

GRUPPO



FORUM INTERNAZIONALE DELL'AGRICOLTURA E DELL'ALIMENTAZIONE

POLITICHE EUROPEE

SVILUPPO TERRITORIALE

MERCATI

# ***L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme***

**Fabrizio De Filippis**  
(Università degli studi Roma Tre)

**Workshop**

***Il futuro della Pac dopo l'Health check***

Roma, 26 Novembre 2008

# Indice della presentazione

## 1. I principali contenuti dell'Health check

- Modulazione
- Quote latte e misure di mercato
- Disaccoppiamento
- Regionalizzazione
- Art. 68
- Altre misure

## 2. 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

# 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

## Quote latte

- Si conferma l'aumento del 5% delle quote (1% all'anno dal 2009 al 2013), in vista della loro abolizione al 2015
- Per l'Italia l'aumento sarà applicato subito, dal 2009
  - inoltre, per l'Italia la riduzione del coefficiente di aggiustamento della materia grassa comporterà un ulteriore aumento dell'1%
  - Per rassicurare i paesi (Germania) che non vogliono che la maggiore quota si traduca in un aumento della produzione, l'Italia ha allegato una dichiarazione in cui si afferma che *la quota addizionale sarà allocata prioritariamente ai produttori oggi responsabili del superamento della quota italiana*
- Per le campagne 2009-10 e 2010-11 il tasso del superprelievo viene aumentato al 150% per splafonamenti superiori al 6%
- Fino a marzo 2014 sarà possibile concedere ai produttori di latte aiuti di Stato per un ammontare che può arrivare al 55% del plafond complessivo degli aiuti accoppiati dell'art. 68 (a sua volta pari al 3,5% del massimale nazionale di aiuti diretti)

## Misure di mercato

- Si conferma l'abolizione del set aside
- Si conferma il significativo alleggerimento del sistema di intervento, da sbocco sicuro di mercato a rete di sicurezza
  - L'intervento è abolito per carni suine
  - E' congelato per grano duro, riso e cereali foraggeri (mais, orzo, sorgo) con limiti quantitativi pari a zero
  - Per i formaggi è soppresso l'aiuto allo stoccaggio privato
  - Per grano tenero panificabile, latte scremato in polvere e burro, l'intervento è mantenuto entro massimali prefissati (3 milioni di t per grano, 109.000 t per latte e 30.000 t per burro); oltre tali soglie l'intervento potrà essere attivato, a discrezione della Commissione, con un sistema di gare e dunque senza la garanzia di un prezzo minimo

# Disaccoppiamento

- Si conferma il D. 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
- E data possibilità di rivedere la decisione sul disaccoppiamento parziale dell'ortofrutta, eventualmente anticipando il D. totale
- NON è stata concessa alcuna proroga del pagamento accoppiato al tabacco, ma dal 2011 le imprese agricole interessate saranno in parte compensate attraverso il II pilastro
  - Con misure riservate alle regioni dove è presente il tabacco, alle quali andrà il 50% della spesa oggi destinata agli aiuti accoppiati
  - Con i nuovi “**aiuti transitori alla ristrutturazione**” (in larga misura pensati proprio per le piccole imprese a tabacco)

# Regionalizzazione

- La regionalizzazione non è stato un punto caldo del negoziato, sia in quanto misura volontaria sia perché forse nessuno aveva interesse ad enfatizzarla
- E' 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
  - Inoltre, anche se con una formulazione assai poco chiara, la modifica dell'art. 47 inserita nel compromesso sembra dare la possibilità, all'atto della R., di variare la distribuzione regionale dei titoli, sia pure entro un margine del 10% ...
- In ogni caso è sbagliato considerare la partita sulla R. rinviata sine die; anche se in Italia probabilmente si deciderà di non prenderla in considerazione, sarebbe comunque opportuno ragionarci sopra, magari per pensare ad una sua applicazione sperimentale nel 2012 o 2013...



## Articoli 68-70

Le decisioni finali hanno ulteriormente potenziato il sistema di aiuti specifici dell'ex art. 69 previsto nelle proposte iniziali, attraverso

- La possibilità di decidere l'applicazione dell'art.68 ed eventuali modifiche al I 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 aumentare il finanziamento delle misure dell'art. 68 aggiungendo al taglio del 10% del Pua risorse derivanti
  - dal taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e ovicaprini,
  - ma soprattutto ***da fondi non utilizzati per i Pua, fino al 4% del massimale nazionale***: è un'opportunità importante, che ***consentirà all'Italia di recuperare e finalizzare 140 milioni di euro all'anno!***



## Altre misure (le più importanti...)

- **Introduzione progressiva del Pua nei nuovi SM**
  - da un livello pari al 60% nel 2009 al 100% nel 2013, con slittamento di 3 anni per Bulgaria e Romania, per i quali il processo si completerà nel 2016
- **Semplificazione della normativa sulla condizionalità**, con abolizione di alcuni obblighi ed attenuazione delle sanzioni, ma con l'introduzione del vincolo di mantenimento di fasce tampone tra i campi coltivati e i corsi d'acqua
- **Aumento dell'aiuto all'insediamento dei giovani agricoltori** (da 55.000 a 70.000€)
- **“Aiuti transitori alla ristrutturazione”** attivati nel II pilastro
  - Sono previsti a favore delle imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscano una riduzione dei pagamenti diretti maggiore del 25%
  - Saranno subordinati alla presentazione di un *business plan* e saranno decrescenti, per un ammontare pari a 4.500, 3.000 e 1.500 euro per impresa nei tre anni dal 2011 al 2013

## Altre misure II

- Abolizione dei pagamenti inferiori a 100 €o per superfici minori di 1 ha, con possibilità per gli SM di modificare tali soglie in relazione alla propria situazione strutturale
  - Ad esempio, l'Italia potrà elevare la soglia monetaria fino a 400 euro e ridurre quella in superficie fino a 0,5 ha
- Passaggio alla riserva nazionale dei diritti non attivati per 2 anni: a questo proposito, si potrebbe anche pensare di erogare i piccoli pagamenti del punto precedente con cadenza biennale, per dimezzare il relativo onere burocratico
- Possibilità di usare criteri più flessibili nella definizione delle superfici ammissibili all'aiuto, con particolare riferimento ai pascoli semi-naturali usati per attività agricole e ad aree forestali destinate al rimboschimento
- Possibilità per gli Stati membri di non assegnare pagamenti diretti ad imprese o società se l'oggetto principale della loro attività non sia l'esercizio dell'attività agricola

# La carica innovativa dell'HC

## 1. Modulazione

- Le decisioni si sono collocate a metà strada tra le (ambiziose) proposte della Commissione e le contro-proposte minimali del Parlamento europeo: e in questo spirito il mantenimento di una maggiore riduzione dei pagamenti sopra i 300.000 € ha un valore simbolico importante
- È un pacchetto nel complesso ragionevole, anche considerando le obiettive difficoltà di recepire nei Psr appena approvati una massa troppo grande di risorse finanziarie

## 2. Misure di mercato e quote latte

- il pacchetto è stato mantenuto senza passi indietro e con una sufficiente attenzione alle richieste italiane, anche se il rilievo dato in Italia a questo punto è stato eccessivo

## 3. Regionalizzazione

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

## 4. Art. 68

- E' dato ulteriore spazio e flessibilità agli aiuti specifici, il che li rende un'occasione potenzialmente molto importante di qualificazione del I pilastro: bisognerà farne buon uso...

## 5. **Disaccoppiamento totale:** è di gran lunga la parte più qualificante del pacchetto, e se ne parla troppo poco

- Si è mantenuto, senza ulteriori rinvii, 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
- **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

- 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, proprio il disaccoppiamento totale, che è il principale punto di forza dell'HC, in assenza di una motivazione valida per il suo mantenimento a lungo termine, potrebbe in prospettiva rivelarsi un elemento di vulnerabilità della Pac

## Conclusioni: il futuro della PAC dopo l'HC

- Dunque, l'elemento di forza dell'HC è *aver completato il processo di totale disaccoppiamento*; mentre il punto di debolezza è che ancora una volta *si è elusa la questione della motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori*
- Una tale motivazione è tanto più necessaria quanto più i pagamenti sono disaccoppiati; è ciò è ancora più vero se si considera che il disaccoppiamento totale entrerà a regime *in concomitanza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio*
- Forse è ingenuo pensare che la forza della Pac sia legata all'essere percepita come una politica utile e ben giustificata, giacchè l'ammontare di spesa ad essa destinata dopo il 2013 sarà deciso ad un livello politico-finanziario che in larga misura prescinde dall'evoluzione dei suoi obiettivi e strumenti
- Ma alla questione del perché in futuro sia giusto concedere agli agricoltori pagamenti disaccoppiati bisogna comunque dare risposta in tempi relativamente brevi. Proviamo a ragionarci



- Due sono le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori tradizionalmente tirate in ballo nel dibattito sulla Pac
  - La compensazione per beni e servizi pubblici e la condizionalità
- ***Nel lungo periodo sono entrambe motivazioni deboli***
  - La prima non giustifica pagamenti disaccoppiati, poiché la compensazione dei beni e servizi pubblici non può che essere selettiva e mirata (semmai, anche con misure accoppiate)
  - La seconda è controversa ed è comunque contraddetta da quanto è accaduto finora: la condizionalità è stata un mezzo fallimento e lo stesso HC l'ha nel complesso depotenziata
- Si può allora riflettere su una motivazione antica ma forse oggi di nuovo valida in un contesto di disaccoppiamento e di maggiore orientamento al mercato:
  - la necessità di compensare lo “squilibrio strutturale” a danno dell'Agricoltura nei confronti dei settori a monte e a valle
  - E, più in generale, la volontà di assicurare il presupposto per l'esistenza, nel lungo periodo, di un'agricoltura europea 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, e non è escluso che saranno di nuovo alti tra qualche anno (nella fase decisiva del negoziato sul bilancio). *Ma certamente i prezzi saranno più variabili rispetto al passato*
- In questo quadro di maggiore incertezza, *uno “zoccolo duro” di sostegno fisso al reddito*, disaccoppiato e tendenzialmente uguale per aree geografiche omogenee, ulteriormente ridotto a favore del II pilastro con la modulazione ed a favore di misure selettive con l'Art.68., potrebbe avere senso
- Esso, infatti, servirebbe a pagare, nel lungo periodo, il *valore di esistenza (o “di opzione”)* dell'agricoltura, e a mettere in condizione gli imprenditori agricoli, nel breve periodo, **di rispondere al meglio ai mutevoli segnali del mercato**
- In ogni caso bisogna pensare al futuro, lavorando sui nuovi strumenti offerti dall'HC: la modulazione per rafforzare il II pilastro, l'Art. 68 per qualificare il I in senso più selettivo, la regionalizzazione per rendere più equi gli aiuti disaccoppiati