

Il futuro della PAC dopo l'Health check

Fabrizio De Filippis
(Università degli studi Roma Tre)

Relazione al seminario della Regione Toscana su

*Economia dei territori rurali: multifunzionalità e
integrazione delle politiche*

Firenze, 8 Aprile 2009

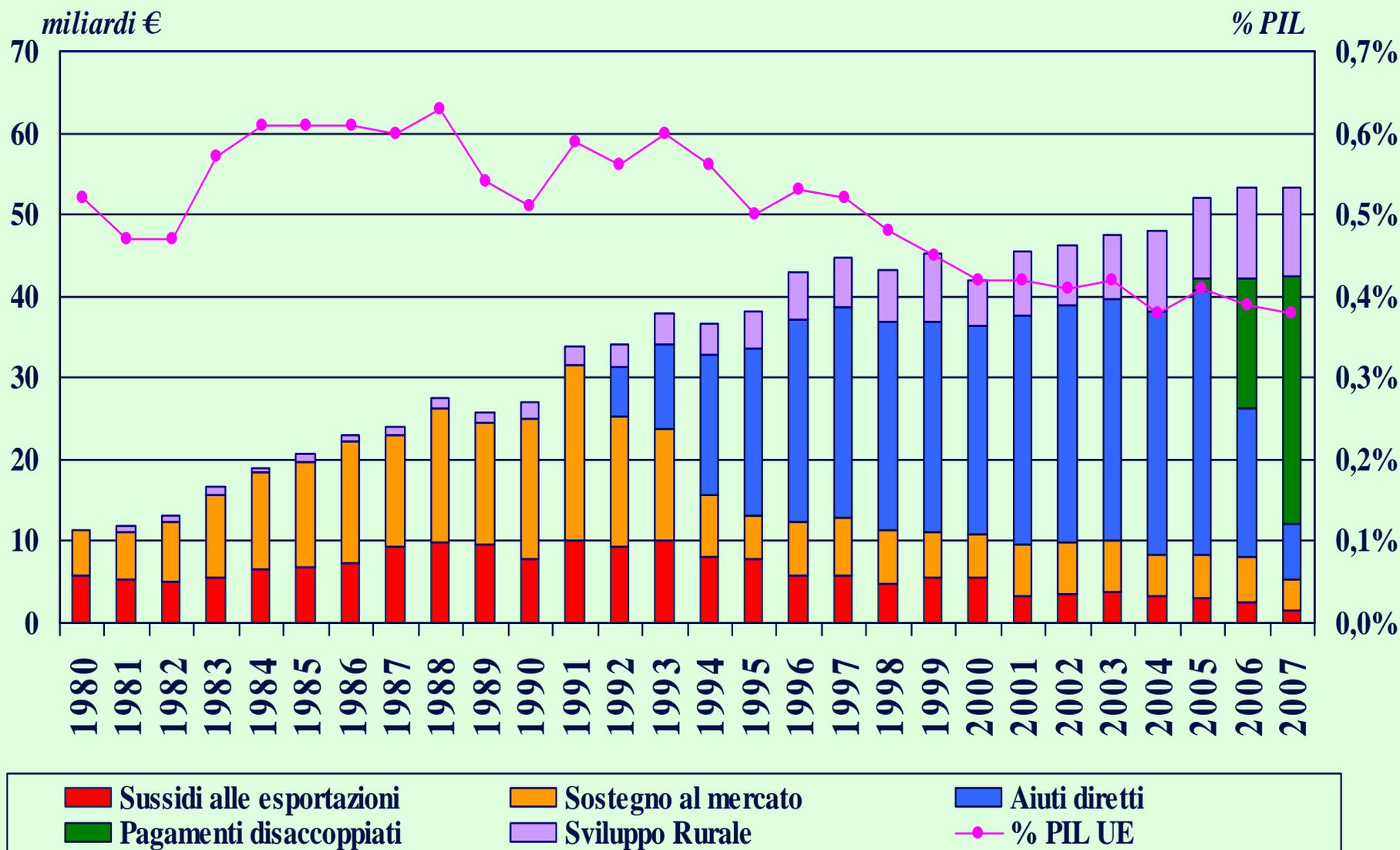
Indice della presentazione

- 1. Le riforme della Pac prima dell'Health check**
- 2. I principali punti dell'Health check**
- 3. Una valutazione d'insieme, da due punti di vista**
 - In termini di carica innovativa del pacchetto di decisioni, anche in raffronto alle proposte iniziali
 - In termini di possibili conseguenze sulla posizione della PAC nel negoziato sul bilancio e sulla sua evoluzione successiva al 2013

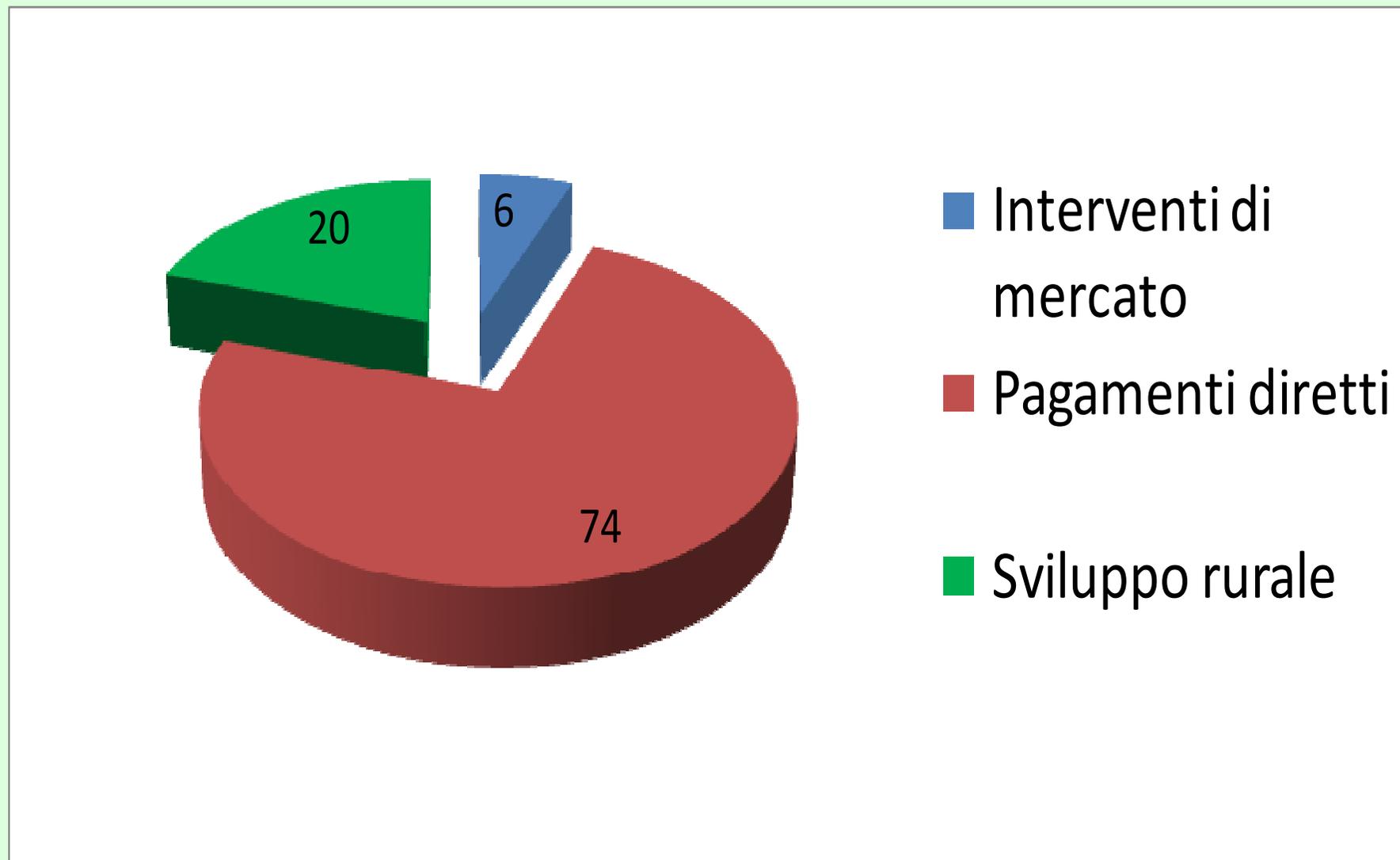
Le riforme della PAC

1993-1999	riforma MAC SHARRY
2000-2004	Agenda 2000
2005-2009	revisione di medio termine (riforma Fischler)
2010-2013	verifica dello stato di salute Health check (riforma Fischer Böel)

La Spesa e le riforme della PAC



La ripartizione della spesa della PAC



L'Health Check

- *Il 20 novembre 2008* vi è stata la decisione finale del Consiglio UE sul pacchetto relativo all'HC
- Il 19.1.2009 sono entrati in vigore i nuovi regolamenti:
 - Il Reg. 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il 1782/2003 (il cd regolamento orizzontale)
 - Il Reg. 72/2009 che modifica il 1234/2007 sull'OCM unica
 - Il Reg. 74/2009 che modifica il 1698/2005 sullo sviluppo rurale
- A differenza di quanto accadde nel 2003, con la revisione di medio termine di Agenda 2000, l'HC non è una rivoluzione, ma il processo di riforma della Pac risulta comunque confermato e rafforzato
- I punti più qualificanti dell'HC
 - Modulazione, Smantellamento delle misure di mercato più distorsive della “vecchia Pac”, Disaccoppiamento totale, Regionalizzazione, Art. 68

Modulazione

- Per l'UE-15 il tasso di modulazione obbligatoria cresce del 5% in 4 anni a partire dal 2009, passando dall'attuale 5% al 10% nel 2012
 - L'aumento sarà del 2% nel 2009 e dell'1% nei tre anni successivi 2010, 2011 e 2012;
 - Per le imprese che ricevono più di 300.000 € vi sarà un ulteriore taglio del 4%
- I fondi derivanti *dall'aumento* della M. restano allo stato membro in cui sono generati e vanno nel II pilastro, con un tasso di cofinanziamento UE del 75%, che sale al 90% per le regioni della convergenza
- Tali fondi sono finalizzati alle “nuove sfide” indicate nelle proposte della Commissione sull'HC:
 - cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione risorse idriche, a cui il Consiglio ha aggiunto le misure di accompagnamento per il settore lattiero e l'innovazione

La modulazione dopo l'Health check

Esercizio finanziario	fino a 5.000 euro	da 5.000 a 300.000 euro	oltre 300.000 euro
2008	0	5%	5%
2009	0	7%	11%
2010	0	8%	12%
2011	0	9%	13%
2012	0	10%	14%

Progressivo smantellamento misure di mercato

- Abolizione del set aside
- significativo alleggerimento del sistema di intervento, da sbocco sicuro di mercato a rete di sicurezza
 - L'intervento è abolito per carni suine, congelato per grano duro, riso e cereali foraggeri, mantenuto per grano tenero panificabile, latte scremato in polvere e burro, ma entro tetti prefissati e con un sistema di gare; per i formaggi è abolito l'aiuto all'ammasso privato
- Ma soprattutto, abolizione delle quote latte al 2015, con un percorso di *soft landing* che prevede
 1. L'aumento delle quote del 5% (1% all'anno) dal 2009 al 2013
 - Per l'Italia tutto l'aumento di quote sarà applicato subito, ma per le campagne 2009-10 e 2010-11 il superprelievo sale al 150% per splafonamenti superiori al 6%
 2. La possibilità di mantenere aiuti specifici ai produttori di latte
 - il sostegno alla produzione di latte in zone sensibili è stato inserito tra le “nuove sfide” finanziabili con la modulazione, ed inoltre fino al 2014 si potranno dare ai produttori di latte aiuti di Stato

Disaccoppiamento

- Si conferma il Disaccoppiamento totale, con inserimento nel Pua:
 - Dall'1/1/2010 per seminativi, grano duro, olio d'oliva e luppolo
 - Al più tardi dall'1/1/2012 per carne bovina, riso, frutta in guscio, sementi, proteaginose
 - Dal 2012 per gli aiuti alla trasformazione di foraggi essiccati, patate, lino e canapa
- Invece i pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati al 100% e quelli per gli ovicaprini al 50%
- L'aiuto alle colture energetiche è abolito *tout court*, e dunque non confluirà nel Pua
- NON è stata concessa proroga del pagamento accoppiato al tabacco, ma dal 2011 le imprese agricole interessate saranno in parte compensate attraverso il II pilastro

Regionalizzazione

La Commissione sottolinea l'insostenibilità a lungo termine di pagamenti differenziati a soggetti simili, e offre 4 opzioni agli stati membri:

1. *Mantenimento status quo*
2. *Livellamento* dei pagamenti storici, in 3 tappe, limitato ai beneficiari di diritti all'aiuto
3. *Passaggio da sistema storico a regionalizzazione* (limitato al 50% del massimale, ma riguardante anche chi non ha diritti)
4. *Livellamento dei pagamenti regionalizzati*
 - 4a: (in 3 tappe dal 2010) riguarda quei paesi che avevano scelto modelli di regionalizzazione ibrida, con qualche differenziazione (non interessa l'Italia)
 - 4b: (in 2 o 3 tappe dal 2011) potrebbe interessare quei paesi (Italia) che decidessero di avvalersi della possibilità di applicare la parziale regionalizzazione a partire dal 2010

Livellamento e/o regionalizzazione esempio con 3 beneficiari

Soggetti beneficiari	Attuale (storico)	Livellamento		Regionalizz. (su 50% massimale)		Regionalizz. + livellamento	
	2008	2010-13		2010		2010	2011-13
A	1000	-400	600	-500+200	700	700	400
B	200	+400	600	-100+200	300	300	400
C	0	0	0	0+200	200	200	400
Massimale	1200		1200		1200	1200	1200

Nell'esempio si ipotizza che livellamento e regionalizzazione siano entrambi attuati nella misura massima possibile (rispettivamente 100 e 50%) ma nulla vieta di applicarli con percentuali inferiori

- La regionalizzazione non è stato un punto caldo del negoziato, sia in quanto misura volontaria sia perché forse nessuno aveva interesse ad enfatizzarla
- Nelle decisioni finali è stata data più flessibilità rispetto alle proposte iniziali, perché sia la regionalizzazione che il riavvicinamento degli aiuti storici possono essere decisi anche dopo il 2009 - entro il 1 agosto 2010 - e possono partire anche dopo il 2010
- Anche se in Italia probabilmente si deciderà di non prenderla in considerazione, in ogni caso è sbagliato considerare la partita sulla Regionalizzazione rinviata sine die;
 - Sarebbe, infatti, comunque opportuno ragionarci sopra, magari per pensare ad una sua applicazione sperimentale nel 2012 o 2013...

Articoli 68-70 (ex 69)

- L'HC amplia la portata dell'ex Art. 69, continuando a finanziarlo con un taglio fino al 10% degli aiuti diretti (430 milioni di € per l'Italia), ma rimuovendo il vincolo che i fondi siano spesi nel settore da cui sono prelevati
- Le azioni previste nelle proposte iniziali erano le seguenti
 - a) pagamenti per tipi di agricoltura importanti per ambiente, qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli (ex art. 69)
 - b) pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovi-caprina e riso in aree montane e svantaggiate
 - c) aumento del valore unitario dei titoli in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici
 - d) contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali
 - e) contributi a fondi di mutualizzazione per malattie animali o vegetali
- Le misure a), b) ed e) non avrebbero potuto superare il 2,5% del massimale nazionale (vincolo Wto)

Le decisioni finali hanno ampliato e reso più flessibile il sistema di aiuti specifici dell'ex art. 69, attraverso

- La possibilità di decidere l'applicazione dell'art.68 ed eventuali modifiche al 1 agosto del 2009, 2010 o 2011
- L'aggiunta di altre azioni finanziabili:
sostegno al benessere animale; sostegno alle aree ed aziende vulnerabili nei comparti lattiero-caseari, ovicaprino, bovino e del riso; estensione del finanziamento dei premi di assicurazione e dei fondi mutualistici
- L'aumento dal 2,5% al 3,5% dei massimali nazionali della soglia massima di finanziamento di misure che non rientrano nella scatola verde del Wto
- La possibilità di finanziare l'art. 68 anche con parte dei *fondi non utilizzati per i Pua, fino al 4% del massimale nazionale*: è un'opportunità importante, che può consentire all'Italia di recuperare e finalizzare 140 milioni di euro all'anno, riducendo il taglio necessario a finanziare l'Art.68

Le misure dell'art. 68

Tipi specifici di agricoltura	a) pagamenti annuali supplementari a vantaggio di tipi di agricoltura importanti per: a ₁) miglioramento dell'ambiente, a ₂) miglioramento della qualità, a ₃) miglioramento del benessere animale; a ₄) miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli
Pagamenti accoppiati in zone vulnerabili	b) pagamenti a capo di bestiame o ad ettaro di foraggiere per compensare svantaggi specifici nei settori del latte, della carne bovina, della carne ovi-caprina e del riso in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate) o per tipi di aziende vulnerabili nei medesimi settori;
Aumento del valore dei titoli	c) aumento del valore unitario dei titoli per programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per evitare l'abbandono delle terre e/o per far fronte agli svantaggi specifici;
Assicurazioni	d) pagamenti annuali supplementari come contributo ai premi di assicurazione del raccolto contro rischi di calamità naturali;
Fondi di mutualizzazione	e) contributi ai fondi di mutualizzazione in caso di epizootie e malattie delle piante.

Altre misure (le più importanti...)

- Introduzione progressiva del Pua nei nuovi SM
- Semplificazione della normativa sulla condizionalità
- Aumento dell'aiuto all'insediamento dei giovani agricoltori (da 55.000 a 70.000€)
- *Aiuti transitori alla ristrutturazione* (nel II pilastro e subordinati ad un *business plan*)
 - a favore di imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscano una riduzione dei pagamenti diretti > 25% (tabacco)
- Abolizione dei pagamenti inferiori a 100 € e/o relativi a superfici minori di 1 ha, con possibilità di modulare tali soglie a livello nazionale
 - ad esempio, l'Italia potrà elevare la soglia monetaria fino a 400 € e ridurre quella in superficie fino a 0,5 ha
- Possibilità di non assegnare pagamenti diretti a imprese o società la cui attività principale non sia agricola

La carica innovativa dell'HC

- **Modulazione**

- Le decisioni si sono collocate a metà strada tra le (ambiziose) proposte iniziali della Commissione e le contro-proposte minimali del Parlamento europeo
- È un pacchetto ragionevole, anche considerando le difficoltà che si sarebbero avute nel recepire nei Psr appena approvati una massa troppo grande di risorse finanziarie

- **Disaccoppiamento totale:** è di gran lunga la parte più qualificante del pacchetto, anche se è stata poco enfatizzata

- Si è mantenuto il principio del disaccoppiamento totale al 2010 (e non era affatto scontato)
- Si è correttamente concessa la possibilità di mantenere accoppiati alcuni pagamenti, ma in misura mirata e limitata sia sotto il profilo settoriale che territoriale

- **Misure di mercato e quote latte**

- il pacchetto è stato mantenuto senza passi indietro e con il disaccoppiamento segna una tappa storica nel processo di orientamento al mercato dell'agricoltura eurorea

- **Art. 68**

- E' stato dato ulteriore spazio e flessibilità a forme di *sostegno specifico* che potrebbe rivelarsi una buona occasione per qualificare il I pilastro: bisognerà farne buon uso...

- **Regionalizzazione**

- Non è stato un punto importante del negoziato, anche in quanto misura volontaria; ma la nuova normativa contiene segnali inequivocabili sulla strada che sarà intrapresa in futuro

- **Dichiarazione finale inserita ne compromesso finale**

- *La Commissione ed il Consiglio si impegnano in futuro a prendere in considerazione le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in riferimento al loro differente livello tra Stati membri*

Una valutazione d'insieme, guardando al futuro

- In definitiva, l'*Health Check* va valutato rispetto a quella che era la sua duplice missione di fondo:
 1. *completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti come punti di non ritorno*
 2. *preparare la Pac alla verifica di bilancio del 2009 ed al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013*
- Sul primo punto, la missione dell'HC si può dire compiuta
- Sul secondo punto, invece, forse si poteva fare di più, definendo in modo più esplicito e convincente le implicazioni di lungo periodo delle scelte effettuate
 - In particolare, non si è affrontato il problema della *motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori, tanto più necessaria quanto più i pagamenti sono disaccoppiati*

Le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori

- Nel dibattito sulla Pac le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori più frequentemente tirate in ballo sono due:
 - La compensazione per beni e servizi pubblici
 - la condizionalità
- *Sono motivazioni giuste ma insufficienti a giustificare un sistema generalizzato di pagamenti disaccoppiati*
 - La compensazione di beni e servizi pubblici non giustifica pagamenti *disaccoppiati*, poiché deve essere selettiva e mirata (semmai, anche con misure accoppiate per dati prodotti in date aree) e in teoria commisurata al costo di produzione dei beni pubblici
 - La condizionalità è un tema controverso: non è stata ancora metabolizzata dagli agricoltori e l'HC ha pensato più a semplificarla che a chiarirne il ruolo strategico

- Si può allora riflettere su una motivazione antica, che risale ai tempi del *New deal*, ma che forse oggi è di nuovo valida, nel contesto di disaccoppiamento e di maggiore esposizione al mercato:
 - la necessità di compensare lo “squilibrio strutturale” a danno dell’agricoltura, settore concorrenziale compresso dal potere di mercato dei settori a monte e a valle
 - Più in generale, per un’area che se lo può permettere quale l’UE, la volontà di *assicurare il presupposto per l’esistenza* dell’agricoltura nel lungo periodo...
 - un’agricoltura rispettosa dell’ambiente, capace di produrre beni privati in risposta ai segnali del mercato e beni e servizi pubblici in risposta all’intervento dello Stato

- Non sappiamo cosa accadrà nei prossimi anni ai mercati agricoli: l'anno scorso i prezzi sono esplosi, oggi crollano, probabilmente saranno di nuovo alti tra qualche anno. *Ma certamente saranno più variabili rispetto al passato*
- In questo quadro di maggiore incertezza, ha senso pensare ad *uno “zoccolo duro” di sostegno fisso al reddito*:
 - disaccoppiato e tendenzialmente uguale per tutti,
 - ulteriormente ridotto, a favore del II pilastro con la modulazione ed a favore di misure selettive con l'Art.68
- Esso servirebbe a pagare il *valore di esistenza* (o “*di opzione*”) dell'agricoltura, consentendo agli imprenditori agricoli di rispondere al meglio sia ai mutevoli segnali del mercato che agli incentivi delle politiche strutturali ed agroambientali messi in campo dalla mano pubblica

Una proposta

(CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view)

- Jean-Christophe Bureau e Luis Mahé hanno di recente proposto una revisione del sistema del PUA che prevede tre tipi (o “livelli”) di pagamenti
 1. *Basic husbandry payment*, un pagamento base uguale per tutti (100-150€/ha), disaccoppiato e condizionato ad una attività minima di mantenimento del paesaggio agrario, molto simile ad un “valore di opzione”
 2. *Natural handicap payments*, ossia pagamenti (anche accoppiati) riservati ad aree svantaggiate, dove l’attività agricola o di allevamento è importante dal punto di vista territoriale ed ambientale
 3. *Green points payments*, ossia pagamenti specifici per la conservazione dell’ambiente e della biodiversità in aree sensibili