

---

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

## La Politica Agricola Comune ed i suoi strumenti

Economia dell'Integrazione Europea

EIE 0809 IX /1

### L'importanza della PAC

---

- ❖ La PAC è importante per tre aspetti
  - Carattere **storico**
    - *La PAC è la prima politica comune, con la quale si sperimenta il processo di integrazione europea. La PAC e i suoi obiettivi sono inseriti nel Trattato di Roma del 1957 ripresi immutati dal Trattato di Maastricht del 1992, prima, e da ultimo in quello di Lisbona del 2007*
  - Carattere **oggettivo**
    - *Attualmente la PAC assorbe poco più del 40% del bilancio comunitario*
  - Portata degli **effetti**
    - *Che travalicano il settore agricolo per estendersi con la recente riforma ad altri aspetti (sanità pubblica, qualità degli alimenti, cura del paesaggio, tutela del territorio, salvaguardia dell'ambiente, benessere degli animali, salute delle piante ...)*

*NOTA: Nell'UE-25 (2005) agricoltura pesa per 5% su occupati complessivi e 2% su PIL complessivo*

EIE 0809 /2

## Gli obiettivi della PAC

- ❖ La PAC e i suoi obiettivi sono inseriti nel Trattato istitutivo della Comunità Europea
  - L'art. 33 (ex art. 39 del Trattato di Roma) definisce le finalità e gli obiettivi della PAC:
    - *incrementare la **produttività**, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola (concezione intensiva di ammodernamento delle aziende)*
    - *assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del **reddito** individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,*
    - ***stabilizzare** i mercati,*
    - *garantire la sicurezza degli **approvvigionamenti**,*
    - *assicurare **prezzi ragionevoli** nelle consegne ai consumatori*

EIE 0809 /3

## Gli obiettivi della PAC: una valutazione

- ❖ **Generici**
  - Prezzo ragionevole ai consumatori
- ❖ **Spesso non coerenti**
  - Prezzi ragionevoli al consumo vs elevati livelli di reddito per gli agricoltori
- ❖ **Carenti**
  - Mancanza di riferimento a trasformazione e distribuzione che "fanno" i prezzi

EIE 0809 /4

## Gli strumenti della "vecchia" PAC

- ❖ **Politica dei prezzi (forte)**
  - Prezzo comunitario mantenuto artificialmente alto attraverso un sistema di prezzi "istituzionali", che tende a garantire ai produttori un prezzo minimo (il prezzo di intervento) più alto di quello prevalente nel resto del mondo
  - Prezzi differenziati per prodotto e comuni a tutta l'area comunitaria (Organizzazioni Comuni di Mercato – OCM)
  - Politica a forte contenuto protezionistico: tariffe all'importazione, sussidi (restituzioni) alle esportazioni
- ❖ **Politica delle strutture (debole)**
  - Politica di aggiustamento strutturale delle aziende agricole, con l'obiettivo di modernizzare e omogeneizzare le strutture dell'agricoltura europea (impostazione "orizzontale" per tutto il settore agricolo e non per comparti)
  - Politica affidata a interventi spesso non attuati dagli Stati membri e ai quali è stata riservata una scarsa dotazione finanziaria

EIE 0809 /5

## La politica dei prezzi: punti di forza e di debolezza (1)

- ❖ La "vecchia" PAC è un classico esempio di modello di sostegno "accoppiato" (alla quantità prodotta): il trasferimento di risorse ai produttori è tanto più elevato quanto maggiore è la quantità prodotta
- ❖ Modello di sostegno comune ai paesi sviluppati
- ❖ Accontenta tutti: sostiene il generico status di agricoltore
  - È un sostegno indiscriminato (e quindi iniquo)
  - È una politica difficilmente "condizionabile" in termini di soggetti beneficiari ed obiettivi
  - Incentiva la produzione fuori mercato
- ❖ Politica "dirigistica" e unica per tutta la Comunità: i paesi applicano la PAC in modo "automatico" attraverso l'emanazione di norme nazionali di recepimento dei regolamenti comunitari

EIE 0809 /6

## La politica dei prezzi: punti di forza e di debolezza (2)

---

- ❖ Semplice da gestire (almeno nella fase iniziale)
- ❖ Stabilizza il mercato interno (quantità offerta e prezzi) e lo isola dal resto del mondo
- ❖ Sostegno invisibile: scarsa **percezione** da parte dei **consumatori** del costo loro imposto dal sostegno dei prezzi agricoli
  - Tassa regressiva sul consumo
- ❖ Costo di bilancio relativamente basso (almeno finché la Comunità è rimasta importatrice netta)

EIE 0809 /7

## La riforma MacSharry del 1992

---

Agli inizi degli anni '90, a seguito di:

- pressione internazionale per la riduzione del sostegno interno (GATT)
- complicazione e burocratizzazione della politica
- squilibrata distribuzione del sostegno: 80% sostegno in favore del 20% delle aziende
- perdita centralità della PAC
- ❖ È stata varata la riforma MacSharry che introduce modifiche importanti agli strumenti di sostegno:
  - riduzione graduale dei prezzi di intervento (**riorientamento** al mercato della produzione), compensata dalla ...
  - ... introduzione di **pagamenti compensativi** ad ettaro/capo di bestiame (**aiuto parzialmente disaccoppiato**)

EIE 0809 /8

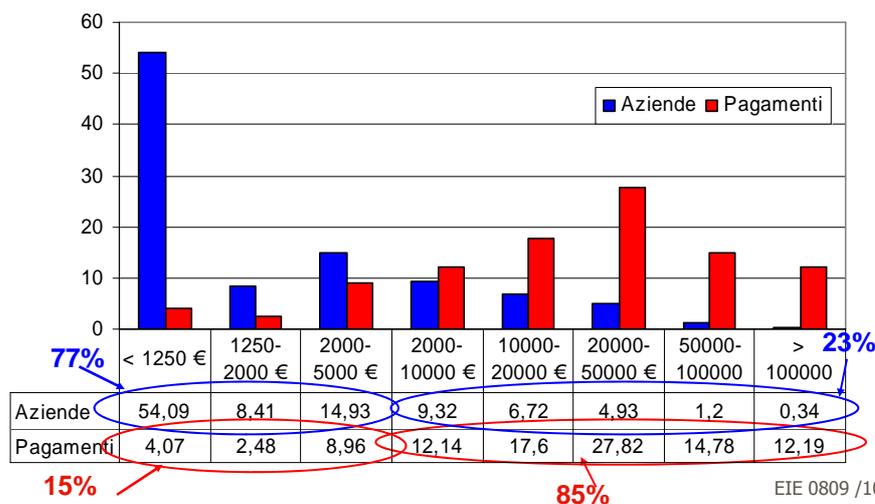
## La riforma MacSharry: alcune considerazioni

- ❖ Da un sostegno accoppiato a sostegno **parzialmente disaccoppiato** che prende la forma di un **aiuto diretto** agli agricoltori
- ❖ Da sostegno legato a **quanto** si produce ad uno legato a **cosa** si produce
- ❖ Il prezzo riconquista parte della sua funzione di orientamento al mercato
- ❖ Minore incentivo alla produzione per l'intervento perché l'aiuto è legato a fattori della produzione "fissi" (rese, superfici e mandrie "storiche")
- ❖ Maggiore **trasparenza** del sostegno
  - l'onere di sposta dal consumatore al contribuente
- ❖ Sostegno **visibile** quindi
  - più vulnerabile
  - da giustificare
  - condizionabile
- ❖ **Congelamento** della distribuzione del sostegno a quello del periodo di riferimento: status quo distributivo

EIE 0809 /9

## La distribuzione degli aiuti nell'UE-15

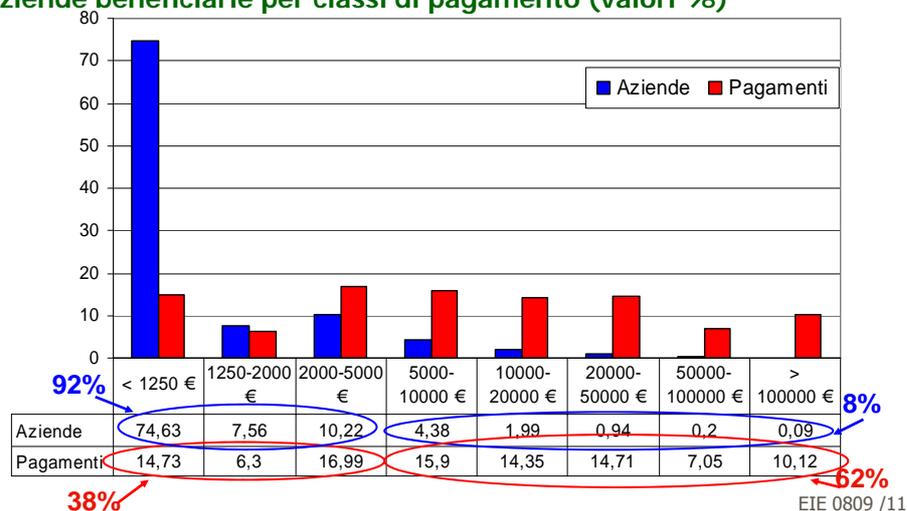
Distribuzione dei pagamenti diretti della PAC nel 2003 e delle aziende beneficiarie per classi di pagamento (valori %)



EIE 0809 /10

## La distribuzione degli aiuti in Italia

Distribuzione dei pagamenti diretti della PAC nel 2003 e delle aziende beneficiarie per classi di pagamento (valori %)



EIE 0809 /11

## La riforma Fischler: gli obiettivi

Nel 2003 la PAC viene assoggettata ad un'altra riforma (a quella MacShary nel 1999 era seguita la riforma di Agenda 2000)

- ❖ Migliorare la **competitività** dell'agricoltura europea
- ❖ **Riorientare** la produzione al mercato
- ❖ Promuovere un'agricoltura **sostenibile** e **socialmente accettabile**
- ❖ Rafforzare lo **sviluppo rurale**
- ❖ **Semplificare** il regime di sostegno
- ❖ Rendere la PAC più rispondente agli impegni assunti o da assumere in sede **WTO**

EIE 0809 /12

## La riforma Fischler del 2003: gli strumenti

- ❖ La riforma del 2003 ruota attorno ad alcuni cardini:
  - **Disaccoppiamento** degli aiuti e istituzione del "regime di pagamento unico" (RPU)
  - **Modulazione** degli aiuti diretti
  - **Condizionalità** degli aiuti diretti

EIE 0809 /13

## Disaccoppiamento e regime di pagamento unico

- ❖ La riforma del 2003 sancisce il totale **disaccoppiamento** degli aiuti, in quanto essi assumono la forma di un pagamento **indipendente** dalla produzione stessa ("dis-accoppiato", appunto)
- ❖ Il nuovo sostegno, infatti, è fornito sotto forma di un "pagamento unico aziendale", legato al **possesso della terra** sulla quale deve svolgersi l'**attività agricola**, e vincolato al rispetto di standard minimi ambientali, di sanità pubblica, di salute delle piante e degli animali, di benessere degli animali, di gestione dei terreni agricoli (**condizionalità**)
- ❖ Gli agricoltori sono ora **liberi** di produrre o non produrre; ricevono comunque l'aiuto (nel rispetto della **condizionalità**)
- ❖ Nel corso di 40 anni si è passati da un aiuto legato a "quanto" si produce, ad un aiuto legato a "cosa" si produce, ad un aiuto legato al "possesso" della terra e alla più generale e ampia definizione di "attività agricola" (dove per essa si intende anche il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali)

EIE 0809 /14

## Il disaccoppiamento: il riorientamento

- ❖ Da produzione "orientata ai sussidi"
  - dove la scelta di cosa produrre era dettata dall'entità degli aiuti che si potevano ottenere a seconda di come veniva ripartita la superficie tra le diverse colture, indipendentemente dalle richieste del mercato
  - anche in "assenza" di mercato, la produzione realizzata poteva essere venduta all'intervento a un prezzo minimo garantito
- ❖ a produzione "orientata al mercato"
  - dove l'aiuto è legato dal prodotto e le decisioni produttive sono determinate dalle condizioni di mercato

EIE 0809 /15

## Il regime di pagamento unico: RPU

- ❖ Il regime di pagamento unico (RPU) è il contenitore nel quale vengono travasati la maggior parte degli aiuti diretti prima esistenti e differenziati per prodotto, inquadrandoli in una cornice unica di diritti ed obblighi
- ❖ La riforma ritaglia un ampio ruolo per gli Stati membri chiamati ad operare una serie di scelte per adattare la PAC alle specifiche realtà territoriali

EIE 0809 /16

## RPU: gli aiuti interessati

- ❖ Aiuto alla superficie per seminativi, legumi da granella, riso
  - ❖ Aiuto alla produzione per le sementi
  - ❖ Indennità ai produttori di patate da amido
  - ❖ Premi OCM carni bovine e ovicaprine
  - ❖ Aiuti alle regioni ultraperiferiche
  - ❖ Pagamenti per foraggi essiccati
  - ❖ Premi e pagamenti supplementari OCM latte (tra 2005 e 2007)
  - ❖ Aiuti per superficie per il luppolo
  - ❖ Aiuti alla produzione olio d'oliva
  - ❖ Aiuti alla produzione tabacco
  - ❖ Aiuto alla produzione cotone
  - ❖ Aiuti "compensativi" zucchero
  - ❖ Aiuti compensativi per le banane
  - ❖ Aiuti per l'ortofrutta destinata alla trasformazione
  - ❖ Aiuti per l'estirpazione OCM vino
- dal 2005
- dal 2006
- dal 2007
- dal 2008

EIE 0809 /17

## RPU: entrata in vigore

- ❖ Il RPU è entrato in vigore il 1° gennaio 2005
- ❖ Tuttavia, gli Stati membri hanno potuto posticipare l'avvio del RPU al 2006 o al 2007, dopo un periodo transitorio (*periodo transitorio facoltativo*)
- ❖ Dei 15 "vecchi" membri dell'UE, 9 paesi, tra cui l'Italia, hanno deciso di applicare il RPU partire dal 2005
- ❖ Gli altri 6 hanno applicato il RPU dal 2006
- ❖ Nessuno ha avviato il regime nel 2007

EIE 0809 /18

## RPU: diritti all'aiuto

- ❖ Ogni agricoltore che accede al RPU è titolare di un certo numero di **diritti all'aiuto per ettaro**
- ❖ Per ricevere il pagamento dell'importo fissato nel titolo, ogni diritto all'aiuto deve essere abbinato ad un ettaro di superficie aziendale
- ❖ Il RPU ha potuto essere adottato secondo due modelli:
  - il modello **classico** o **storico**, che applica il disaccoppiamento a livello aziendale
  - il modello **regionalizzato** o **forfetari**, che applica il disaccoppiamento a livello "regionale"
- ❖ Entrambi i modelli hanno potuto essere adottati secondo numerose varianti

EIE 0809 /19

## Modello storico: i beneficiari

- ❖ Nel **modello storico** i beneficiari sono i **beneficiari storici della PAC**, cioè coloro che nel periodo di riferimento (generalmente 2000-2002) hanno ricevuto almeno uno degli aiuti diretti che ricadono nel RPU
- ❖ Il valore dell'**aiuto ad ettaro** è definito a livello **aziendale** sulla base degli aiuti ricevuti da quella azienda nel periodo storico di riferimento
- ❖ Di conseguenza, l'aiuto ad ettaro è **differenziato tra i beneficiari**
- ❖ Ogni agricoltore che accede al RPU è titolare di un **diritto all'aiuto per ettaro** calcolato **dividendo l'importo di riferimento**, cioè la media dei pagamenti complessivamente percepiti dall'azienda negli anni di riferimento, per il numero medio di ettari che negli stessi anni hanno dato vita a quei pagamenti diretti
- ❖ Il numero medio di ettari definisce il numero totale dei diritti all'aiuto di ciascun agricoltore

EIE 0809 /20

## Modello storico: esempio di calcolo del diritto all'aiuto

Azienda X			Azienda Y			Azienda Z		
anno	Aiuti (€)	ha	anno	Aiuti (€)	ha	anno	Aiuti (€)	ha
2000	2.000	5	2000	5.000	4	2000		3
2001	2.100	5	2001	8.000	4	2001		
2002	2.500	5	2002	2.000	4	2002		2
Media	2.200	5	Media	5.000	4	Media		
Aiuto storico = 440 €/ha (2.200 €/ 5 ha)			Aiuto storico = 1.250 €/ha (5.000 €/ 4 ha)			Aiuto storico = ---		

EIE 0809 /21

## Modello regionalizzato: i beneficiari

- ❖ Nel **modello regionalizzato** sono beneficiari dell'aiuto **tutti** gli agricoltori la cui azienda ricade nella regione, compresi quelli che nel periodo storico di riferimento non avevano ricevuto aiuti (ad esempio i produttori di prodotti ortofrutticoli)
- ❖ I beneficiari (quindi **tutti** gli agricoltori della regione) ricevono un **pagamento forfetario ad ettaro di uguale valore**
- ❖ L'aiuto è calcolato dividendo il massimale regionale per la **superficie agricola regionale**, escluse le superfici destinate a colture forestali o a usi non agricoli (**superficie ammissibile**)
- ❖ Il modello regionalizzato presuppone la suddivisione del massimale nazionale (cioè l'ammontare massimo di aiuti a cui ha diritto un Paese) in **massimali regionali**
- ❖ Ogni agricoltore ha avuto un numero di titoli pari al numero di ettari posseduto il primo anno di applicazione del RPU

EIE 0809 /22

## Modello regionalizzato: esempio di calcolo del diritto all'aiuto

Azienda X			Azienda Y			Azienda Z		
anno	Aiuti (€)	ha	anno	Aiuti (€)	ha	anno	Aiuti (€)	ha
Media 2000-02	2.200	5	Media 2000-02	5.000	4	Media 2000-02	-----	
Anno applicaz. RPU		5	Anno applicaz. RPU		4	Anno applicaz. RPU		3
Massimale regionale = 7.200 € (2.200+5.000)								
Superficie agricola = 12 ha (5+4+3)								
Valore diritto = 600 €/ha (7.200/12)								
Rispetto al modello storico								
Azienda X +36%			Azienda Y -52%			Azienda Z +100%		

EIE 0809 /23

## Modello regionalizzato: i criteri

- ❖ La regione può applicare la regionalizzazione su tutto o parte del massimale regionale
- ❖ In quest'ultimo caso il regime assume una forma **mista** (ed effetti redistributivi differenti) a seconda del criterio di distribuzione:
  1. **Verticale**: vengono sottoposte a regionalizzazione (redistribuzione) una o più componenti (settori) del massimale
  2. **Orizzontale**: la regionalizzazione (redistribuzione) è attuata su una quota percentuale di tutto il massimale (x % di tutti i settori)
  3. **Ibrido**: che riunisce criteri verticale e orizzontale
  4. **Statico o dinamico**, a seconda che le percentuali di aiuto sottoposte a regionalizzazione (redistribuite) cambino o meno nel tempo
- ❖ La restante quota viene distribuita agli agricoltori sulla base degli aiuti ricevuti nel periodo di riferimento (aiuti "storici")

EIE 0809 /24

## Modello storico vs modello regionalizzato

### ❖ Effetto redistributivo

- Il modello regionalizzato attua una redistribuzione degli aiuti tra **tutti** gli agricoltori della regione interessata (a scapito degli agricoltori dei settori più "sostenuti" nel passato), ma mantiene la distribuzione storica tra regioni
- Il modello storico mantiene la distribuzione storica (status quo) tra le aziende beneficiarie di aiuto nel passato (e quindi anche tra settori e aree)
- In entrambi i casi la riforma mantiene la distribuzione storica delle risorse tra gli Stati membri

EIE 0809 /25

## RPU: uso del suolo

- ❖ Per avere diritto al pagamento dell'importo fissato nel titolo, ogni diritto all'aiuto deve essere **abbinato** ad un ettaro di superficie agricola aziendale, escluse le superfici destinate a colture forestali o a usi non agricoli
- ❖ La superficie abbinata al diritto
  - può essere utilizzata per **qualsiasi** attività agricola
  - può **non** essere utilizzata a **fini produttivi** ma l'agricoltore ha l'obbligo di mantenerla in **buone condizioni agronomiche e ambientali** (concetto ampio di attività agricola) rispettando i requisiti fissati nell'ambito della **condizionalità**

EIE 0809 /26

## Sostegno specifico: art. 69 e aiuti specifici

- ❖ **Art. 69:** ciascuno Stato membro ha potuto scegliere di usare **fino al 10%** del massimale nazionale per effettuare **pagamenti supplementari** a favore di specifici tipi di agricoltura (importanti per l'ambiente, la qualità, la commercializzazione dei prodotti agricoli)
- ❖ **Aiuti specifici:** per numerosi prodotti, che nelle aree di produzione rivestono una importanza strategica (economica, sociale o ambientale), è previsto il pagamento di **aiuti specifici**, cioè di aiuti direttamente **legati** alla **produzione** e che di, conseguenza, limitano la portata del disaccoppiamento
  - Grano duro (40 €/ha)
  - Colture proteiche (55,75 €/ha)
  - Riso (75 €/ha)
  - Frutta in guscio (120,75 €/ha + 120,75 €/ha)
  - Colture energetiche (45 €/ha)
  - Patate da fecola (66,32 €/t di fecola)

EIE 0809 /27

## La riforma di alcune OCM

- ❖ Per tenere conto del ruolo che alcune colture rivestono sugli equilibri socio-economici di determinate aree, gli aiuti diretti di pertinenza delle relative OCM sono stati integrati nel RPU con modalità differenti da quelle standard
- ❖ Per tabacco, cotone e vino è stato deciso di trasferire parte dei fondi del I pilastro allo sviluppo rurale (II pilastro) in favore della ristrutturazione delle aree di produzione
- ❖ Per il settore lattiero-caseario il regime delle quote latte è stato prorogato fino al 2015
- ❖ Per lo zucchero è stata avviata una intensa attività di ristrutturazione del settore che ha portato alla riduzione del 30% della produzione comunitaria e al dimezzamento della produzione italiana

EIE 0809 /28

## RPU: le scelte dei paesi

	RPU storico	RPU regionalizzato (ibrido statico)	RPU regionalizzato (ibrido dinamico)	Aiuti settoriali (scelte nazionali)	Articolo 69
Belgio	x			x	
Francia	x			x	
Spagna	x			x	x
Portogallo	x			x	x
Irlanda	x				
Galles	x				
Scozia	x				x
Grecia	x				x
Paesi Bassi	x			x	
Austria	x			x	
Italia	x				x
Lussemburgo		x			
Irlanda del Nord		x			
Danimarca		x		x	
Svezia		x		x	x
Inghilterra			x		
Finlandia			x	x	x
Germania			x	x	

EIE 0809 /29

## RPU: confronto tra paesi

- ❖ Quadro eterogeneo nell'applicazione del RPU
- ❖ 11 tra paesi/regioni hanno scelto il modello storico (mantenimento status quo distributivo)
- ❖ 4 tra paesi/regioni hanno scelto il modello ibrido statico (parziale redistribuzione aiuti, statica nel tempo)
- ❖ 3 tra paesi (Germania Finlandia e Inghilterra) giungeranno gradualmente ad una completa regionalizzazione attraverso un sistema ibrido dinamico
- ❖ Ampia ricorso al mantenimento di aiuti settoriali esclusi dal regime di pagamento unico (10 paesi/regioni)
- ❖ Ricorso più moderato dell'art. 69 (7 paesi/regioni)

EIE 0809 /30

## La modulazione degli aiuti diretti

- ❖ La modulazione è uno strumento che serve a trasferire risorse finanziarie dal I pilastro della PAC (politiche di mercato e aiuti diretti) al II pilastro (sviluppo rurale)
  - tutti gli aiuti diretti (RPU + altri) di cui un'azienda beneficia sono ridotti annualmente del 5%
  - è **obbligatoria** per gli Stati membri
  - prevede una **franchigia** sui primi 5.000 euro di aiuti ricevuti da ciascuna azienda
  - parte delle somme prelevate (20%) restano al paese in sono generate e parte (80%) vengono redistribuite tra tutti i paesi in funzione di criteri oggettivi:
    - SAU (65%)
    - Occupazione agricola (35%)
    - PIL pro capite (fattore di correzione)

EIE 0809 /31

## La condizionalità nella riforma Fischler

- ❖ Per poter beneficiare dei pagamenti diretti (tutti, non solo RPU) ogni agricoltore è tenuto a rispettare la **condizionalità** che riguarda:
  - il rispetto dei **criteri di gestione obbligatori** (CGO): norme già esistenti in materia ambientale, di salute pubblica, di salute degli animali e delle piante e di benessere degli animali
  - il mantenimento dei terreni agricoli in **buone condizioni agronomiche e ambientali** (BCAA): nuove norme per contrastare l'abbandono delle superfici conseguente al disaccoppiamento degli aiuti, in particolare nelle aree marginali
- ❖ Gli Stati Membri sono **obbligati** ad applicare la condizionalità
- ❖ I requisiti (standard) sono definiti dalle autorità nazionali (regionali) competenti che devono stabilire anche efficaci procedure di controllo e sanzione
- ❖ Il mancato rispetto della condizionalità comporta la riduzione degli aiuti fino al loro completo annullamento per l'anno in questione

EIE 0809 /32

## La condizionalità nella UE

- ❖ Emerge un quadro dell'attuazione molto variegato da paese a paese
- ❖ Vi sono differenze molto rilevanti tra paesi sia in termini di conoscenza delle problematiche ambientali che di capacità amministrativa di gestione del sistema, oltre che di requisiti richiesti agli agricoltori
- ❖ Molti Stati membri, tra cui l'Italia, hanno definito vincoli che le aziende possono soddisfare facilmente per minimizzare i rischi del mancato rispetto degli obblighi e per ridurre i costi amministrativi associati al controllo
- ❖ Di conseguenza, il potere vincolante della condizionalità è stato nullo

EIE 0809 /33

## Modulazione e condizionalità nella riforma Fischler



\* l'attribuzione dell'intensità dei vincoli è a titolo puramente esemplificativo

EIE 0809 /34

## Effetti attesi dalla riforma Fischler (1)

### ❖ Il disaccoppiamento degli aiuti

-  ... una riduzione dei prezzi di intervento che riduce i prezzi di mercato
-  .... una riduzione della produzione (non è necessario produrre per ottenere l'aiuto) ...
-  ....che porta ad un aumento dei prezzi (e quindi la convenienza a produrre)
-  .... effetto netto sui redditi incerto
-  ... il disaccoppiamento può comportare il rischio di abbandono della produzione (che nella realtà non si è realizzato)
-  ... assegna una rendita ai produttori derivante da ciò che hanno fatto in passato (nel modello storico) che di fatto si è trasferito nel prezzo della terra
-  .... rende il sostegno ancora più visibile

EIE 0809 /35

## Effetti attesi dalla riforma Fischler (2)

### ❖ Il riorientamento al mercato

-  Notevole passo avanti sul versante del riorientamento ...
-  ... il mercato diventa il riferimento delle scelte produttive (con conseguente miglioramento della qualità)
-  ... mercato regolato da equilibrio tra domanda e offerta
-  ... maggiore oscillazioni di prezzo da un anno all'altro
-  ... necessità di prevedere misure di assicurazioni e gestione delle crisi per contrastare la variabilità dei prezzi

EIE 0809 /36

## Effetti attesi dalla riforma Fischler (3)

### ❖ Flessibilità



Nuovo ruolo assegnato agli Stati membri ...



... da politica meccanicistica e unica ad una PAC che permette agli Stati membri di **adattare** la PAC ad obiettivi interni scegliendo gli strumenti e applicandoli nel modo più opportuno, nell'ambito di una cornice di riferimento proposta dall'UE. Tuttavia...



... distorsione della concorrenza tra agricoltori per il diverso calcolo degli aiuti (storico/forfetario) o per i diversi vincoli dettati dalla condizionalità



... rende difficile una lettura omogenea di "come si muove la PAC" anche all'interno di uno stesso Stato



... mette in luce le differenti capacità gestionali degli Stati membri

EIE 0809 /37

## Effetti attesi dalla riforma Fischler (4)

### ❖ Giustificazione sociale del sostegno (**sostenibilità e accettabilità**)



Condizionalità e modulazione vanno in questa direzione, ma...



... per quanto riguarda la condizionalità, molto dipende da quanto stringenti sono i vincoli introdotti e la loro effettiva applicazione (efficacia dei controlli) a livello nazionale/regionale



... la modulazione manda un deciso segnale che gli aiuti non sono imm modificabili e garantiti a vita, anche se ...



... si spostano risorse dal I al II pilastro, ma, comunque, nello stretto ambito della politica dedicata al settore agricolo



assimilazione del sostegno ad una rendita pura per la parte non legata all'attività agricola rendendo difficile la giustificazione sociale difficile rispetto ad altri settori dell'economia se il sostegno non è efficacemente e visibilmente mirato a premiare i comportamenti socialmente "virtuosi" degli agricoltori

EIE 0809 /38

## L'Health Check

- ❖ Nel 2008 è stata approvata una ulteriore riforma della PAC - l'Health Check – così chiamata perché nasce come verifica dello stato di salute della riforma Fischler a metà del suo percorso
- ❖ L'obiettivo è
  - consolidare la riforma del 2003, completandola in alcuni punti
  - preparare la PAC al dopo 2013 e al dibattito sul quadro finanziario (le prospettive finanziarie) dopo il 2013
- ❖ Le principali decisioni riguardano:
  - Modulazione e "nuove sfide"
  - Regionalizzazione/ravvicinamento
  - Disaccoppiamento degli aiuti diretti
  - Art. 68
  - Quote latte

EIE 0809 /39

## Modulazione e "nuove sfide"

- ❖ La modulazione aumenterà del 5% in 4 anni, sommandosi al taglio del 5% già operante.
- ❖ Rimane salva la franchigia dei primi 5.000€ ad azienda al di sotto della quale non si applica alcun taglio
- ❖ Per gli aiuti superiori a 300.000€ è previsto un taglio aggiuntivo del 4%, che entrerà in vigore già dal primo anno

Soglie di aiuti diretti (€)	2008	2009	2010	2011	2012
0-5.000	0%	0%	0%	0%	0%
>5.000; ≤300.000	5%	5%+2%	5%+3%	5%+4%	5%+5%
>300.000	5%	5%+2%+4%	5%+3%+4%	5%+4%+4%	5%+5%+4%

- ❖ I fondi aggiuntivi derivanti dall'aumento della modulazione restano nello Stato membro che li ha generati e vanno al II pilastro per finanziare le "nuove sfide": cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione risorse idriche, misure di accompagnamento per il settore lattiero e innovazione

EIE 0809 /40

## Regionalizzazione/ravvicinamento

- ❖ Al fine di rendere più uniforme il valore dei titoli agli Stati membri viene data la **possibilità** di attivare due meccanismi redistributivi nell'ambito di "regioni" individuate da ciascuno Stato membro:
  - la **regionalizzazione**
  - il **ravvicinamento**
- ❖ I due strumenti hanno effetti redistributivi diversi tra loro
- ❖ L'obiettivo è di sganciare il sostegno ricevuto dagli agricoltori dai riferimenti storici (sempre più lontani nel tempo)

EIE 0809 /41

## Regionalizzazione/ravvicinamento

- ❖ La **regionalizzazione** determina una redistribuzione degli aiuti tra **tutti** gli agricoltori che ricadono nella stessa regione, compresi quelli che non hanno mai ricevuto aiuti diretti, ai quali viene attribuito un aiuto forfetario ad ettaro
  - Ai paesi come l'Italia che applicano il modello storico è consentito passare (se lo vogliono) al modello regionalizzato dal 2010 o più tardi
- ❖ Il **ravvicinamento** determina una redistribuzione degli aiuti, nell'ambito della regione, solo tra chi **già possiede titoli di pagamento unico**

EIE 0809 /42

## Regionalizzazione/ravvicinamento: un confronto

	Aiuto storico (€/ha)	Regionalizzazione (€/ha)		Ravvicinamento (€/ha)	
		Forfetario	Var.	Forfetario	Var.
Azienda X	440	600	+ 36%	845	+ 92%
Azienda Y	1.250	600	- 52%	845	- 32%
Azienda Z	--	600	+++++	--	

Regionalizzazione: aiuto forfetario = 600 €/ha

Ravvicinamento: aiuto forfetario = 845 €/ha

EIE 0809 /43

## Regionalizzazione/ravvicinamento: un confronto

In realtà, nell'HC la regionalizzazione non può riguardare più del 50% del massimale regionale (regionalizzazione ibrida)

	Aiuto storico unitario (€/ha)	Regionalizzazione (50%) (€/ha)			
		Forfetario	Storico	Totale	Var.
Azienda X	440	300	220	520	+ 18%
Azienda Y	1.250	300	625	925	- 26%
Azienda Z	--	300	--	300	+++++

Regionalizzazione: aiuto forfetario = 300 €/ha (3.200 € (50% massimale regionale)/12 ha)

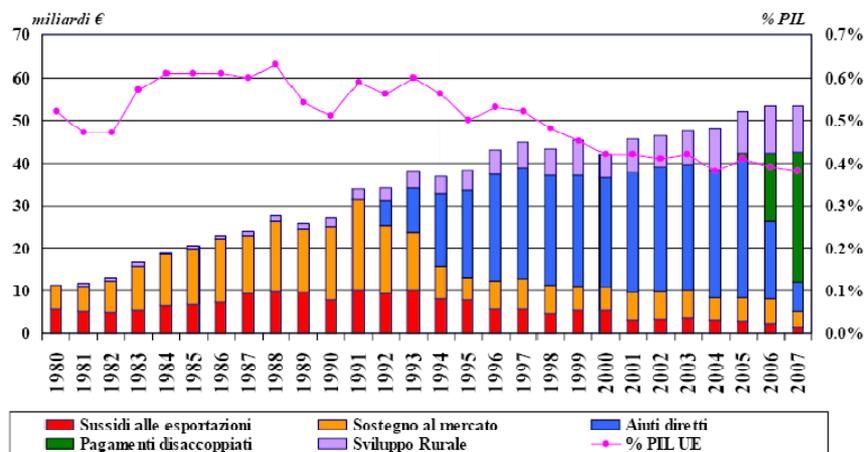
EIE 0809 /44

## Disaccoppiamento, art. 68 e quote latte

- ❖ Disaccoppiamento
  - l'HC conferma il cammino verso il progressivo totale disaccoppiamento degli aiuti
  - tra il 2010 ed il 2012 la maggior parte dei residui pagamenti ancora "accoppiati" alla produzione saranno inclusi nel RPU
  - Rimangono "accoppiati" specifici aiuti settoriali e territoriali
- ❖ Art 68 (ex art. 69)
  - confermata la possibilità di utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per concedere sostegno agli agricoltori sulla base di un menù di azioni (strumento potenziato e reso più flessibile)
- ❖ Quote latte
  - vengono aumentate del 5% in 5 anni per agevolare la loro abolizione prevista nel 2015 (il cosiddetto *soft landing*)
  - l'Italia ha ottenuto che l'aumento del 5% si abbia interamente nel 2009

EIE 0809 /45

## La spesa e le riforme della PAC



EIE 0809 /46

## La spesa come effetto delle riforme

- ❖ L'adozione del **principio compensativo** utilizzato per passare dal vecchio modello di sostegno accoppiato alla produzione al nuovo modello di sostegno disaccoppiato ha prodotto alcune importanti conseguenze:
  - ogni riforma di settore si è tramutata in un aumento della spesa per la PAC
  - l'approccio compensativo, proprio per le modalità di calcolo, ha definito una rigida distribuzione della spesa tra settori e tra paesi
  - si è andata riducendo la componente legata all'intervento sui mercati (acquisti all'intervento, sussidi all'esportazione, ecc.), per l'aumento dei prezzi mondiali e la riduzione dei prezzi garantiti all'interno dell'UE
  - è andata aumentando la componente legata agli aiuti diretti
- ❖ La spesa per la PAC è dunque divenuta più **prevedibile e controllabile**, ma soprattutto **visibile e consistente**

EIE 0809 /47

## Quale futuro per la PAC post-2013? (parzialmente tratto da F. De Filippis)

- ❖ L'Health Check consolida alcuni elementi della PAC:
  - il rafforzamento dello sviluppo rurale (tramite l'aumento della modulazione)
  - il disaccoppiamento degli aiuti diretti
  - la regionalizzazione (sebbene sia ancora volontaria)
- ❖ Tali elementi sembrano indicare, dopo il 2013
  - un I pilastro costituito da aiuti diretti totalmente disaccoppiati, uniformi nei (tra) paesi, vincolati al rispetto della condizionalità
  - un II pilastro finanziariamente rafforzato
- ❖ L'Health Check lascia tuttavia irrisolto – e rende ancora più evidente – il problema della "giustificazione" del sostegno, vale a dire del perché si danno soldi agli agricoltori
- ❖ La "giustificazione" è tanto più necessaria quanto più gli aiuti sono disaccoppiati
- ❖ La regionalizzazione non è di per sé una giustificazione, anzi ...

EIE 0809 /48

## Quali vincoli per la PAC?

### Esterni all'agricoltura

- ❖ Budget Review: 2009/10 è stato avviato il dibattito sulle future priorità di spesa dell'UE che vede la PAC sul banco degli imputati
- ❖ Avvio del dibattito sulle prospettive finanziarie 2013-2018 che dovrà definire l'entità di spesa delle politiche comunitarie. E' opinione comune che la PAC subirà una riduzione delle risorse finanziarie a disposizione

### Interni all'agricoltura

- ❖ Dibattito sul futuro della PAC dopo il 2013

EIE 0809 /49

## Quale giustificazione ai pagamenti disaccoppiati?

- ❖ Compensazione per la fornitura di beni e servizi pubblici ?
  - [ma questo richiederebbe aiuti selettivi e mirati (elargiti a pochi, a molti, ma non a tutti) finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi misurabili, valutabili nella loro efficacia ed efficienza, monitorabili]
- ❖ Corrispettivo per il rispetto della condizionalità?
  - [ma la condizionalità non è compresa dagli agricoltori e non è recepita dalla società. Inoltre è applicata in maniera disforme tra paesi]
- ❖ Come pagamento per assicurare il mantenimento dell'agricoltura tramite uno "zoccolo duro" di sostegno al reddito degli agricoltori (uguale per tutti e ridotto)(F. De Filippis)?

EIE 0809 /50

## Alcune recenti proposte (1)

- ❖ Bureau – Mahé (2008) hanno proposto una revisione del RPU che prevede 3 livelli di pagamenti:
  1. *basic husbandry payment* : pagamento base annuale uguale per tutti, disaccoppiato e condizionato ad alcune attività minime di mantenimento del paesaggio, conservazione della biodiversità e delle risorse naturali
  2. *natural handicap payment*: pagamenti (anche accoppiati) riservati ad aree svantaggiate per il mantenimento dell'attività agricola e zootecnica
  3. *Green points payment*: pagamenti specifici per la conservazione dell'ambiente e della biodiversità nelle aree sensibili
- +
  - *Lifetime retirement payment*: prepensionamento per favorire l'accorpamento fondiario

EIE 0809 /51

## Alcune recenti proposte (2)

- ❖ Swinnen (2009) ha proposto di riallocare una parte importante del bilancio per la PAC per stimolare lo sviluppo e l'applicazione di nuove e migliorate tecnologie "verdi" (R&D) per:
  - migliorare la produttività agricola
  - ridurre la pressione sui prezzi dei prodotti alimentari della domanda di materia prima per i biocombustibili
  - ridurre l'effetto negativo sui cambiamenti climatici dell'attività agricola
  - ridurre la dipendenza dell'agricoltura dall'energiaperché gli obiettivi comunemente associati ai pagamenti diretti sono meglio perseguiti da altri strumenti
- ❖ Anania (2009) ha proposto di pensare a nuovi strumenti indirizzati a migliorare la competitività del sistema agroalimentare europeo anche attraverso lo sviluppo e l'adozione di innovazioni

EIE 0809 /52