllo connessi alla misura di ritiro dalla produzione (Q13) si è rivelato trascurabile.

5 RACCOMANDAZIONI

Con riferimento all'obiettivo del *contenimento dell'offerta*, la misura di ritiro dei seminativi non risulta in grado di indurre miglioramenti significativi attraverso la modifica di specifici aspetti.

La misura presenta in effetti notevoli inconvenienti in termini di:

- pertinenza come strumento di contenimento dell'offerta nel contesto della PAC riformata;
- coerenza con alcuni degli obiettivi generali del regolamento (CE) n. 1782/2003 e con gli obiettivi generali della PAC;
- efficacia in termini di contenimento dell'offerta, per via degli effetti di dislocazione;
- limitata efficienza nel contesto post-disaccoppiamento;
- ridotta efficacia nel contribuire all'approvvigionamento di colture energetiche e biocombustibili.

Va dunque contemplata la possibilità di porre fine alla misura, anche alla luce delle recenti tendenze e delle proiezioni più plausibili riguardanti i mercati dei seminativi, in base alle quali si prevedono per il futuro livelli di prezzi elevati.

Se tuttavia la misura dovesse essere mantenuta, sarebbe auspicabile sondare tutte le possibilità di una sua attuazione flessibile in relazione alle condizioni della domanda e dell'offerta sul mercato dei seminativi, nonché prevedere l'introduzione di modifiche volte a limitare gli effetti di dislocazione.

Nel caso in cui la misura dovesse cessare, sarebbe opportuno *salvaguardare i vantaggi ambientali* che la misura ha prodotto in passato.

Sulla base della nostra esperienza, riteniamo siano principalmente due le possibili vie da percorrere:

1. rafforzare i requisiti di condizionalità attraverso l'introduzione di dispositivi atti a potenziare gli effetti ambientali positivi della misura;
2. rafforzare le misure agroambientali esistenti, per meglio sfruttare i vantaggi ambientali attualmente prodotti dalla misura di ritiro dei seminativi.

Il ricorso a uno dei suddetti strumenti – già operativi in seno alla PAC – eviterebbe un incremento dei costi amministrativi.

Occorre sottolineare quanto segue:

- Dato il suo carattere obbligatorio, il ricorso alla condizionalità contribuirebbe a mantenere i vantaggi ambientali della misura in tutta l'UE (anche nelle zone ad elevata produttività) ma probabilmente con effetti di dislocazione più limitati. Dall'altro lato, i reali effetti sull'ambiente dipenderebbero dal modo in cui la condizionalità è applicata a livello nazionale/regionale e la possibilità di orientare le misure alle zone che presentano le peggiori condizioni ambientali sarebbe limitata, il che potrebbe ridurre l'efficacia delle misure stesse.
- Collegare la realizzazione di vantaggi ambientali a misure volontarie (Pilastro II) anziché obbligatorie potrebbe rendere tali misure più mirate e dunque potenzialmente più efficaci. Tuttavia ciò comporterebbe anche la decisione politica di trasferire dagli agricoltori alla società il costo legato alla realizzazione di tali vantaggi, con risultati meno certi in termini di aree interessate e presumibilmente con costi di bilancio di entità variabile (probabilmente maggiori nelle zone di produzione in cui si pratica un'agricoltura più intensiva).

Poiché l'analisi delle possibili soluzioni attuative esulava dall'ambito della presente valutazione, è auspicabile che siano condotte ulteriori indagini dettagliate in materia.