

Workshop

Il futuro della Pac dopo l'Health Check

La regionalizzazione del pagamento unico
e i possibili effetti in Italia

Maria Rosaria Pupo D'Andrea
INEA - Sede regionale per la Calabria

Roma - 26 novembre 2008

La revisione dei titoli

- ❖ Al fine di rendere più uniforme il valore dei titoli agli Stati membri viene data la possibilità di attivare due meccanismi:
 - la regionalizzazione;
 - il ravvicinamento.
- ❖ L'obiettivo è di sganciare il sostegno ricevuto dagli agricoltori dai riferimenti storici.
- ❖ “[...], con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico” (COM (2007)722 def) determinate da ciò che si è fatto in passato.

La “nuova” regionalizzazione: art. 47 (1)

- ❖ Ai paesi che attualmente adottano il regime di pagamento unico (RPU) secondo il modello storico (ad esempio l'Italia) è consentito di applicare il RPU secondo il modello regionale.
- ❖ Se la decisione si applica dal 2010 essa dovrà essere presa entro il 1° agosto 2009.
- ❖ Il modello regionale potrà essere applicato anche dopo il 2010. In tal caso una decisione dovrà essere comunque presa entro il 1° agosto 2010.

La “nuova” regionalizzazione: art. 47 (2)

- ❖ Gli Stati membri dovranno definire le regioni secondo criteri oggettivi e non discriminatori, come la propria struttura istituzionale o amministrativa e il potenziale agricolo regionale
- ❖ Successivamente dovranno suddividere il massimale nazionale tra le regioni così definite, secondo criteri oggettivi e non discriminatori.
- ❖ Gli Stati membri possono considerare il **territorio nazionale** come “**regione unica**”.

La “nuova” regionalizzazione: art. 48 (1)

- ❖ La **regionalizzazione** non potrà riguardare più del **50%** del massimale regionale
- ❖ Di conseguenza:
 - fino al 50% del massimale regionale potrà essere distribuito tra **tutti** gli agricoltori le cui aziende ricadono nella “regione” interessata, inclusi coloro che nel modello storico precedentemente applicato non avevano titoli (perché nel periodo di riferimento non erano stati beneficiari di pagamenti diretti), **sulla base della superficie ammissibile fissata a livello regionale**;
 - la restante parte (minimo 50% del massimale regionale) sarà distribuita tra i soli **beneficiari storici** (cioè tra coloro che avevano titoli) in proporzione al valore dei diritti all’aiuto che ciascuno detiene **ad una data fissata dallo Stato membro**.
- ❖ Si possono applicare valori unitari differenti per superfici a prato oppure a pascolo permanente rispetto a tutti gli altri ettari ammissibili

La “nuova” regionalizzazione: art. 48 (2)

- ❖ Nei paesi che decideranno di passare al modello regionalizzato, i vecchi titoli saranno cancellati e sostituiti dai nuovi.
- ❖ Il numero dei diritti per agricoltore sarà pari al **numero di ettari dichiarati nell'anno di applicazione della regionalizzazione**.
- ❖ Di conseguenza, la redistribuzione tra le aziende, per la parte legata all'aiuto forfetario regionalizzato, dipenderà fortemente dalla superficie posseduta alla data della regionalizzazione.
- ❖ La scelta di fissare una data futura per distribuire i titoli tra i beneficiari potrebbe avere pesanti ripercussioni sulla mobilità e allocazione della terra, e quindi sul mercato fondiario, giacché prima di tale data è presumibile che ci sia una scarsa disponibilità a vendere/affittare la terra, in vista dell'attribuzione dei titoli.

La “nuova” regionalizzazione vs la regionalizzazione della riforma Fischler

- ❖ La “nuova” regionalizzazione è meno flessibile di quella prevista dal Reg. 1782/2003 per almeno due motivi:
 - perchè *deve* essere attuata in maniera parziale, cioè la proposta non consente di regionalizzare l'intero massimale regionale, ma al massimo il 50%;
 - perchè *non può* essere adottata secondo il criterio verticale (adottato, invece, da numerosi paesi nell'ambito della riforma Fischler), cioè non si può decidere di assoggettare a regionalizzazione solo alcune componenti settoriali del massimale regionale, escludendone altre (quelle politicamente “più sensibili”), perché con il passaggio al RPU non è più possibile fare riferimento agli aiuti settoriali che ne hanno generato l'ammontare.

Il ravvicinamento

- ❖ Il *ravvicinamento* consente ad uno Stato membro di “approssimare” il valore dei titoli dal 2010 in poi.
- ❖ Il ravvicinamento può essere applicato da:
 - I. gli Stati membri che attualmente applicano il RPU secondo il modello storico e non intendono passare al modello regionalizzato (art. 46);
 - II. gli Stati membri che adottano il modello regionalizzato dal 2010 (art. 49, par. 1).

Aumento **occulto** del tasso di regionalizzazione, a seconda di come vengono definite le “regioni”;
 - III. gli Stati membri che applicano il modello regionalizzato previsto dal Reg. 1782/2003 (art. 49, par. 2).

Il ravvicinamento: art. 46

- ❖ Nei paesi che applicano il RPU secondo il modello storico e non intendono passare al modello regionalizzato, il ravvicinamento potrà essere attuato dal 2010 (o anche successivamente) in non più di tre tappe annuali.
- ❖ In ciascuna delle tappe annue, la riduzione del valore di ciascun titolo non può essere superiore al **50%** della differenza tra il suo valore iniziale e quello finale.
- ❖ Se la riduzione è inferiore al 10% del valore iniziale, gli Stati membri possono applicare meno di tre tappe.
- ❖ Gli Stati membri **possono** decidere di applicare il ravvicinamento al **livello geografico** adeguato, determinato secondo criteri obiettivi e non discriminatori, quali la propria struttura istituzionale o amministrativa e/o il potenziale agricolo regionale.

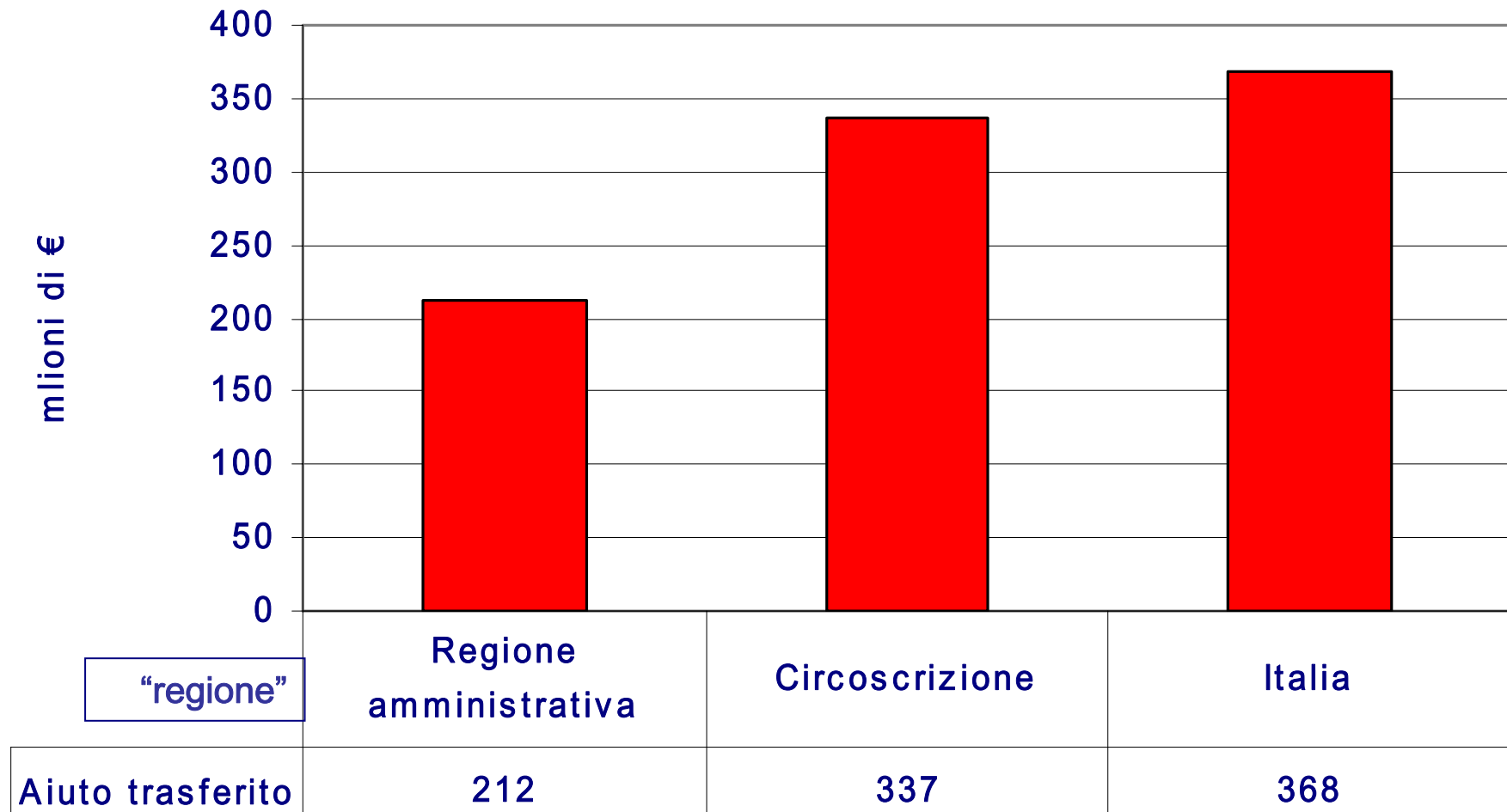
L'unica novità del compromesso

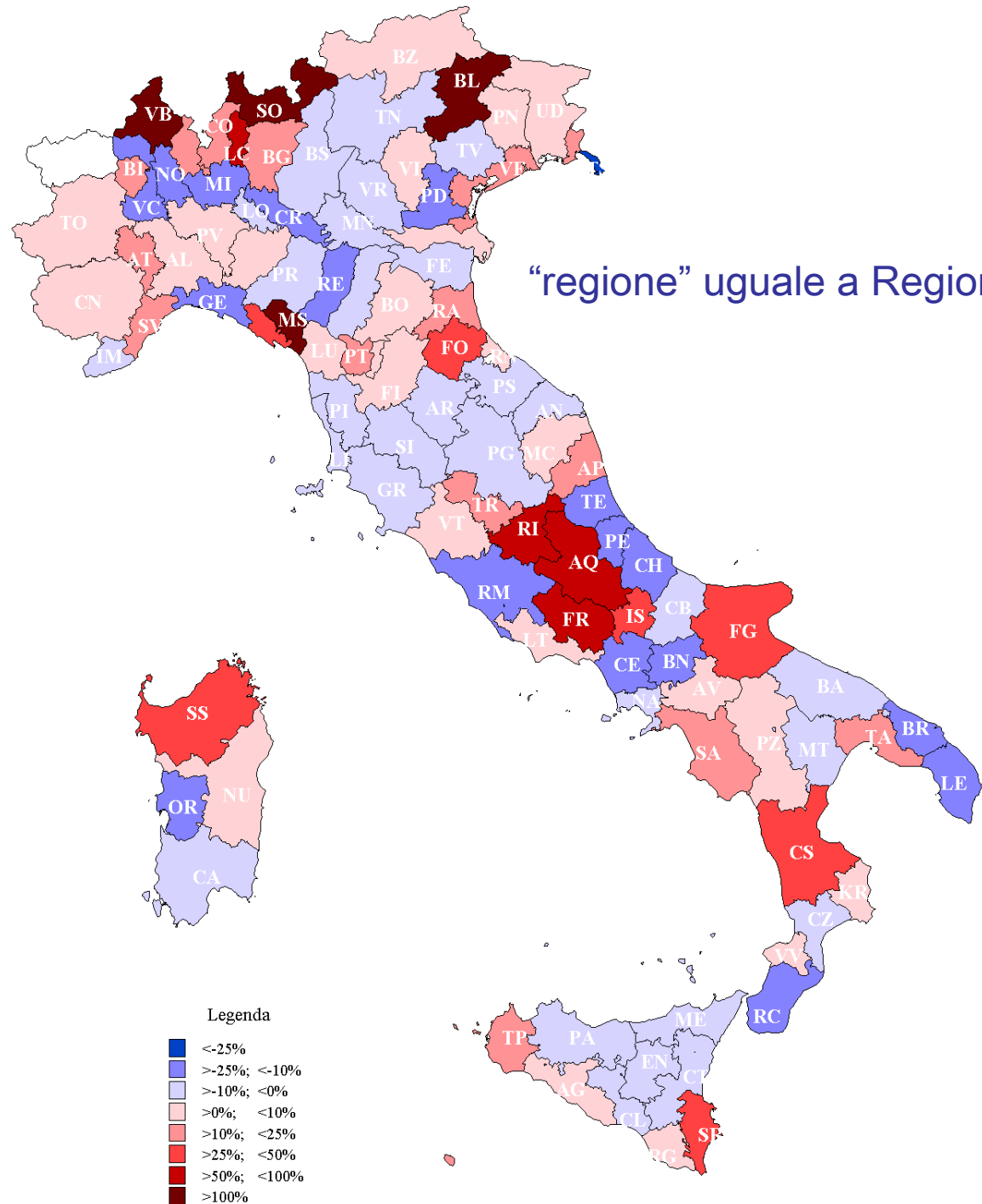
- ❖ Il compromesso non ha modificato molto gli orientamenti emersi nella proposta di regolamento in merito alla regionalizzazione/ravvicinamento.
- ❖ Infatti, i cambiamenti rispetto alla proposta sono stati apportati nel corso delle riunioni del Gruppo Alto Livello Agricoltura del Consiglio.
- ❖ L'unica novità del compromesso (piuttosto oscura) è la possibilità di *“modificare progressivamente il valore dei titoli secondo non più di tre tappe predefinite e secondo criteri oggettivi e non discriminatori come il potenziale agricolo o criteri ambientali. I fondi risultanti saranno redistribuiti su base regionale. Il valore dei titoli esistenti in ognuna delle regioni sarà aggiustato in accordo con il massimale regionale applicabile. Il valore totale dei diritti all'aiuto non può essere ridotto di più del 10% del loro valore iniziale. [...]”*

Una valutazione dei possibili effetti della regionalizzazione in Italia

- ❖ Analisi svolta a livello territoriale e aziendale sulla base di 18 scenari di riferimento
 - 3 ipotesi di “regione”: Regioni amministrative, Circoscrizioni, Italia “regione” unica;
 - 3 percentuali di regionalizzazione: 10%, 50% e 100%;
 - Titoli speciali compresi o esclusi dalla regionalizzazione (solo per l’analisi territoriale).

L'analisi della redistribuzione territoriale: regionalizzazione al 50%

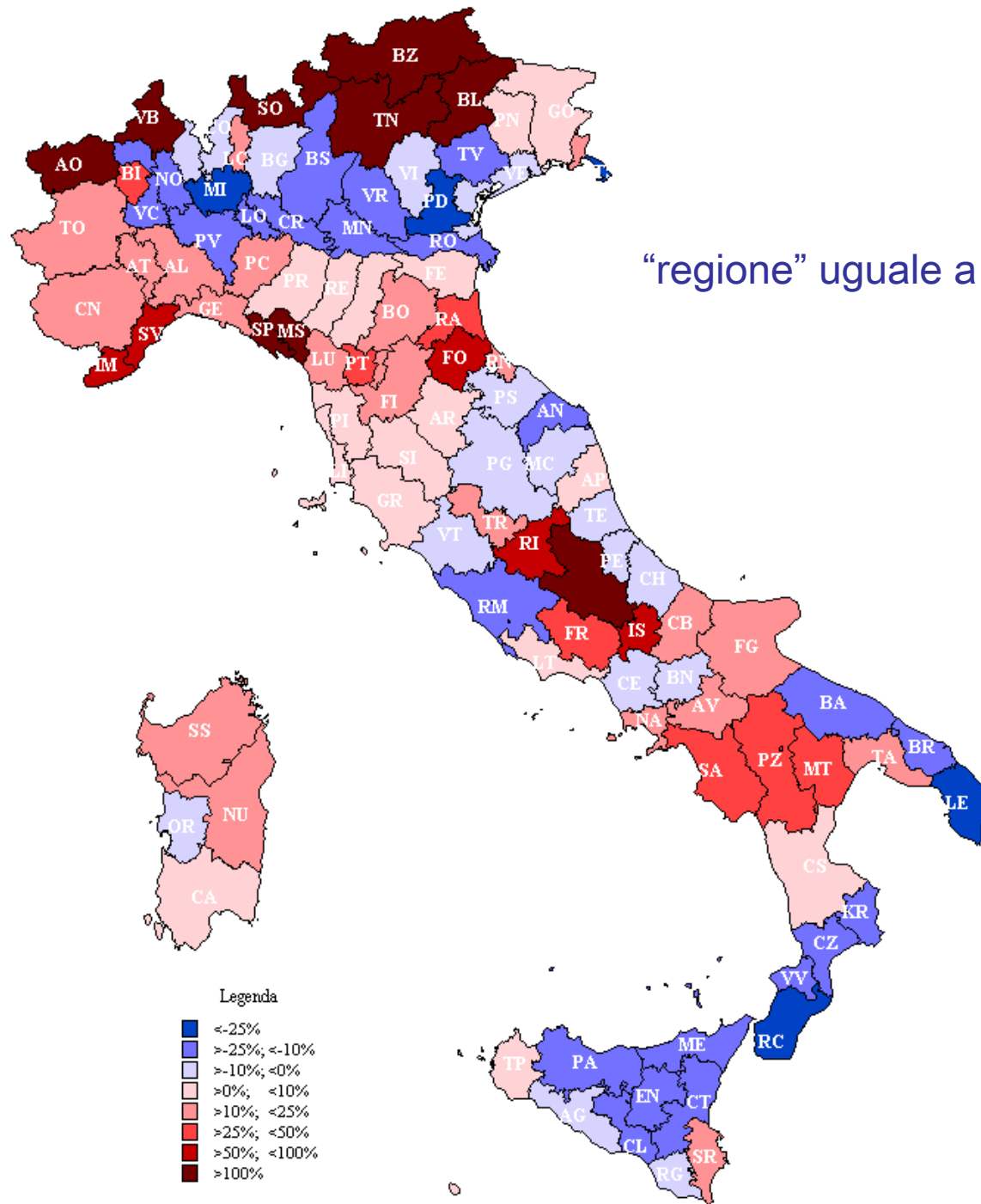




“regione” uguale a Regione amministrativa

Legenda

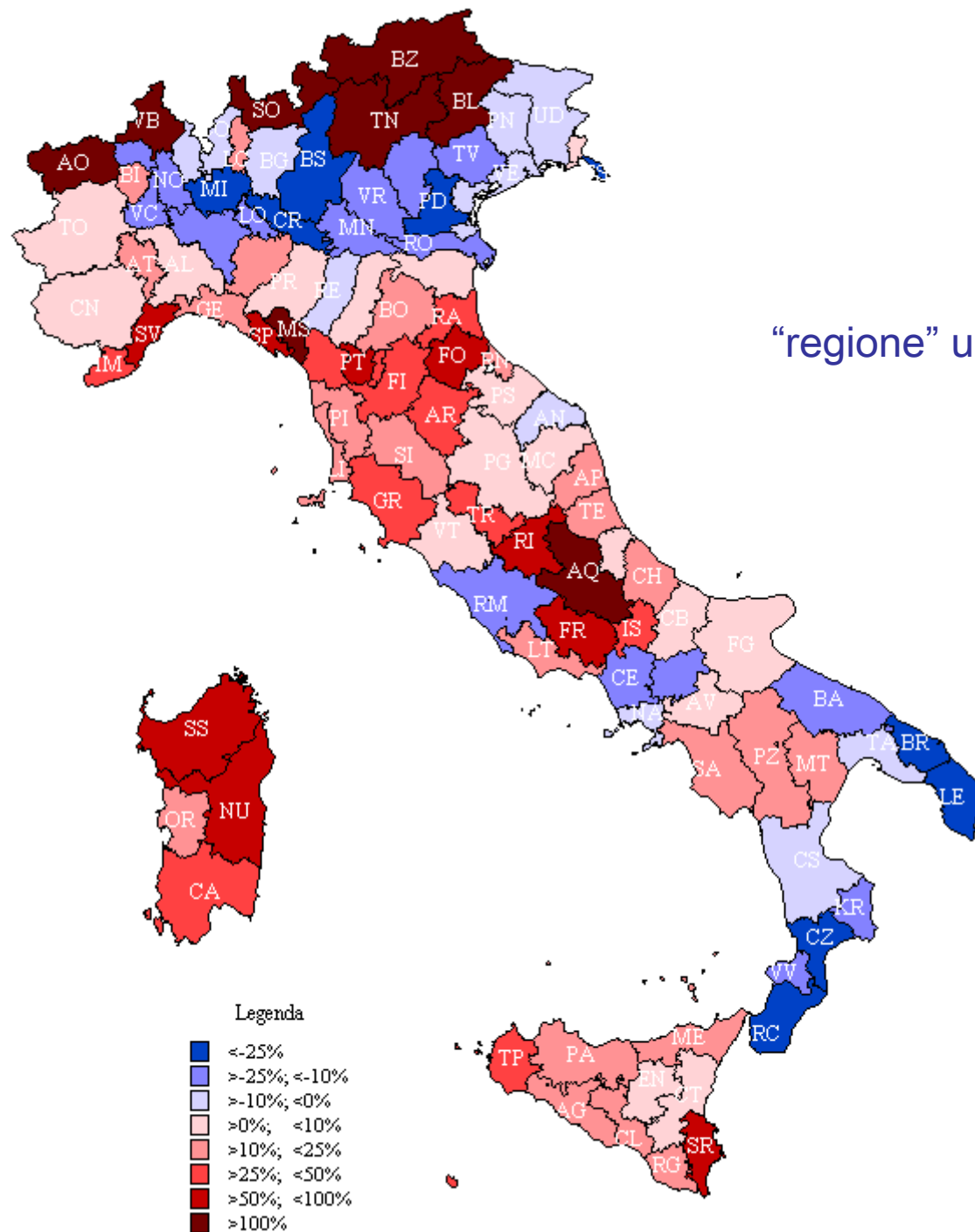
- <-25%
- >-25%; <10%
- >-10%; <0%
- >0%; <10%
- >10%; <25%
- >25%; <50%
- >50%; <100%
- >100%



“regione” uguale a Circoscrizione

Legenda

- <-25%
- >-25%; <-10%
- >-10%; <0%
- >0%; <10%
- >10%; <25%
- >25%; <50%
- >50%; <100%
- >100%

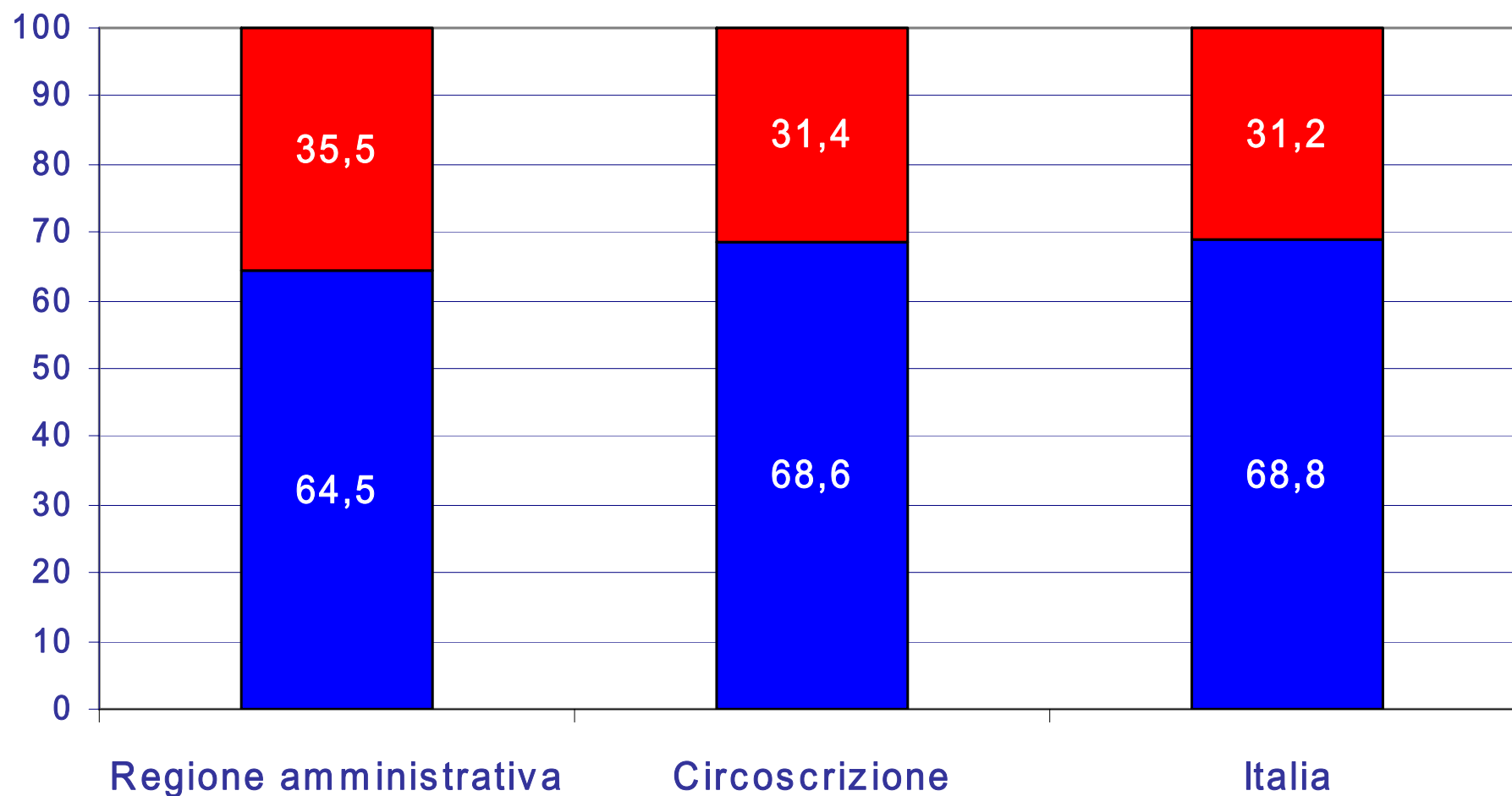


“regione” uguale a Italia

Legenda

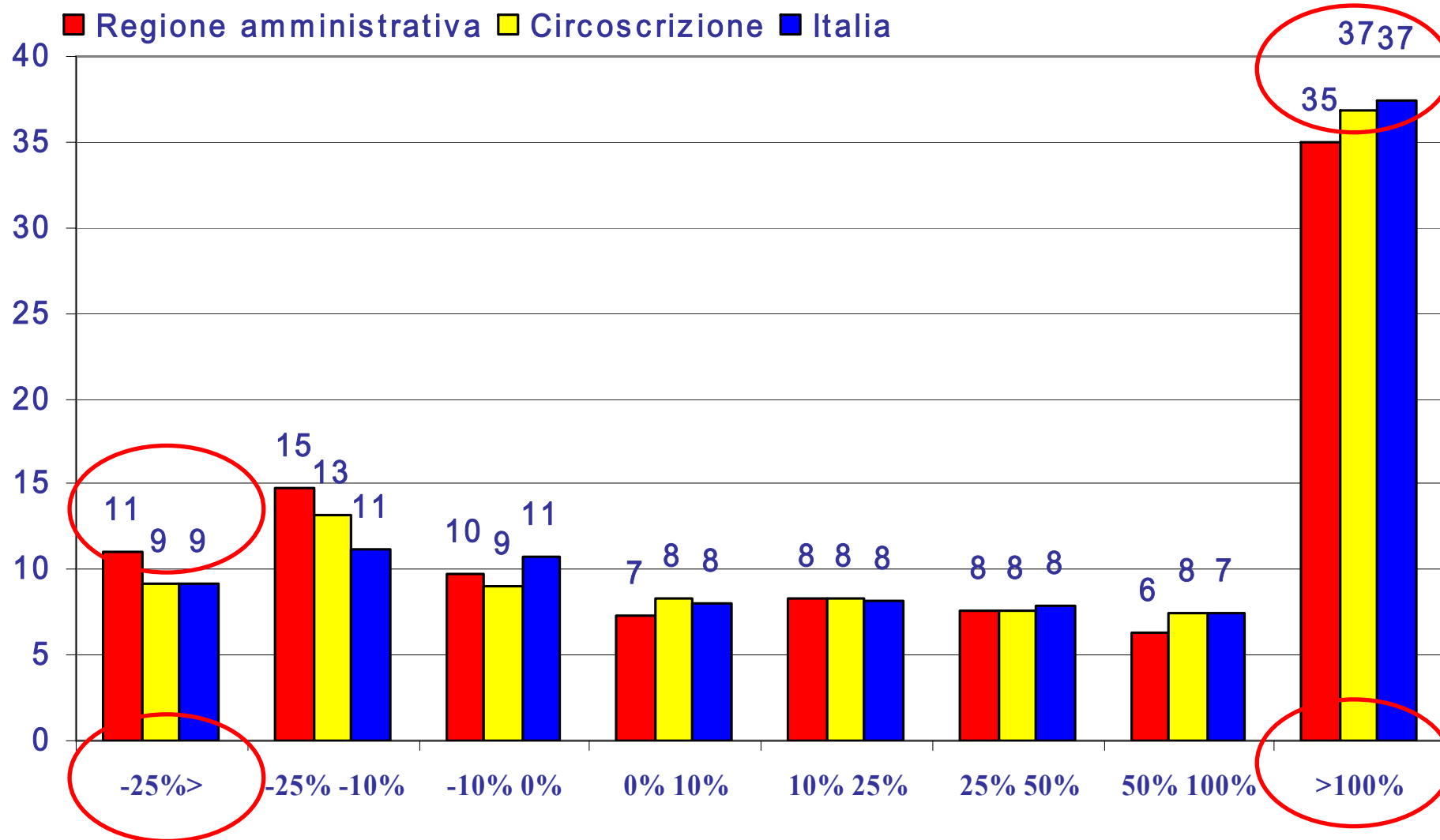
- Dark Blue: <-25%
- Blue: >-25%; <-10%
- Light Blue: >-10%; <0%
- Light Red: >0%; <10%
- Red: >10%; <25%
- Dark Red: >25%; <50%
- Very Dark Red: >50%; <100%
- Black: >100%

Aziende che guadagnano/perdono (%)

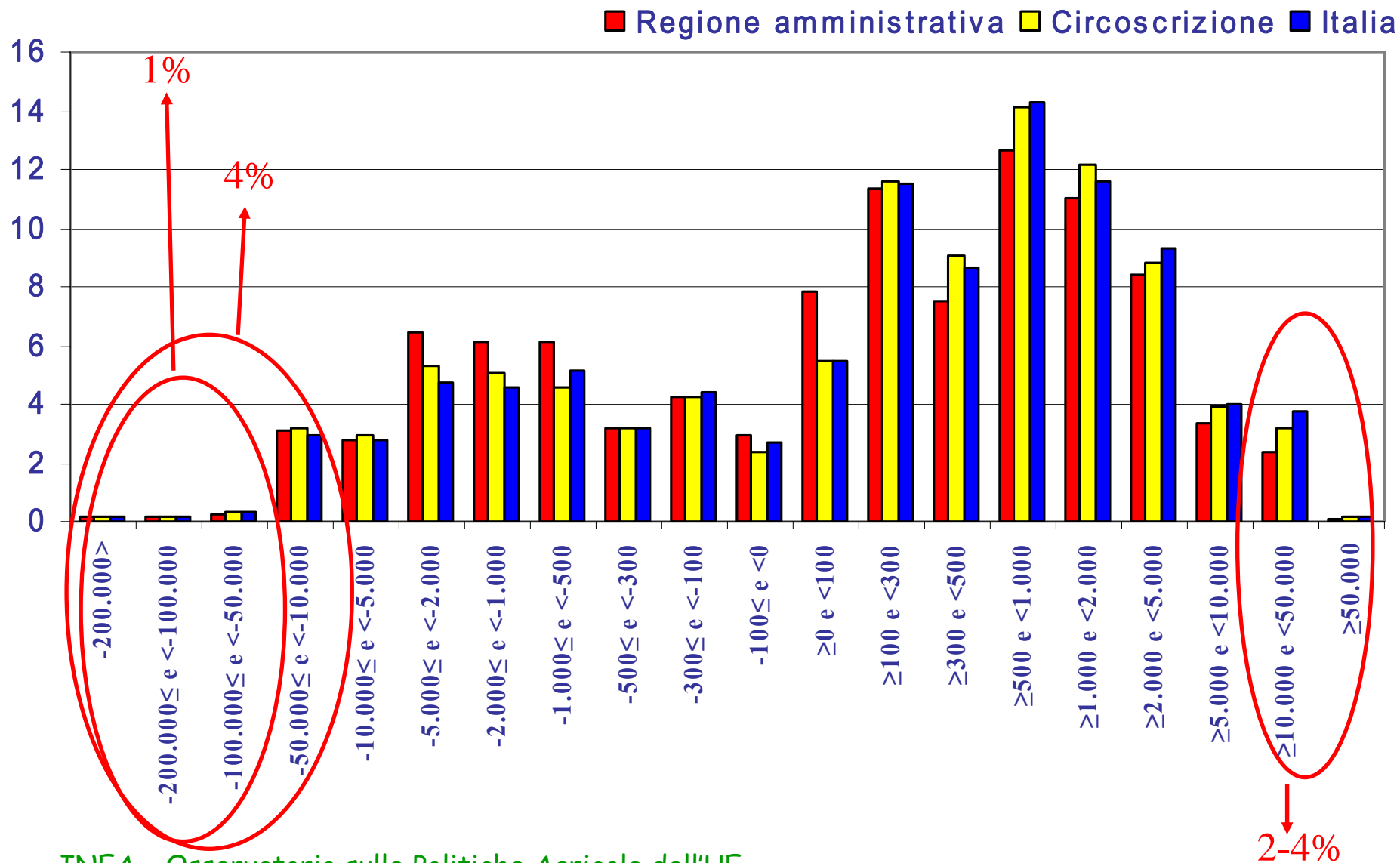


■ guadagnano ■ perdono

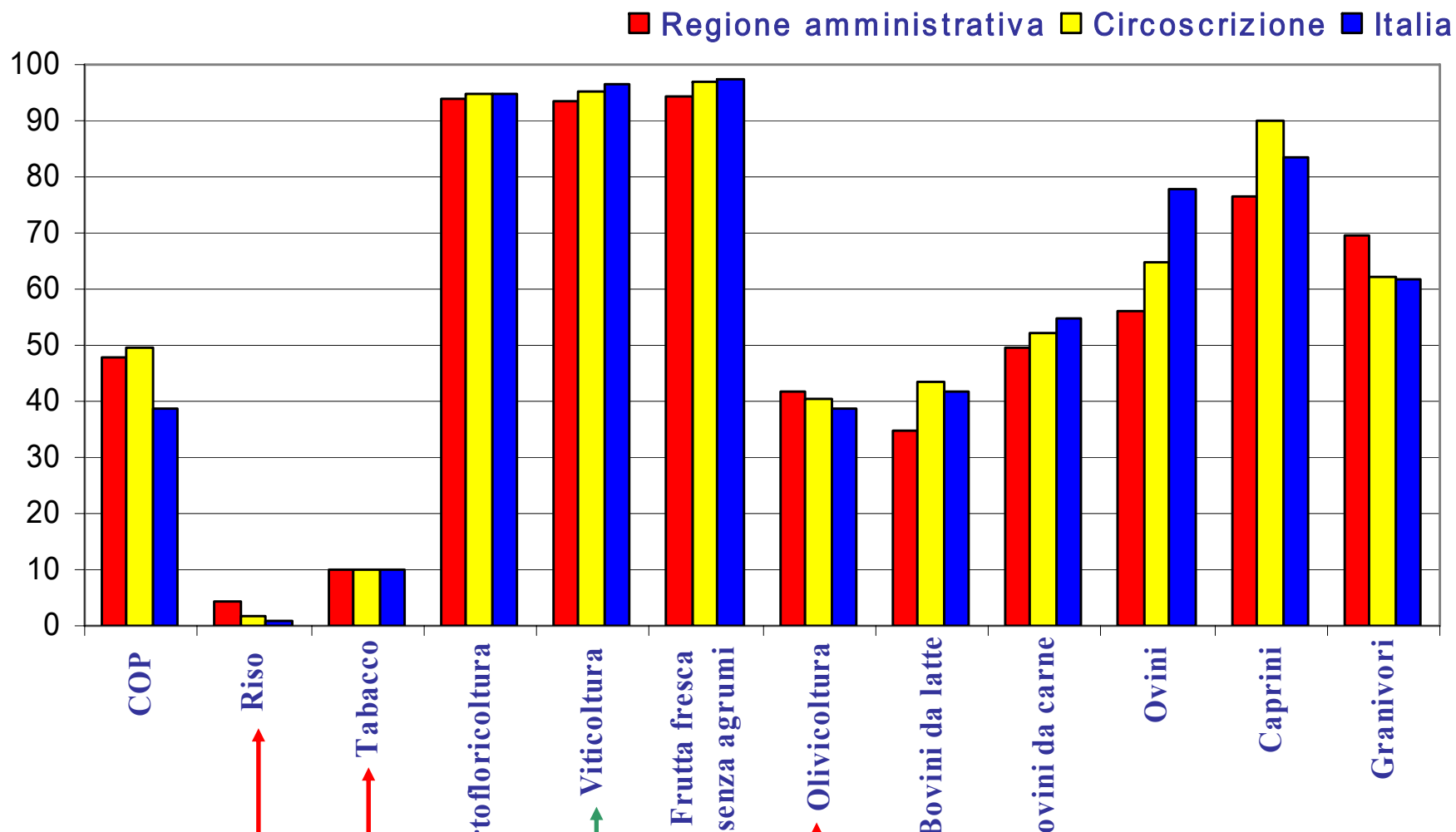
Regionalizzazione al 50%: aziende per classe di variazione percentuale dell'aiuto (%)



Regionalizzazione al 50%: aziende per classe di variazione in euro dell'aiuto (%)



Aziende che guadagnano distinte per OTE (%)



Ragionando sulla regionalizzazione

- ❖ La regionalizzazione rappresenta un ulteriore approfondimento del processo di disaccoppiamento del PU:
 - il pagamento unico sgancia il sostegno da *cosa* e *quanto* si *produce*;
 - la regionalizzazione sgancia il sostegno da *quante* risorse finanziarie si sono *ricevute* in passato e dal fatto di averne ricevuto o meno.
- ❖ Da questo punto di vista il modello regionalizzato appare più equo del modello basato sugli aiuti storici aziendali.
- ❖ Appare infatti sempre più difficile giustificare il fatto che aziende che oggi presentano lo stesso orientamento produttivo, la medesima organizzazione aziendale e che usano le stesse tecniche di produzione ricevono un sostegno differente a causa degli aiuti che ciascuna di esse ha ricevuto (o *non* ricevuto) nel passato.

... la regionalizzazione è il futuro?

- ❖ Nell'ambito della "regione" di riferimento, la regionalizzazione determina una riduzione della disomogeneità dell'aiuto ricevuto dalle aziende e, di conseguenza, una più o meno marcata (a seconda della percentuale di regionalizzazione) redistribuzione degli aiuti tra gli agricoltori.
- ❖ La regionalizzazione, tuttavia, non risolve il problema della iniqua distribuzione dell'aiuto tra le "regioni" e tra gli Stati membri, determinata, ancora una volta, dal sostegno da ciascuno di essi ricevuto nel periodo storico di riferimento.
- ❖ Inoltre, la regionalizzazione di per sé non è neutrale, perché dipende da come vengono "costruite" le "regioni" e, quindi, può dare vita a pagamenti molto differenziati nell'ambito dello stesso Stato membro (es. Inghilterra).

Quali pagamenti dopo il 2013?

- ❖ Dopo il 2013 si aprono due opzioni:
 - Regionalizzazione obbligatoria: aiuto elargito a *tutti* gli agricoltori con conseguente necessità di giustificare, o meglio motivare, perché si distribuisce l'aiuto, perché un aiuto di quella entità, perché differenziato tra “regioni” o Stati membri, perché uguale nell'ambito della stessa “regione” (come si giustifica un aiuto di eguale entità tra l'agricoltura industriale della Pianura Padana e l'allevamento di montagna della Valle d'Aosta?).
 - Aiuti mirati: aiuti selettivi (elargiti a pochi, a molti, ma non a tutti) finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi misurabili, valutabili nella loro efficacia ed efficienza, monitorabili.

La regionalizzazione in Italia?

- ❖ La scelta dell'Italia dipenderà dalla valutazione dei nostri *policy-maker* sulla probabilità che in futuro si giunga ad una regionalizzazione obbligatoria e sulla opportunità di “preparare il terreno” a questo passaggio, “abituando” gli agricoltori con piccoli passi.
- ❖ La decisione sulla opportunità di adottare la regionalizzazione e su come applicarla, tuttavia, dipende fortemente dagli obiettivi di politica agraria del nostro Paese, dalla percezione della iniquità dell'attuale distribuzione e dalla capacità di identificare una distribuzione “preferita”.