



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



associazione
nazionale
cooperative
agroalimentari
per lo sviluppo rurale

Beni pubblici, esternalità e politiche agricole

UN TENTATIVO DI CONCETTUALIZZAZIONE

Roberto Esposti

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Politecnica delle Marche

LEGACOOP – Roma, 12 luglio 2011



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

Gli articoli e i contributi ai convegni Agriregioneuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori.

Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea. La Commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute.

Con il patrocinio di:



Rete Rurale Nazionale

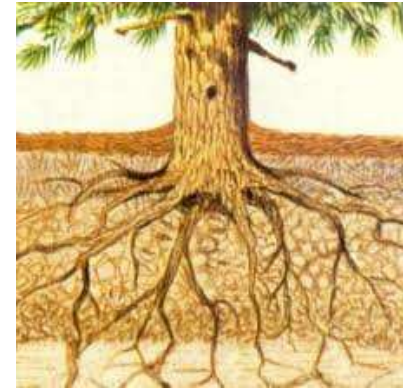


Spera – Centro Studi Interuniversitario sulle
Politiche Economiche Rurali e Ambientali

agriregioneuropa



VS



❖ I beni pubblici nella PAC sono il tentativo di dare una giustificazione alla PAC esistente o di costruirla su nuove radici?

- Provision of public goods through the CAP
- Is the CAP the appropriate policy to deliver public goods? At which conditions?

Gran parte della discussione e della letteratura (es. IEEP 2009, 2011)



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

SOMMARIO

- 1. Politiche agricole e beni pubblici**
- 2. Cosa fa la PAC?**
- 3. Le questioni aperte**

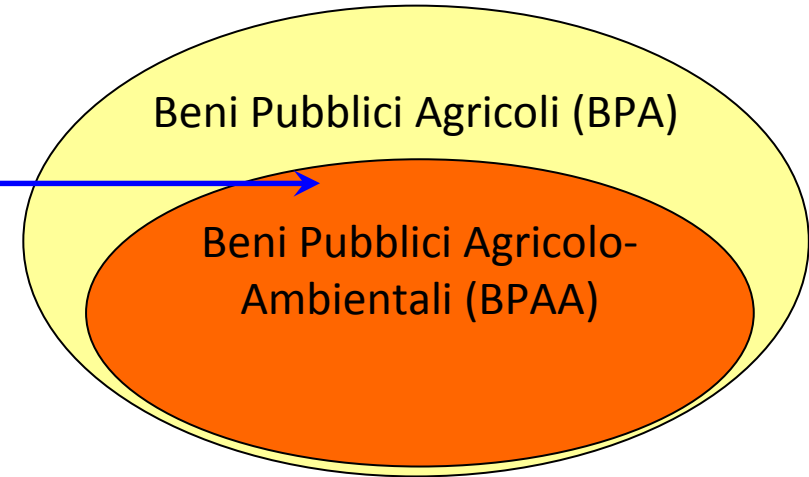
agriregionieuropa



Di che cosa parliamo? Alcuni limiti

➤ Quali beni pubblici?

Beni pubblici agricolo-ambientali



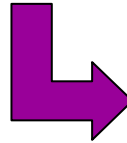
➤ Perché?

- ✓ Perché gli altri sono di natura "ambigua"
- ✓ Perché i BPAA hanno più netta specificità agricola
- ✓ Perché sui BPAA ci sarà > enfasi nella futura PAC
- ✓ Perché così fan tutti; IEEP, 2011:

The focus of the discussion is on environmental public goods predominantly, given that this is the area where, arguably, the objectives are clearest, undersupply is greatest and where the link to agriculture is generally close and action can be taken to improve supply within the CAP



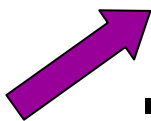
Questi sono i BPAA a
cui si farà riferimento
(IEEP, 2009)



1	Agricultural landscapes
2	Farmland biodiversity
3	Water quality
4	Water availability
5	Soil functionality
6	Climate stability – carbon storage
7	Climate stability – greenhouse gas emissions
8	Air quality
9	Resilience to flooding
10	Resilience to fire

Di che cosa NON parliamo?

- Alcune distinzioni concettuali in realtà importanti:
 - ✓ Beni pubblici europei o locali?
 - Dei primi si dovrebbero occupare le politiche europee
 - In realtà non è possibile fare una tale distinzione
 - C'è comunque una dimensione “locale” nella PAC
 - ✓ Beni pubblici o beni comuni?
 - Beni pubblici - Problema di policy: **OPTIMAL PROVISION (UNDERSUPPLY)**+equità distributiva
 - Beni comuni - Problema di policy: **REGIME DI ACCESSO:** gestione e sostenibilità dello sfruttamento





1. Politiche agricole e beni pubblici

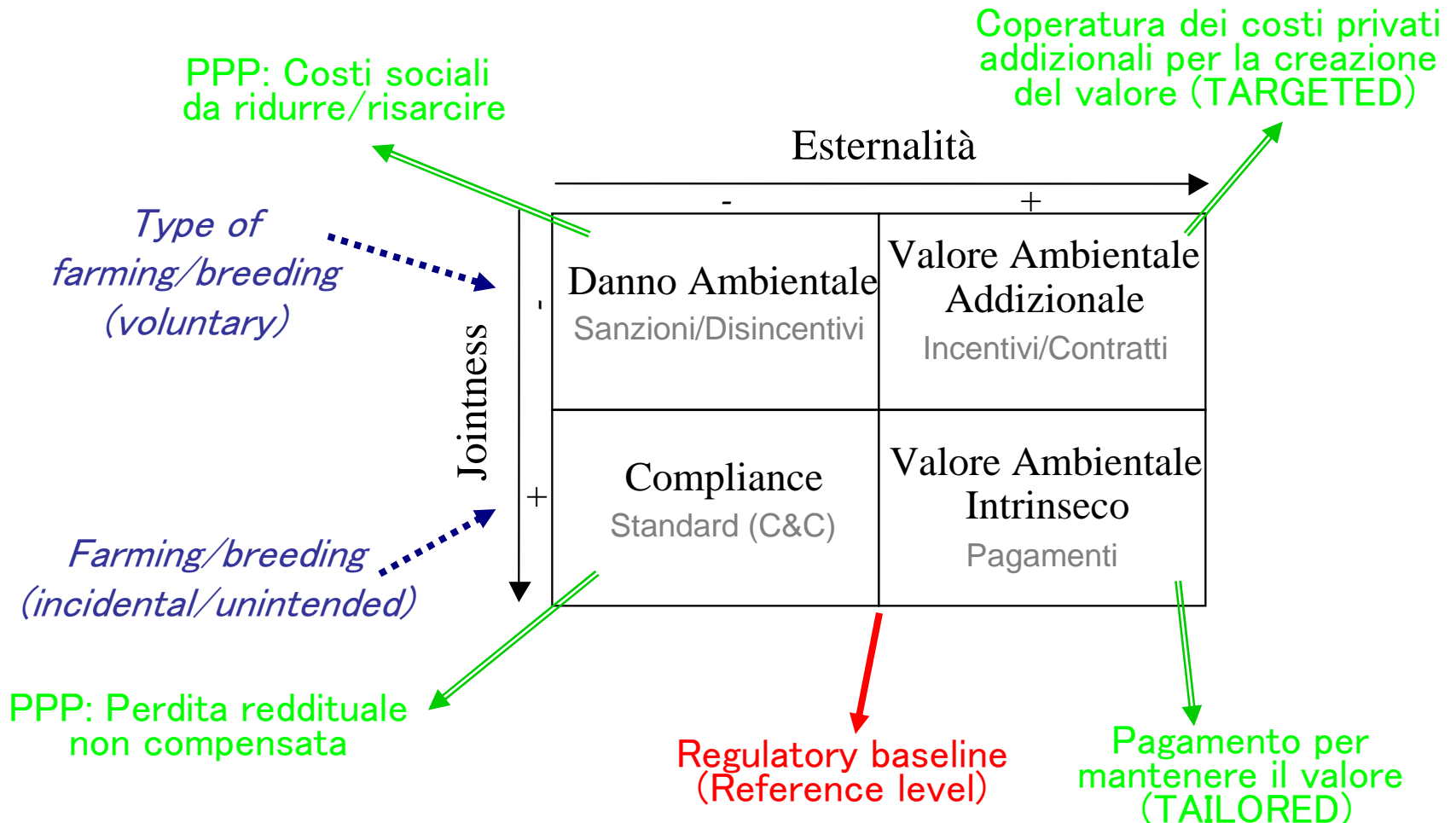
- L'agricoltura produce/consuma beni pubblici, genera esternalità positive/negative (benefici/costi sociali)
- Problema di policy: undersupply (o overconsumption) di beni pubblici
 - ❖ Ma tante altre attività economiche lo fanno
 - ❖ In che cosa l'agricoltura è diversa dalle altre?
 - ❖ Perché, cioè, politiche agricole e non ambientali?
 - Perché:
 - ✓ Specificità delle esternalità connesse ai BPAA
 - ✓ Logica/strumentazione delle politiche ambientali non adeguata

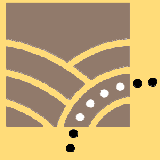


➤ Specificità dell'agricoltura (BPAA):

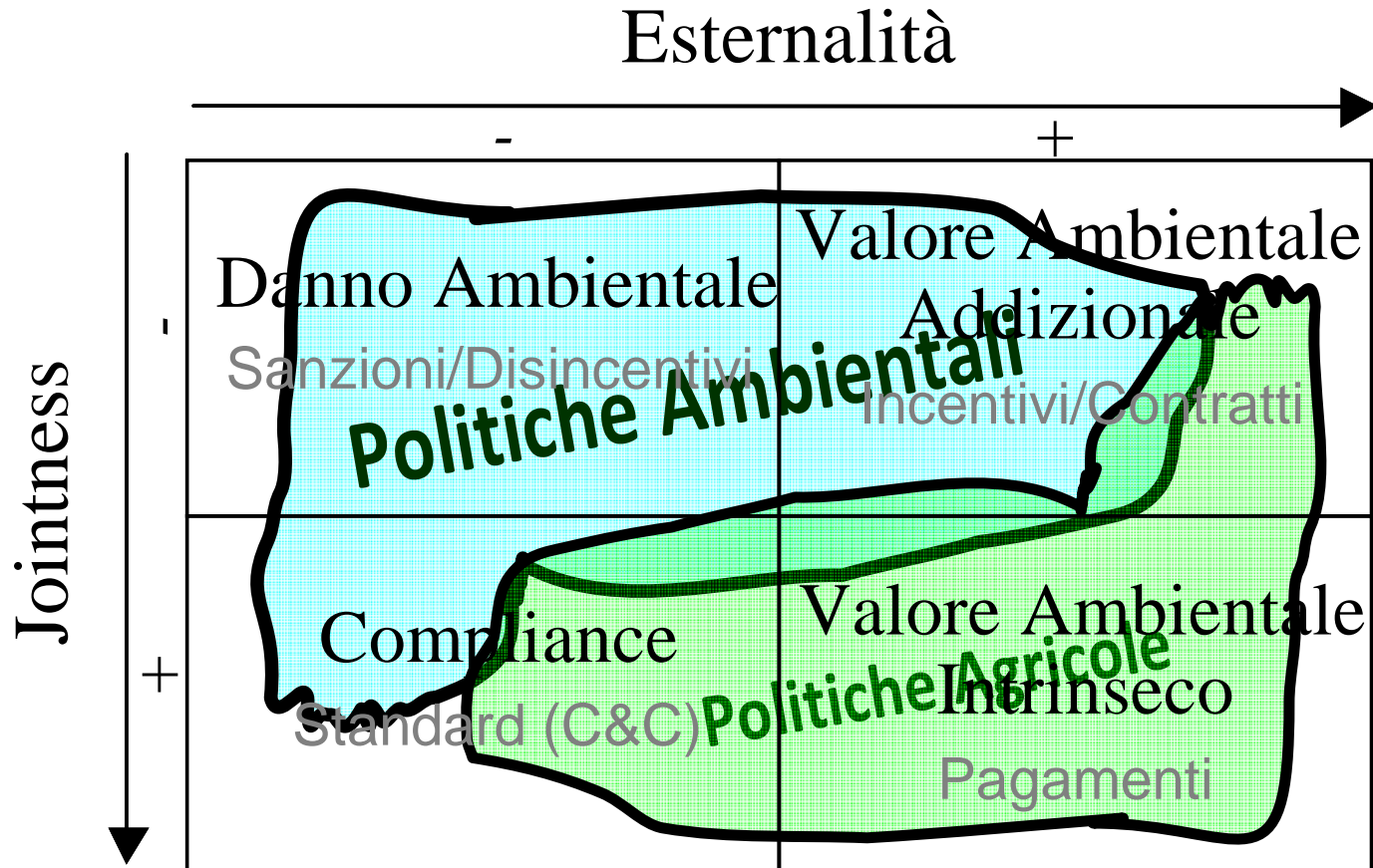
- ✓ Esternalità positive prevalenti
- ✓ Prodotte in regime di jointness (+ o - accentuato)

PROVIAMO A CONCETTUALIZZARE:





➤ BPAA: compito delle politiche agricole



- **Le classiche politiche ambientali non sempre:**
- ✓ Forniscono adeguati incentivi alla produzione di esternalità positive
 - ✓ Tengono adeguatamente conto della jointness



2. Che cosa fa la PAC per i BPAA?

➤ Proviamo a “popolare” lo schema con gli strumenti dell’attuale PAC che hanno una giustificazione BPAA

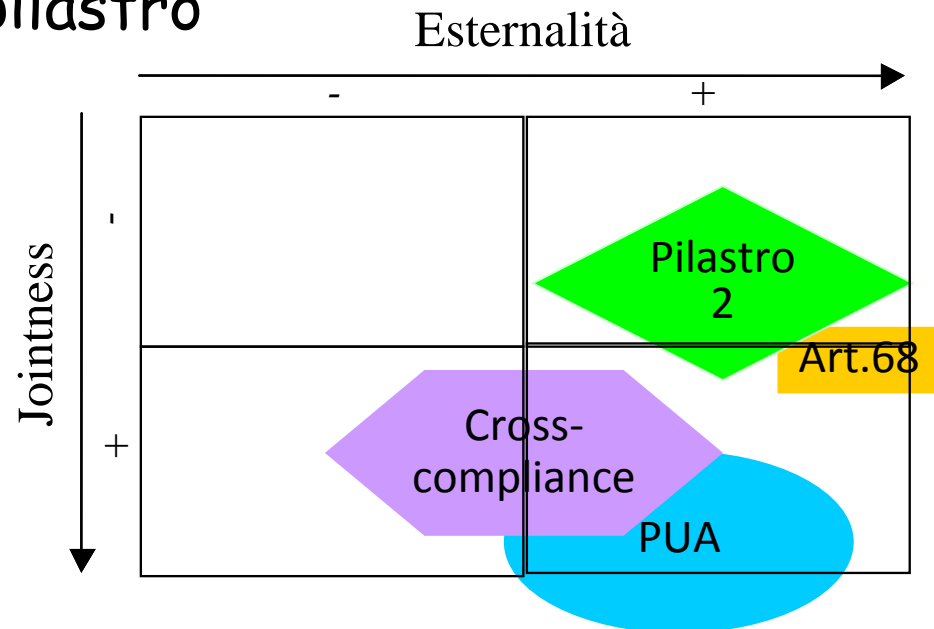
✓ Cross-compliance

➤ PUA (qualsiasi sia la sua giustificazione...)

✓ Art. 68

✓ Misure secondo pilastro

IDEALMENTE:



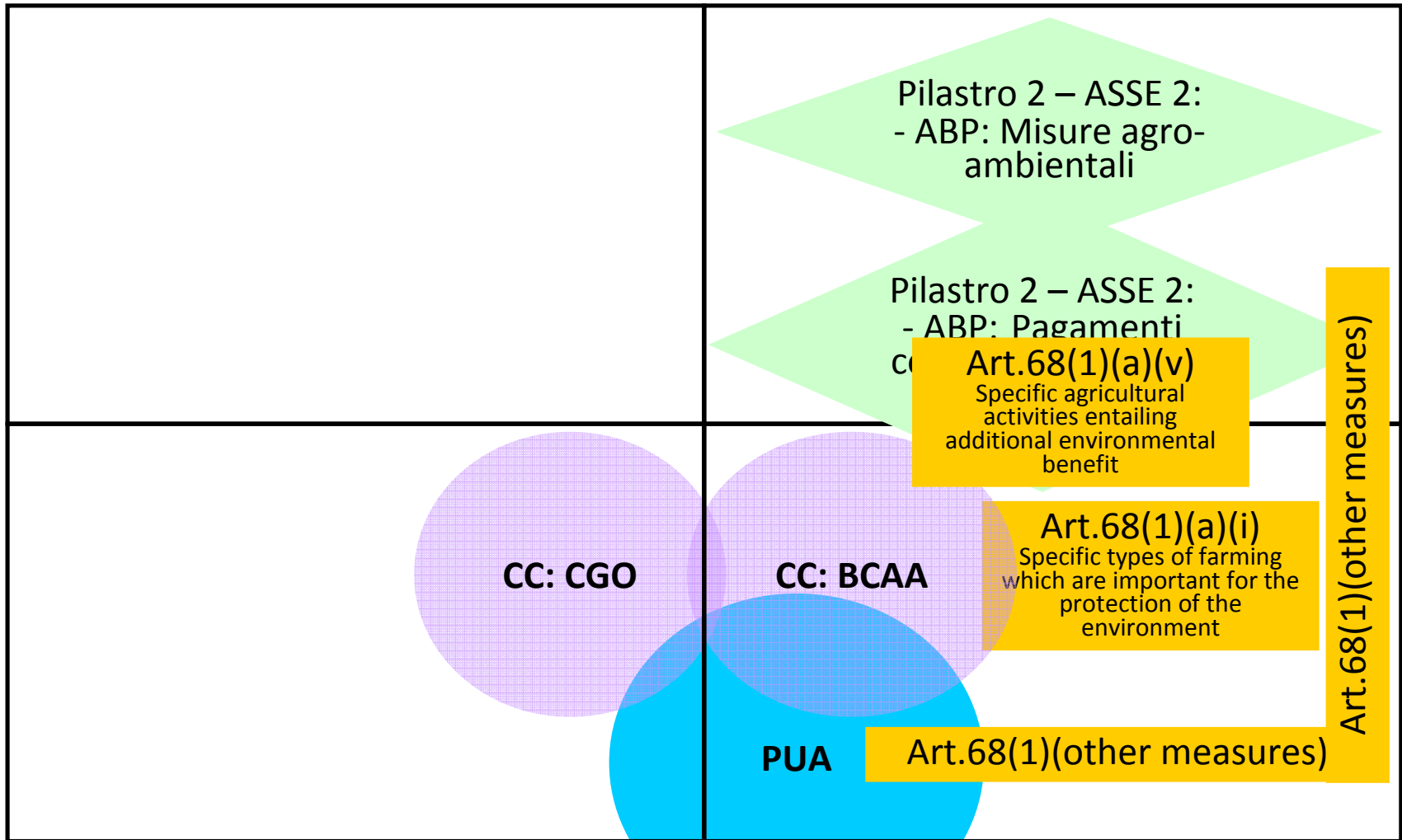
IL PUA:

- ✓ In parte, può essere interpretato come pagamento per servizi ambientali fully-jointed all’esercizio del farming/breeding
- ✓ In ogni caso è il pagamento per il rispetto della cross-compliance



Più nel dettaglio...

➤ **Misure con esplicito (diretto) riferimento ai BPAA:**





La logica della PAC per i BPAA

- La PAC popola una spazio delle politiche per l'optimal provision dei BPAA che le politiche ambientali occupano con difficoltà
- Lo fa con una combinazione di strumenti che differiscono (o dovrebbero) soprattutto per il grado di jointness a cui si applicano

TUTTAVIA:

- Alcune contraddizioni della PAC rispetto a questo schema logico
 - ✓ Che cosa è il PUA? Perché su base storica?
 - ✓ Cross-compliance:
 - perché il PUA dovrebbe pagare il rispetto degli standard (CGO)?
 - se BCAA non-volontarie (jointed), sono poco esigenti: undersupply
 - se volontarie (non-jointed): perché non contrattualizzate? Rischiano di sovrapporsi alle misure Pilastro 2
 - ✓ Misure del Pilastro 2
 - alcune non sono in realtà volontarie (jointed): perché contratto/incentivo e non pagamento?
 - quanto è davvero esternalità (bene pubblico) e non già price premium (es. organic farming)?
 - ✓ Ambiguità delle misure art. 68: sovrapponibilità con altre misure



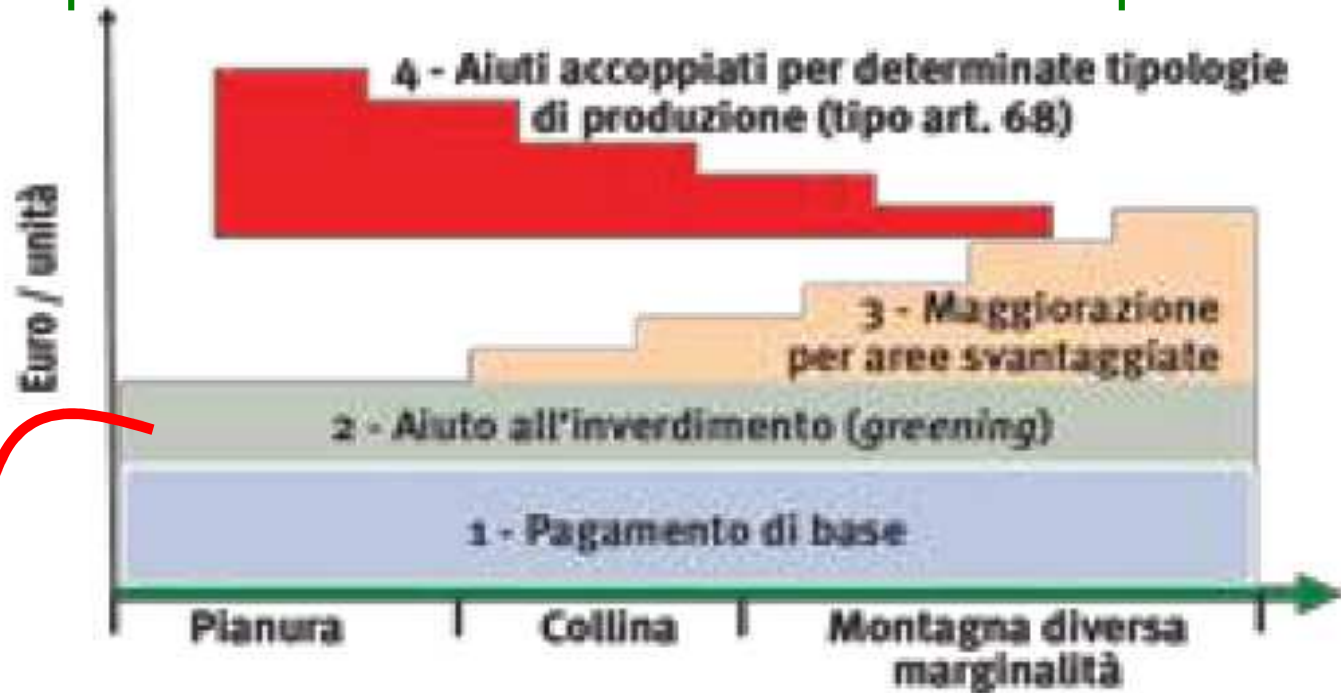
La PAC del dopo-2013: alcuni spunti

- Maggiori novità in termini di BPAA (al di là delle 3 opzioni):
 - ✓ Il PUA regionalizzato: + o - pagamento di esternalità jointed? Alcune simulaz.:
 - Pianura lombarda, caseario con prati stabili: -62%
 - Pianura umbra, tabacco e grano duro: -77%
 - Mont. appennin., carne bov., seminativi+pascoli: +57%
 - ✓ **II GREENING**
 - G. del Pilastro I: spacchettamento del PUA
 - G. del Pilastro II: prevalenza di misure incentivanti i BPAA



Il Greening del PUA

❖ Spacchettamento del PUA in 4 componenti:



❖ Componente condizionata a comportamenti di > qualità ambientale. Ipotesi:

- ulteriore rispetto all'eco-condiz. (CC): condizionalità rafforz.
- parametri semplici da definire: pascoli, set aside ecol, agr. biol....
- obbligatorio, non contrattuale (?)



Spacchettamento del PUA e BPAA

- Si palesa che alcune misure (Pilastro 2+art. 68) non sono incentivi ma pagamenti (nel PUA)
 - Quindi le relative misure del Pilastro 2+art.68 scompaiono (phasing-out)?
- Greening del PUA: pagamento o incentivo?
 - Se pagamento/obbligatorio: non efficace nell'incrementare la provision dei BPAA
 - Se volontario, vale quanto detto per BCAA "esigenti": perché non nella forma di incentivo/contrattuale?
 - Vero greening solo nel Pilastro 2 (Opzione 3)?
- In ogni caso: quale rapporto con le analoghe misure II pilastro (se rimangono)?

IL GREENING DEL PUA RISCHIA DI ESSERE FATTORE DI ULTERIORE CONTRADDIZIONE NELLA PAC CIRCA I BPAA



3. Le questioni aperte

In realtà, il tema di come ri-disegnare la PAC sulla fornitura di BPAA, cela alcune ulteriori questioni:

- A. Strumenti in conflitto (non separabilità degli strumenti della PAC rispetto ai BPAA): conclusioni
- B. La sfida della valutazione: che cosa va davvero pagato e quanto?
- C. Il problema dell'aggregazione/azione collettiva: quale è la scala ottimale dell'intervento?

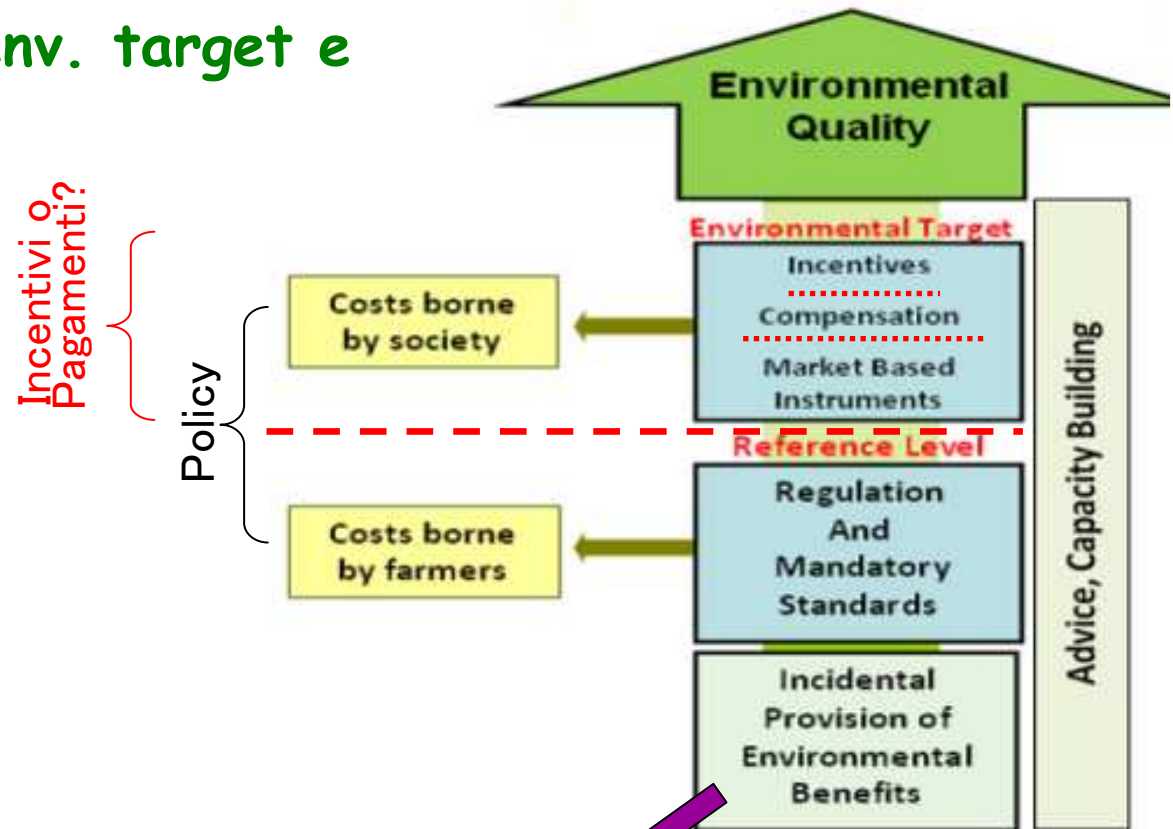


Che cosa va davvero pagato e quanto? (1)

Dobbiamo coprire i costi della differenza tra env. target e reference level:

- A. E se questi costi > benefici sociali?
- B. E se questa differenza è incidentale (jointed)?

Fonte: IEEP, 2009



The incidental provision of public goods occurs when the socially required quantity of the public good is provided alongside the agricultural commodity, and where a deliberate allocation of resources is not required to ensure its ongoing provision. In these cases, the provision of the public good is not dependent on public support.



Che cosa va davvero pagato e quanto? (2)

Sopra il reference level:

- ✓ Se volontario: incentivi. Se non volontario: pagamenti!?
- 1. Incentivo socialmente ottimale: copertura $>$ costi, $<$ ricavi
 - Se non-volontario allora $=0$; che ne è del greening del PUA?
- 2. Pagamento? Non c'è undersupply se non c'è abbandono
- ✓ Quindi il pagamento copre il rischio di abbandono, cioè paga il valore intrinseco = valore di esistenza o "valore di permanenza"

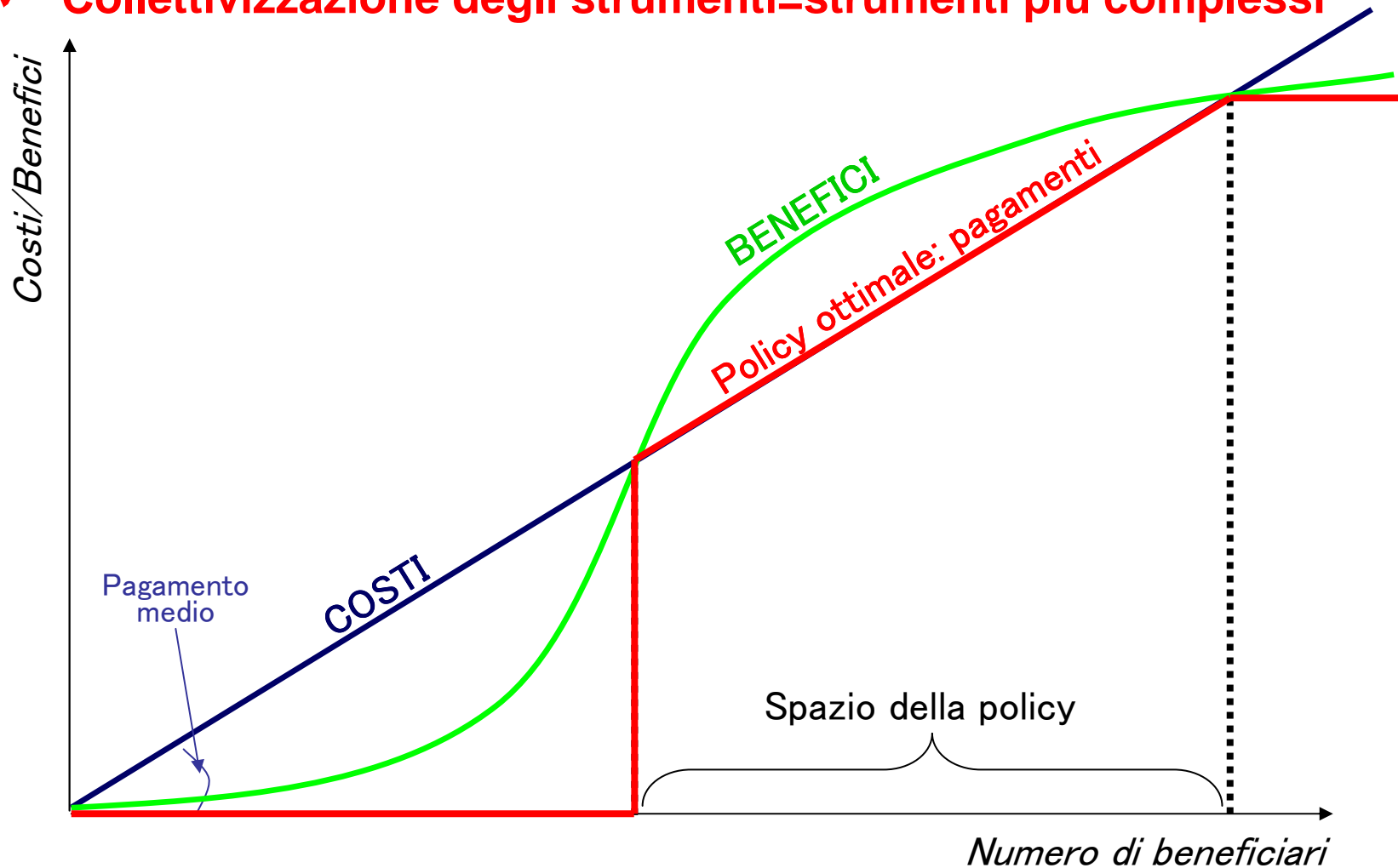
Soggettivazione del bene pubblico: pagamento tailored sul soggetto non sul bene

- Valore di permanenza = Incentivo al reddito (reddito minimo)
 - Andrebbe parametrato al reddito...
- Questo può giustificare la selettività del pagamento rispetto a:
 - Capping
 - Agricoltori attivi vs. non attivi
 - Soggetti non agricoli



Il problema dell'aggregazione/azione collettiva

- ✓ L'optimal provision dei BPAA dipende dalla scala
- ✓ "Scalatura" degli strumenti (compliance/incentivi/pagamenti)
- ✓ **Collettivizzazione degli strumenti=strumenti più complessi**





Considerazioni conclusive

- A. E' possibile pensare ad una PAC che abbia una genuina giustificazione nella fornitura di BPAA
- B. La PAC attuale presenta alcuni aspetti contraddittori rispetto a questo obiettivo. Alcuni sembrano risolversi con le proposte della nuova PAC, altri no
- C. In ogni caso, il vero greening della PAC non è deciso dai "pacchetti" del greening ma dal suo disegno complessivo e dalla presenza di conflitti tra misure della PAC rispetto ai BPAA
 - ✓ **presenza di controtrattamenti:** una certa scelta di regionalizzazione può annullare completamente l'effetto di provision del greening del PUA o del Pilastro 2 (effetti diretti+indiretti)
 - ✓ **presenza di doppi pagamenti:** il greening sia del primo che del secondo pilastro aumenta il rischio di un doppio pagamento senza che ci sia raddoppio della provision
 - ✓ **BPAA interdipendenti:** la presenza di (dis)economie di scopo nella provision di beni pubblici dovrebbe ridurre (aumentare) l'incentivo necessario (misure integrate), ma non incidere sui pagamenti.