

Positivo il bilancio della «messa a riposo» dei terreni che Bruxelles ha deciso di smantellare

Così il set-aside ha regolato il mercato

Il set-aside consiste nell'obbligo per gli agricoltori di lasciare a riposo una determinata porzione dei loro terreni agricoli come condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti previsti Pac. L'obbligo può essere assolto anche destinando le parcelle a set-aside a colture non alimentari. Tale misura - resa obbligatoria con la riforma della Pac del 1992 - era stata concepita come strumento per contenere l'offerta di cereali, oleaginose e proteaginose. Come è noto, con la riforma Pac del 2003 è stato introdotto un nuovo sistema di pagamenti disaccoppiati dalla produzione. Il ruolo svolto dal set-aside come strumento di contenimento dell'offerta è stato confermato dalla riforma, che ne ha riconosciuto i positivi effetti ambientali: gli obblighi sono stati mantenuti, ma sotto forma di speciali diritti di ritiro, che danno luogo al pagamento solo se il terreno su cui sono attivati i diritti è ritirato dalla produzione, ovvero destinato a colture non food.

Da uno studio condotto da Areté per la Commissione Ue è emersa una serie di elementi rilevanti e diversificati, sia per quanto concerne l'efficacia della misura, sia per quanto concerne taluni suoi ulteriori effetti - positivi e negativi - «non previsti» o «non desiderati».

Partiamo dalla valutazione di efficacia. Lo studio ha mostrato in modo chiaro la tendenza, da parte degli agricoltori, a concentrare gli obblighi di ritiro sugli appezzamenti meno produttivi dell'azienda (fenomeni cosiddetti di «dislocazio-

L'evoluzione del set-aside							
(Dati in milioni di ettolitri)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Ue-15				Ue-25		
Tasso obbligatorio	10%	10%	10%	10%	5%	10%	10%
Area ritirata	5,7	6,4	6,1	6,4	5,4	6,0	6,9
- obbligatorio	3,8	3,8	4,0	4,0	1,9	4,0	3,9
- volontario	1,9	2,6	2,1	2,4	3,5	2,0	3,0
Set-aside non food	0,9	0,8	0,9	0,9	0,6	1,0	1,0

(Fonte: elaborazione Areté su dati Commissione Ue)

ne»), talvolta anche acquistando o affittando allo scopo parcelle isolate in zone a bassa produttività: ciò ha evidentemente comportato una riduzione dell'efficacia della misura in termini di contenimento dell'offerta.

Per ciò che concerne il sostegno dei prezzi - altro obiettivo fissato in sede di messa in opera del set-aside - il contributo dato dalla misura è risultato modesto. A livello aziendale, gli effetti sui prezzi non sono stati mediamente sufficienti a compensare gli effetti della minore produzione, generando così perdite di reddito, che sono risultate comunque abbastanza contenute (e addirittura trascurabili nel caso di destinazione del set-aside a coltivazioni non food).

È stato invece rilevante il ruolo giocato dal set-aside nella riduzione degli

stocks di intervento. Lo studio ha peraltro messo a confronto la misura con un set di soluzioni alternative comparabili (e in particolare con una combinazione di restituzioni all'esportazione, ritiri di mercato e stoccaggio a lungo termine). Nel periodo pre-disaccoppiamento, l'efficienza del set-aside nel contenimento dell'offerta è risultata superiore, o almeno paragonabile, a quella del set di misure alternative, mentre nel periodo post-disaccoppiamento l'efficienza è risultata inferiore, specialmente a causa dei prezzi più elevati dei seminativi (che si traducevano in maggiori perdite di reddito generate dal set-aside, e in minori costi associati alla soluzione alternativa).

Per ciò che concerne gli effetti «alateri» della misura, ovvero ciò che non rientrava negli obiettivi inizialmente pre-

fissati per la stessa, lo studio ha preso in considerazione in primo luogo il possibile incremento di oneri amministrativi e di controllo connessi all'implementazione del set-aside. Incremento questo che è tuttavia risultato trascurabile sia in termini organizzativi che in termini prettamente economici.

Un effetto rilevante è invece attribuibile alla misura rispetto all'avviamento dello sviluppo delle filiere agro-energetiche sul territorio comunitario. In quest'ambito, il ruolo del set-aside come fattore «facilitatore» nell'introduzione di queste colture è stato importante, soprattutto in talune aree geografiche, sebbene negli anni recenti lo sviluppo delle filiere agro-energetiche sia stato principalmente trainato da fattori diversi, come l'introduzione dell'aiuto specifico per le coltu-

re energetiche nel 2004 e, soprattutto, l'aumento del sostegno fornito da misure non Pac alle fasi a valle delle filiere agro-energetiche.

Grande attenzione è stata prestata anche agli effetti ambientali. Sebbene non fosse stata concepita per fini ambientali, tuttavia alla messa a riposo dei terreni si è di fatto accompagnata una serie di impatti ambientali positivi, solo in parte ridotti dai citati fenomeni di «dislocazione». Tali effetti comprenderebbero una riduzione dei consumi idrici e delle perdite di azoto nel terreno, un positivo impatto sulla conservazione della biodiversità, e la limitazione delle emissioni di gas serra e dei consumi energetici in agricoltura. Molto difficile stimare l'entità reale di tali impatti; ma si è trattato senza dubbio di vantaggi ottenuti senza alcun onere aggiuntivo per il budget Pac, e con un buon livello di diffusione, essendo associati a una misura a carattere obbligatorio.

In conclusione, se è possibile dare un giudizio complessivo positivo della misura dal punto di vista ambientale, appare invece difficile arrivare a una valutazione complessiva e conclusiva della stessa dal punto di vista economico, in quanto la sua efficacia ed efficienza nel controllo dell'offerta, la sua coerenza con gli obiettivi della Pac e la sua pertinenza ai problemi dell'agricoltura Ue dipendono strettamente dalle mutevoli caratteristiche del contesto politico e di mercato in cui essa si trova ad agire.

Areté - Bologna