

La nuova Pac dopo il 2013

L'impianto generale delle proposte della Commissione

Fabrizio De Filippis

(Università degli studi Roma Tre)

Workshop del Gruppo 2013 su

La nuova Pac dopo il 2013

Roma, 3 novembre 2011

Il percorso della nuova Pac

- Il percorso futuro della Pac è definito da due documenti recenti della Commissione Ue:
 1. Proposte sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 del 29 giugno 2011
 2. Proposte dei testi giuridici della nuova Pac del 12 ottobre 2011
- Da qui inizia un lungo negoziato *parallelo* sulla Pac e sul bilancio 2014-20, che avverrà *nel quadro della nuova procedura di co-decisione* tra Consiglio e Parlamento, e che si dovrebbe concludere a metà 2013, per una entrata in vigore il 1 gennaio 2014

La Pac nel nuovo bilancio Ue

- Per la Pac la proposta di bilancio del giugno 2011 prevede *il congelamento della spesa in valori correnti per entrambi i pilastri*
- A prezzi 2011, la dotazione per l'intero periodo è pari a 372 mld di €, con una *riduzione significativa a valori costanti* (-12,5%), anche se mitigata da 15,5 Mld (4%) in qualche misura disponibili per l'agricoltura, collocati fuori della rubrica 2:
 - 9,5 mld allocati in altre rubriche (ricerca e innovazione, aiuti alimentari agli indigenti, sicurezza alimentare)
 - 6 mld di risorse (potenziali) fuori del QFP
 - Di cui 3,5 mld come nuova *riserva per le crisi nel settore agricolo*

Le proposte sulla nuova Pac (12 ottobre 2011)

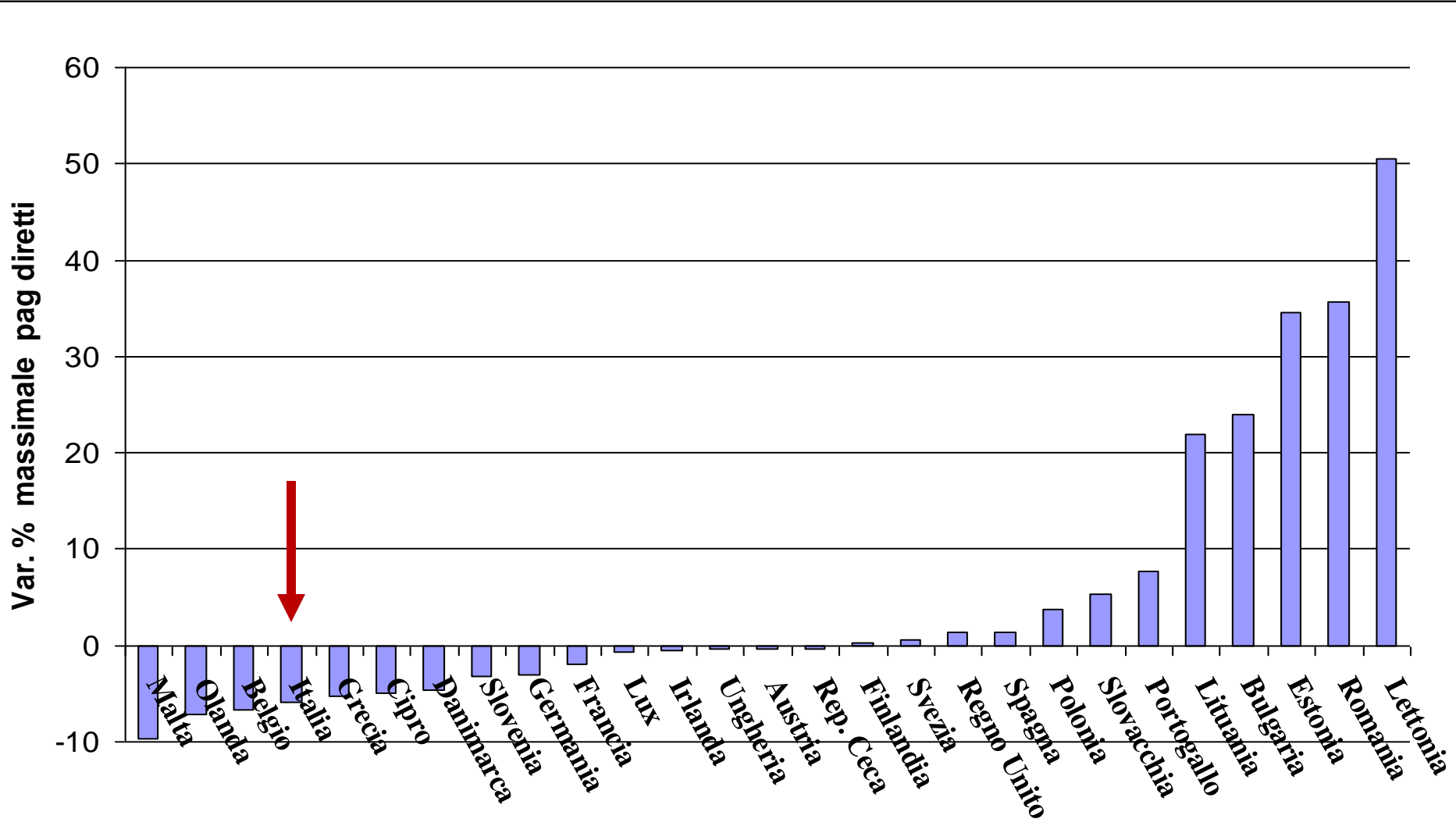
- Il pacchetto sulla Pac prevede 7 regolamenti, di cui 3 più importanti (Pagamenti diretti, Sviluppo rurale e OCM unica)
- Vi sono alcune importanti novità:
 - La “convergenza” dei pagamenti diretti tra Stati membri
 - Lo “spacchettamento” del Pagamento unico aziendale
 - Il *Greening*
 - Il *Capping*
 - L’agricoltore *attivo*
 - Il nuovo approccio allo sviluppo rurale
- E due importanti conferme
 - L’OCM unica, con il definitivo abbandono delle misure di gestione dei mercati della vecchia Pac
 - la “regionalizzazione” obbligatoria del pagamento di base a livello di stato membro (o regione) entro il 2019

La “convergenza” dei pagamenti diretti

Gli Stati membri con pagamenti medi per ettaro sotto il 90% della media Ue-27 recupereranno gradualmente dal 2014 al 2017 un terzo di tale differenza, grazie alla parallela riduzione dei pagamenti dei paesi sopra alla media

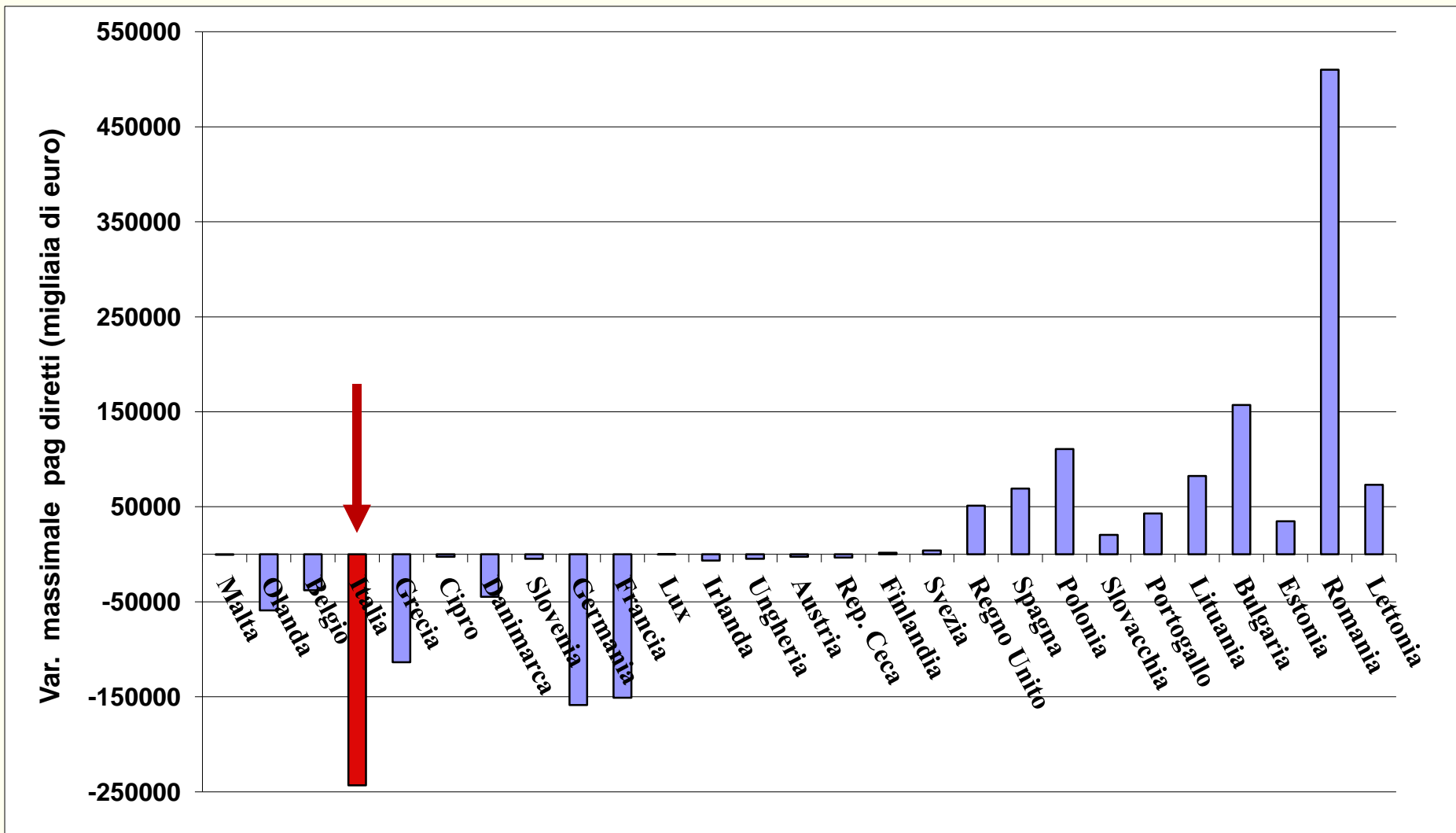
- Rispetto a chi temeva (o sperava) una rapida marcia verso un pagamento uniforme a livello europeo, la redistribuzione è modesta, con un complessivo spostamento di risorse tra Stati membri di circa 800 mln di €
- Ma il criterio su cui è basata (la Sau) è squilibrato e danneggia l'Italia, che con un'agricoltura più produttiva avrebbe preferito l'uso di altri criteri (altrettanto validi) quali PLV o lavoro
- Inoltre, si è scelto di usare la sola Sau ammissibile a titoli Pac al 2009 (che non comprende quella storicamente destinata a colture quali vite, frutta, patate), danneggiando i Paesi che hanno ancora pagamenti storici e tra essi soprattutto l'Italia
- Dunque, l'Italia è doppiamente penalizzata, e vede ridursi la sua dotazione I pilastro di quasi 1.400 milioni di € per l'intero periodo 2014-20 (-5%) e di un ammontare annuo a regime pari a circa 240 milioni di € rispetto al 2013 (-6%)

Effetti della “convergenza” (Variazioni % a regime)



In percentuale, l'Italia perde meno rispetto a Malta, Olanda e Belgio, ma molto di più rispetto a Francia e Germania ed al resto dell'Ue-15

Effetti della convergenza (variazioni assolute a regime)



In valori assoluti, l'Italia "paga" da sola quasi un terzo dell'intero ammontare di risorse spostate dalla convergenza tra i Paesi Ue

Lo “spacchettamento” dei pagamenti diretti

- Si propone di articolare il sistema dei pagamenti diretti in 6 diverse componenti
 - 1 Pagamento di base* (obbligatorio): il cui peso può variare a seconda delle scelte sulle altre componenti fatte dagli Stati membri
 - 2 Pagamento Greening* (obbligatorio): 30% massimale
 - 3 Aree svantaggiate* (facoltativo): fino al 5%
 - 4 Giovani agricoltori* (obbligatorio): fino al 2%
 - 5 Pagamento semplificato (500-1000€) per i piccoli agricoltori* (obbligatorio): fino al 10%
 - 6 Pagamenti accoppiati* in comparti o aree sensibili (facoltativi): fino al 10%
- L’idea dello spacchettamento è buona perché va verso una maggiore selettività dei pagamenti e offre l’opportunità agli Stati membri di adattarli meglio alle proprie esigenze. *Ma ovviamente va applicata bene...*

Un punto controverso: il *Greening*

- Il *Greening* prevede che il 30% della dotazione totale dei pagamenti diretti vada a premiare comportamenti virtuosi sotto il profilo ambientale, declinati in tre tipologie:
 1. Mantenimento prati-pascoli
 2. Diversificazione colture a seminativo, con presenza di almeno 3 colture diverse, ognuna per non più del 70% e non meno del 5% della superficie
 3. Almeno il 7% della superficie aziendale a destinazioni ecologiche (riposo, terrazze, valenza paesaggistica, fasce tampone, imboschimenti...)
- Nel valutare il *Greening*, va detto che la promozione di comportamenti virtuosi per l'ambiente è un'idea che viene da lontano, che però si concretizza in un momento poco propizio
- in periodo di crisi, infatti, quando la priorità percepita è la crescita del Pil, il *Greening* sembra uno spreco; ma nel lungo periodo è un'idea giusta, in linea con l'obiettivo di remunerare i beni pubblici, che *però va formulata bene*

Greening (2)

- Invece, il modo rigido e squilibrato in cui il *Greening* è stato formulato è inaccettabile:
 - Il *greening* è obbligatorio per chiunque chieda il pagamento di base (di fatto è una condizionalità rinforzata più che un pagamento aggiuntivo)
 - Il vincolo di diversificazione non assicura di per sé effetti ambientali positivi (non è una *rotazione* e potrebbe tradursi in tre *monocolture*...)
 - Il vincolo del 7% a destinazione ecologica uguale per tutti infligge costi diversi da zona a zona ed è una penalizzazione troppo forte in aree ad agricoltura intensiva
 - Dare a priori la patente di *greening* ai pascoli permanenti ma non a oliveti, vigneti o agrumeti, è una scelta discutibile sul piano ambientale e penalizzante per i paesi mediterranei
- In generale, per il *Greening* andrebbe adottato un approccio di sussidiarietà, dando flessibilità di applicazione agli Stati membri, perché *il costo (e il beneficio) dei beni pubblici ambientali è diverso da luogo a luogo*

Il *Capping*

- Il *capping* prevede di porre un tetto ai pagamenti più alti, riducendoli progressivamente, per scaglioni, del
 - 20% per gli importi tra 150.000 e 200.000 €
 - 40% per gli importi tra 200.000 e 250.000 €
 - 70% per gli importi tra 250.000 e 300.000 €
 - 100% per importi superiori a 300.000 €
- L'ammontare su cui si applica il *capping* non comprende la componente *greening* ed è ottenuto *sottraendo dal totale dei pagamenti salari e contributi sociali*: più lavoro si impiega, più si innalza il tetto e minore è la penalizzazione
- L'idea del *capping* è politicamente giusta; soprattutto, è giusto modularne l'intensità in proporzione inversa al lavoro:
 - proprio per questo, si potrebbe partire da soglie più basse, *ma andrebbe incluso il lavoro familiare oltre a quello salariato*
- Anche per il *capping* si potrebbe dare un po' di flessibilità agli Stati membri, sia sugli scaglioni e sui criteri per modularli che sulla destinazione dei fondi risparmiati

Un altro punto controverso: l'agricoltore “attivo”

- Dopo un “parto” lungo e difficile e non poco pasticciato, la Commissione propone una definizione “in negativo”, dichiarando che **non** saranno erogati pagamenti diretti
 - *a persone (o associazioni di persone) fisiche o giuridiche, se l'importo annuo dei pagamenti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole*
 - *se sulle loro superfici agricole non viene condotta un'attività minima* (aeroporti, scuole, campi da golf...)
 - Tali vincoli non si applicano ai pagamenti inferiori a 5.000 €
- L'idea di riservare i fondi Pac a chi fa agricoltura sul serio e non come estrazione di rendita è sacrosanta, ma la definizione basata sull'ammontare di aiuti è del tutto insoddisfacente:
 - Meglio sarebbe definire chi è “attivo” in positivo, in base a *ciò che fa dentro l'azienda* in termini di impegno e produzione di reddito
 - Comunque sarebbe opportuno consentire agli Stati membri di scegliere la propria definizione di agricoltore attivo, come era del resto già possibile su base facoltativa (art. 28 Reg. 73/2009)

Nuovo regolamento sullo sviluppo rurale

- Tre novità principali:
 1. spariscono i 3 Assi dell'attuale II pilastro, sostituiti da 6 *priorità* e 23 misure (rispetto alle attuali 40), con una riserva del 5% per l'approccio Leader
 2. Si chiede più coordinamento tra sviluppo rurale e fondi strutturali, tornando a documenti unici di programmazione negoziati tra Ue e Stati membri
 3. Si concede un margine di flessibilità tra pilastri:
 - Gli SM potranno trasferire al II pilastro fino al 10% della dotazione del I; e alcuni anche il viceversa, dal II al I, ma solo per il 5%
- La valutazione è abbastanza positiva, sia perchè si semplifica l'impianto basato sugli Assi, sia per la richiesta di più coordinamento e programmazione
- In particolare, per l'Italia sarà cruciale il coordinamento tra le Regioni per gestire misure che non avrebbe senso applicare in ordine sparso: un esempio su tutti sono gli interventi per la **organizzazione delle filiere alimentari e la gestione del rischio**, che è una delle sei priorità del nuovo II pilastro

L'OCM unica

- Il nuovo regolamento sulla OCM unica consolida la revisione della politica dei mercati già avviata da precedenti decisioni
 - Soppressione del regime quote zucchero il 30/9/2015 e di alcuni aiuti settoriali residui (latte scremato, luppolo...)
 - Generalizzazione a tutti i settori del modello del pacchetto Latte per rafforzare il potere contrattuale dei produttori
 - Estensione a tutti i comparti dell'approccio basato sulle organizzazione dei produttori e l'interprofessione, largamente ispirato al modello francese...
 - Creazione di una *riserva di emergenza* di 3,5 Mld di € per finanziare quel (poco) che resta delle misure di mercato nei momenti di crisi
 - Collocazione nel II pilastro del sostegno alla organizzazione delle filiere alimentari e alla gestione del rischio
- Non è molto: e sarà una bella sfida affrontare la turbolenza dei mercati e difendere il potere contrattuale degli agricoltori con un ventaglio di strumenti ridotto rispetto al passato

La “regionalizzazione” dei pagamenti diretti

- Quella che nella riforma del 2003 era una delle opzioni con cui applicare il disaccoppiamento, diventa una norma obbligatoria: entro il 2019 *i pagamenti diretti dovranno essere uniformi a livello di Stato membro (o di regione)*
 - Il processo potrà essere graduale, *ma già dal 2014 almeno il 40% del massimale andrà distribuito in modo uniforme, per arrivare al 100% nel 2019*
- Questa è una novità solo per i nove Paesi che hanno ancora il modello storico: tra questi, l'Italia è quello che dovrà gestire la redistribuzione più forte tra i propri agricoltori
- Sarà una partita difficile da gestire qualunque sia la scelta:
 - Un pagamento uniforme a livello nazionale, per quanto differenziato per aree omogenee, comporterebbe una forte redistribuzione tra Regioni, e quelle più “ricche” farebbero di tutto per difendere i propri massimali...
 - Pagamenti uniformi a livello regionale ma diversi tra Regioni, cristallizzerebbero differenze imbarazzanti (da 50 a 500 € per ha) e le Regioni più “povere” si opporrebbero...

Conclusioni (1)

- La proposta presenta luci e (per l'Italia, soprattutto) ombre
 - Ci sono novità positive, ma alcune sono declinate male (specie *Greening* e Agricoltore attivo)
 - Su molti aspetti sarebbe utile maggiore sussidiarietà, per un'applicazione nazionale flessibile
- Il dato politico che traspare è una proposta debole e ancora confusa: nella fase finale di presentazione vi è stata una sorta di navigazione “a vista”, con tante modifiche dell'ultima ora
 - E ciò fa pensare che *il pacchetto sia tutt'altro che blindato e che il negoziato possa portare a modifiche non marginali*
- Le proposte della Commissione penalizzano l'Italia, con una riduzione, a regime, della spesa annua della Pac per la nostra agricoltura di *oltre 18% a prezzi costanti rispetto al 2013*:
 - il 12,5% comune a tutti gli Stati membri, conseguente alla proposta di congelare la spesa Pac, e dunque all'inflazione
 - il 6% circa specifico per l'Italia, conseguente alla redistribuzione dei fondi del I pilastro previsto dal meccanismo di convergenza

Conclusioni (2)

- Questo significa che il negoziato per l'Italia parte in salita, anche se in esso dovrebbe essere possibile far pesare la sua posizione di grande paese contributore netto.
- Sulla Pac, sarebbe il caso di concentrarsi su due priorità:
 - Una correzione significativa della redistribuzione prevista dal meccanismo di convergenza, che ci penalizza troppo
 - Margini di flessibilità nella applicazione nazionale di alcune novità (*Greening, Capping*, e soprattutto *Agricoltore attivo...*)
- E' bene però tenere conto che la debolezza della proposta la rende emendabile ma anche vulnerabile, per cui una tattica troppo dura potrebbe indebolire la Pac nel negoziato sul bilancio, portando al taglio della sua dotazione finanziaria
- In ogni caso, per l'Italia gli aspetti più sensibili sono soprattutto “interni”
 - il superamento dei pagamenti storici e la loro regionalizzazione;
 - la necessità di applicare la nuova Pac con *più concertazione tra Regioni e più coordinamento nazionale*, per evitare il rischio di una irragionevole frantumazione decisionale