GRUPPO 2013

Gruppo 2013
Roma, 3 novembre 2011

WORKSHOP
La nuova Pac dopo il 2013.
Un'analisi delle proposte della Commissione

Il nuovo sistema di pagamenti diretti

Angelo Frascarelli è docente di Economia e Politica Agraria e Politica Agroalimentare nella Facoltà di Agraria dell'Università di Perugia.

Componente del Gruppo 2013.

www.agr.unipg.it

Contenuti della presentazione

- il nuovo sistema di pagamenti diretti
- alcune simulazioni sui pagamenti diretti:
  - effetti sugli affitti del pagamento di base,
  - effetti aziendali,
  - distribuzione regionale,
  - effetti del greening,
  - esempi di agricoltore attivo e di capping, ecc.
- criticità applicative;
- valutazioni di carattere tecnico;
- Considerazioni sul ruolo dei nuovi pagamenti diretti.

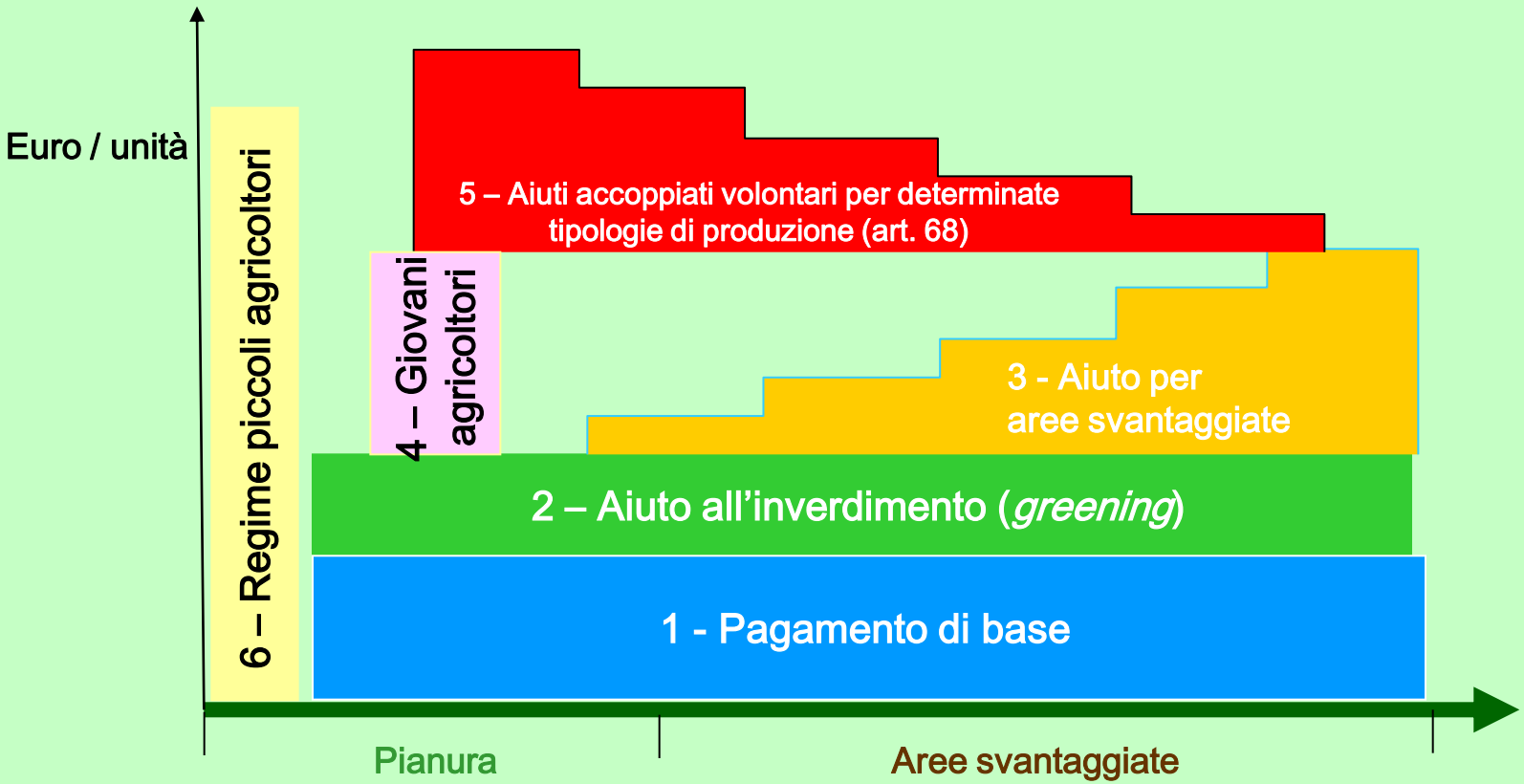
I tre criteri del nuovo sistema di pagamenti diretti

Ridistribuzione	Rivedere la distribuzione dei pagamenti diretti: - fra Paesi (convergenza) - tra agricoltori (pagamento forfetario)
Riformulazione	Riesaminare il sostegno, finalizzato sia a garantire un reddito di base, sia a criteri ambientali, a sostegno della fornitura di beni pubblici, attraverso sei tipologie i pagamenti diretti: - Pagamento di base - Pagamento ecologico (*greening*) - Pagamenti per specifici vantaggi naturali - Pagamento per i giovani agricoltori - Aiuto accoppiato facoltativo - Pagamento semplificato per i piccoli agricoltori
Sostegno più mirato	Orientare i pagamenti diretti per una loro allocazione più virtuosa tramite: - Agricoltori attivi - Tetti aziendali (capping) - Soglie minime

La riformulazione dei pagamenti diretti in 6 componenti

Pagamenti	Opzione per gli Stati membri	Distribuzione fondi	Condizioni
Pagamento di base	obbligatorio	43% – 70%	Condizionalità base
Pagamento ecologico	obbligatorio	30%	Pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente
Pagamento per le zone soggette a vincoli naturali	facoltativo	max 5%	Localizzazione in aree con vincoli naturali
Pagamento per i giovani agricoltori	obbligatorio	max 2%	Età < 40
Pagamento accoppiato	facoltativo	max 10%	Specifiche produzioni
Pagamento semplificato per piccoli agricoltori	obbligatorio	max 10%	Piccolo agricoltore

La riformulazione: pagamenti diretti in 6 componenti



- 5 pagamenti disaccoppiati e 1 pagamento accoppiato;
- 4 pagamenti ad ettaro, 1 pagamento accoppiato alla quantità (ettari a coltura, capi, produzione) e 1 pagamento ad azienda.

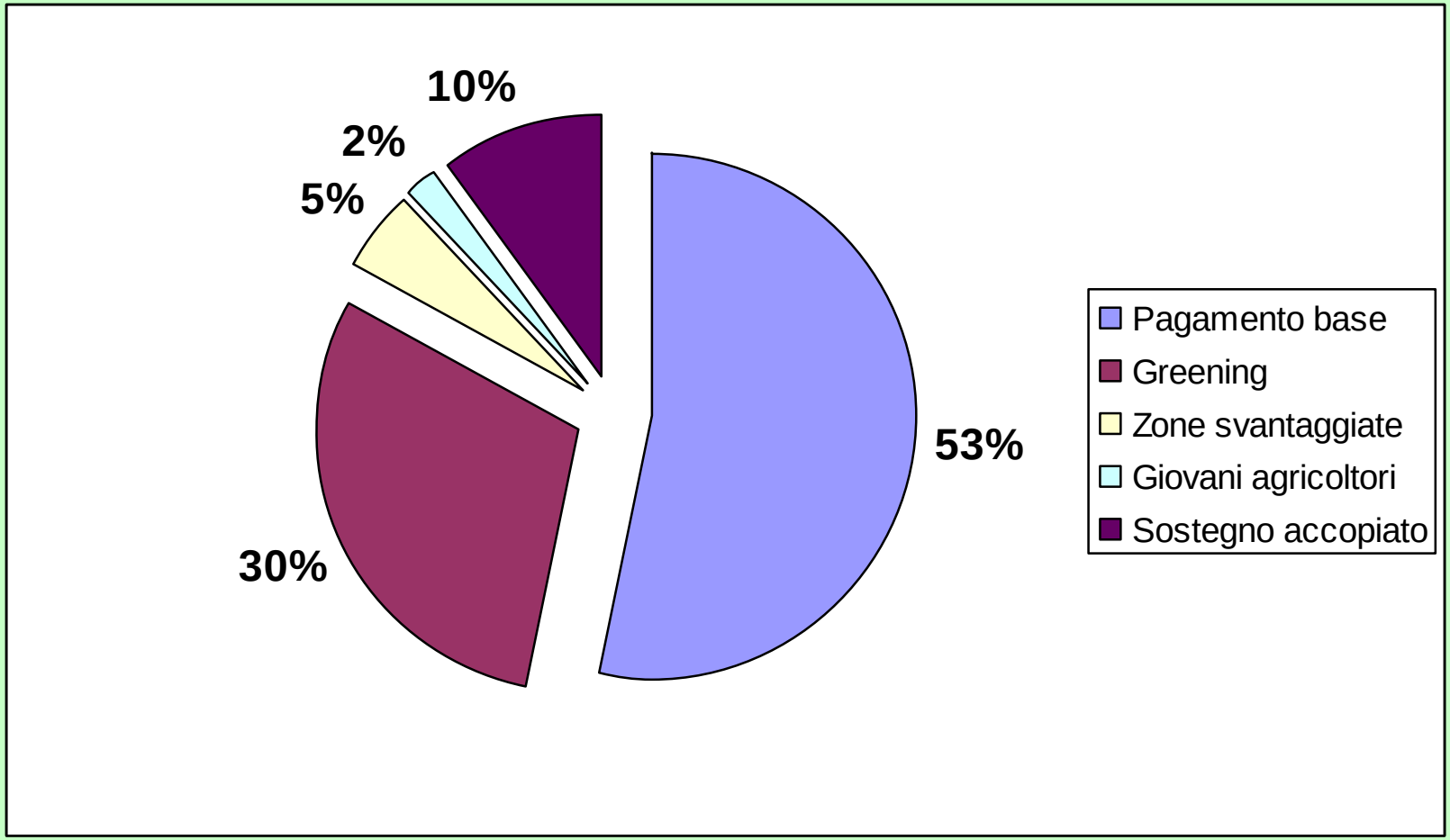
Una valutazione per l'Italia
Gli effetti finanziari della riformulazione

Il massimale dei pagamenti diretti per l'Italia a regime (2019): **3,842 miliardi di euro.**

	Componenti dei pagamenti diretti	%	Ipotesi scelte Italia	Ipotesi Massimale Italia	SAU censimento 2010	Pagamenti diretti
		%	%	mln euro	000 ettari	euro/ha
1)	Pagamento base	43-70	53	2.036	12.885	158
2)	Pagamento ecologico	30	30	1.152	12.885	89
3)	Pagamento zone vincoli naturali	0-5	5	192	4.252	45
4)	Pagamento giovani agricoltori	0-2	2	77		
5)	Pagamento accoppiato	0-10	10	384		
6)	Pagamento piccoli agricoltori	0-10	*5*	*192*		
			100	*3.842*		

Ipotesi: a) pagamento zone solo zone di montagna: 33% della SAU censimento 2010 ;
b) pagamento piccoli agricoltori a oltre 500.000 aziende.

Un'ipotesi di ripartizione finanziaria tra le componenti dei pagamenti diretti



Pagamento di base

- Il nuovo pagamento di base sostituisce i titoli storici, **che scadono il 31 dicembre 2013**.
- PRIMA ASSEGNAZIONE: i nuovi titoli saranno assegnati agli agricoltori attivi sulla base della domanda unica al **15 maggio 2014**.
- Le superfici ammissibili sono: **seminativi, colture permanenti legnose, prati e prati permanenti**.
- Gli Stati membri possono applicare il pagamento di base:
  - A livello nazionale
  - A livello regionale (criteri non discriminatori)
- Riserva nazionale ≤3%
  - Nuovi agricoltori
  - Aree in ristrutturazione
- Il pagamento di base è legato a titoli trasferibili, attivati su terreni ammissibili.
  - per quale motivo è mantenuto questo sistema e non il SAPS? Perché si tratta di un sostegno al reddito ed evitare di contrastare le regole del WTO?

La criticità della prima assegnazione

- La scelta della prima assegnazione sulla base della domanda al 15 maggio 2014 genera una importante conseguenza in merito all'affitto dei terreni, che in Italia supera il 30% della SAU.

- Per evitare che i proprietari "puri" (non agricoltori) potessero andare alla caccia dei titoli, la proposta di regolamento prevede un requisito per ricevere i titoli:
  - "ricevono titoli all'aiuto gli agricoltori che hanno attivato almeno un titolo nel 2011";
  - i proprietari sono quindi esclusi dall'assegnazione dei nuovi titoli.

- Questa situazione crea il problema dei viticoltori e ortofrutticoltori specializzati che non hanno presentato la domanda nel 2011:
  - la proposta di regolamento prevede una deroga per questi agricoltori.

- Rimane il problema degli agricoltori "misti" (coltivano e affittano in parte):
  - la proposta di regolamento prevede la possibilità trasferire il diritto a ricevere i titoli.
- La proposta di regolamento ha considerato efficacemente tutte le casistiche:
  - tuttavia la prima assegnazione dei titoli nel 2014 rappresenta un momento critico che porterà una certa rigidità nel mercato degli affitti.

Calcolo del pagamento di base

- Il pagamento di base per ettaro si calcola dividendo il massimale nazionale o regionale per ettari eligibili
- Il valore unitario pagamento di base
  - massimale nazionale/ numero di titoli
  - Per l'Italia, circa 170 euro/ettaro
- Gradualità
  - Gli Stati membri ripartiscono una quota ≥ 40% del massimale nel 2014
  - Il resto continua ad essere assegnato sulla base dei titoli storici al 31.12.2013
- Date limite
  - Il pagamento di base per ogni ettaro deve essere uguale
    - *1.1.2019 a livello di SM o regione*

Gli effetti aziendali della ridistribuzione e della riformulazione: alcuni esempi

Gli esempi si basano sull'ipotesi di una distribuzione con massimale unico nazionale.

Caso	Ubicazione	Settore	PD attuale (*)	Componenti PD post 2013 €/ha				PD post 2013	Variazione	Var. %
			€/ha	I	II	III	IV	€/ha	€/ha	
1	pianura padana	lattiero-caseario, con prati e mais	1.050	170	100		130	400	-650	-62%
2	montagna alpina	lattiero-caseario, con pascoli permanenti	180	170	100	50	30	350	170	94%
3	pianura veronese	carne bovina e mais	1.700	170	100		200	470	-1.230	-72%
4	pianura laziale	orticole	0	170	100			270	270	++++
5	pianura ferrarese	soia, grano tenero e mais	440	170	100			270	-170	-39%
6	colline toscane	vigneto	0	170	100			270	270	++++
7	pianura umbra	tabacco e grano duro	2.400	170	100			270	-2.130	-89%
8	pianura leccese	olivicoltura	800	170	100			270	-530	-66%
9	altipiani siciliani	grano duro	400	170	100	50		320	-80	-20%
10	montagna sarda	ovicaprini, seminativi e pascoli	160	170	100	50	50	370	210	131%

I = pagamento di base; II = pagamento ecologico; III = pagamento zone vincoi naturali; IV = pagamento accoppiato.

Gli effetti per le imprese

1. **Forte ridistribuzione del sostegno tra le imprese e i territori**
   - Un problema prettamente italiano: 18 paesi su 27 hanno già un sistema di pagamenti diretti regionalizzati

2. **Impatti rilevanti sulle imprese**
   - penalizzate le aziende che nel periodo di riferimento erano a:
     - tabacco, pomodoro, agrumi, latte, zootecnia intensiva, olivo, riso, grano duro e mais .
   - favorite le aziende che nel periodo di riferimento erano a:
     - vigneti, orticole, patate, frutta, vivai, zootecnia estensiva, foraggere, leguminose, grano tenero, orzo e cereali minori.
   - penalizzate le aziende di pianura, favorite quelle di montagna.

Per evitare gravi perturbazioni nel passaggio dai titoli storici ai titoli uniformi, è previsto un periodo transitorio.

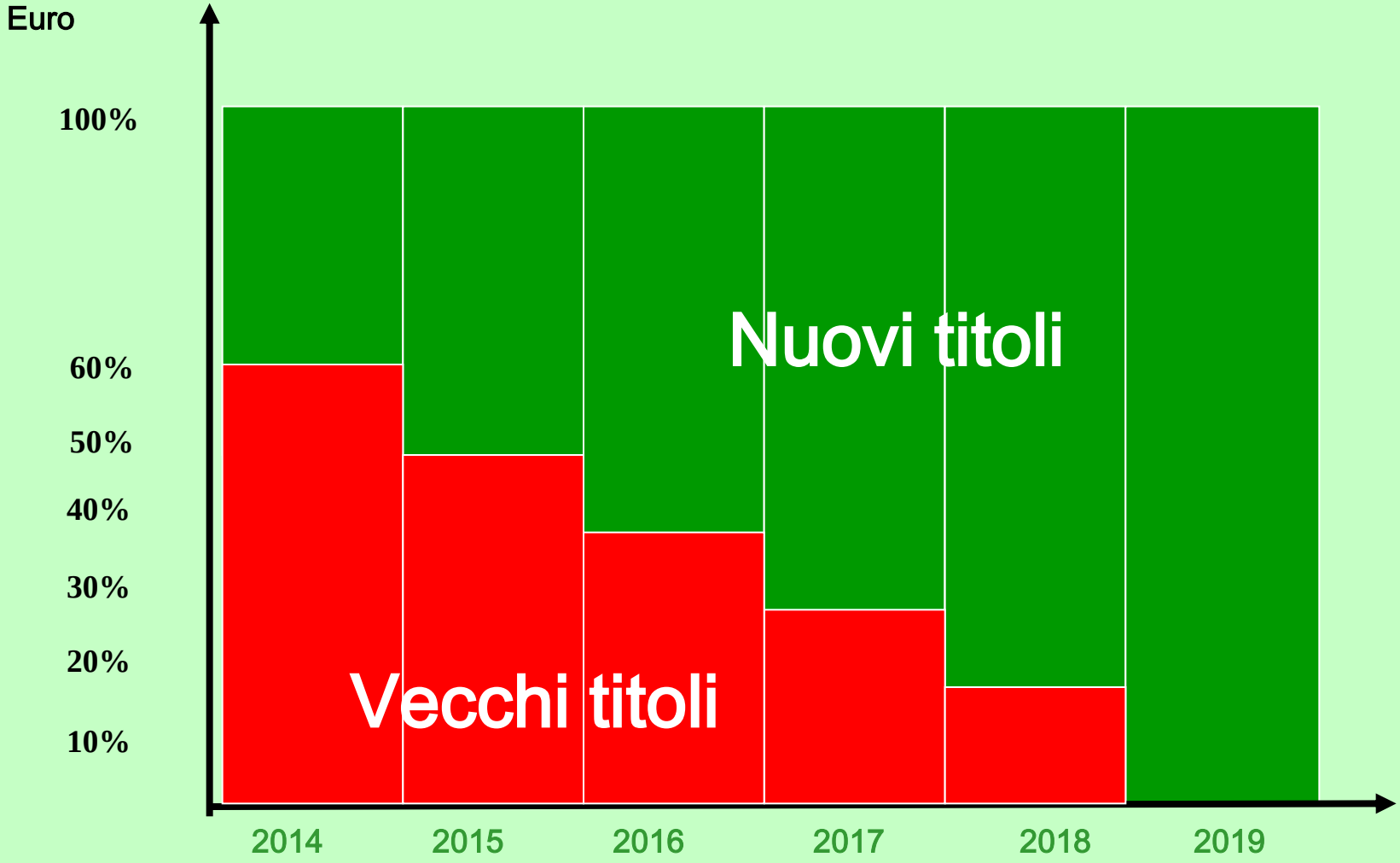
I modello di disaccoppiamento nell'Ue

In Italia: modello ibrido dinamico, come in Germania nel 2005.

Paese	Modello di disaccoppiamento	
Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito (Scozia e Galles)	storico	
Danimarca	regionale	ibrido dinamico, con una sola regione
Finlandia	regionale	ibrido dinamico, con tre regioni in funzione delle rese.
Germania	regionale	ibrido dinamico. Regioni: *Bundesländer*
Lussemburgo	regionale	ibrido statico, con una sola regione.
Svezia	regionale	ibrido statico, con 5 regioni.
Regno Unito (Inghilterra)	regionale	ibrido dinamico, con tre regioni: - pianura; - aree fortemente svantaggiate; - brughiera.
Regno Unito (Irlanda del Nord)	regionale	ibrido statico
Malta, Slovenia	regionale	
Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Cipro, Romania, Bulgaria	regionale	regime di pagamento unico per superficie

I titoli nel periodo transitorio

Per evitare gravi perturbazioni nel passaggio dai titoli storici ai titoli uniformi, è previsto un periodo transitorio.



Pagamento "verde" (*greening*)

IL GREENING COMPORTA TRE IMPEGNI:

1. Diversificazione colturale
   - Seminativi ≥ 3ha: coltivare almeno 3 colture
   - ciascuna >5% - <70% della superficie a seminativo
   - deroghe per specifiche colture (es. riso, prati avvicendati)

2. Mantenimento prati permanenti
   - Divieto di diminuzione e limite all'aumento.
   - Mantenimento delle superfici a pascolo permanente in base alla "superficie di riferimento" al 2014.
   - Aumento delle superfici a prati permanenti non superiore al 5%.

3. Aree a valenza ambientale
   - 7% della Sau (esclusi i pascoli permanenti) deve essere destinata a fini ecologici (terreni a riposo, terrazze, destinazioni a valenza paesaggistica, fasce tampone e superfici imboschite).

Pagamento "verde" (*greening*)

- Rispettano automaticamente il *greening*
  - Agricoltori biologici
  - mentre gli agricoltori in zone Natura 2000 devono rispettare il greening, ad eccezione di vincoli superiori

- Finanziamento del pagamento verde
  - Pagamento annuale
  - 30% dei fondi I pilastro
  - Per l'Italia, circa 100 euro/ettaro

- Gli Stati membri possono applicare il pagamento di base:
  - A livello nazionale
  - A livello regionale (criteri non discriminatori)

Il pagamento “verde” - GREENING

Area di interesse ecologico

Coltura A

Coltura B

Coltura C

Pianura padana
Problemi con il greening

Marche: agricoltura compatibile con il greening

Tavoliere delle Puglie
Problemi con il greening
2008.05.31

Umbria: agricoltura compatibile con il greening

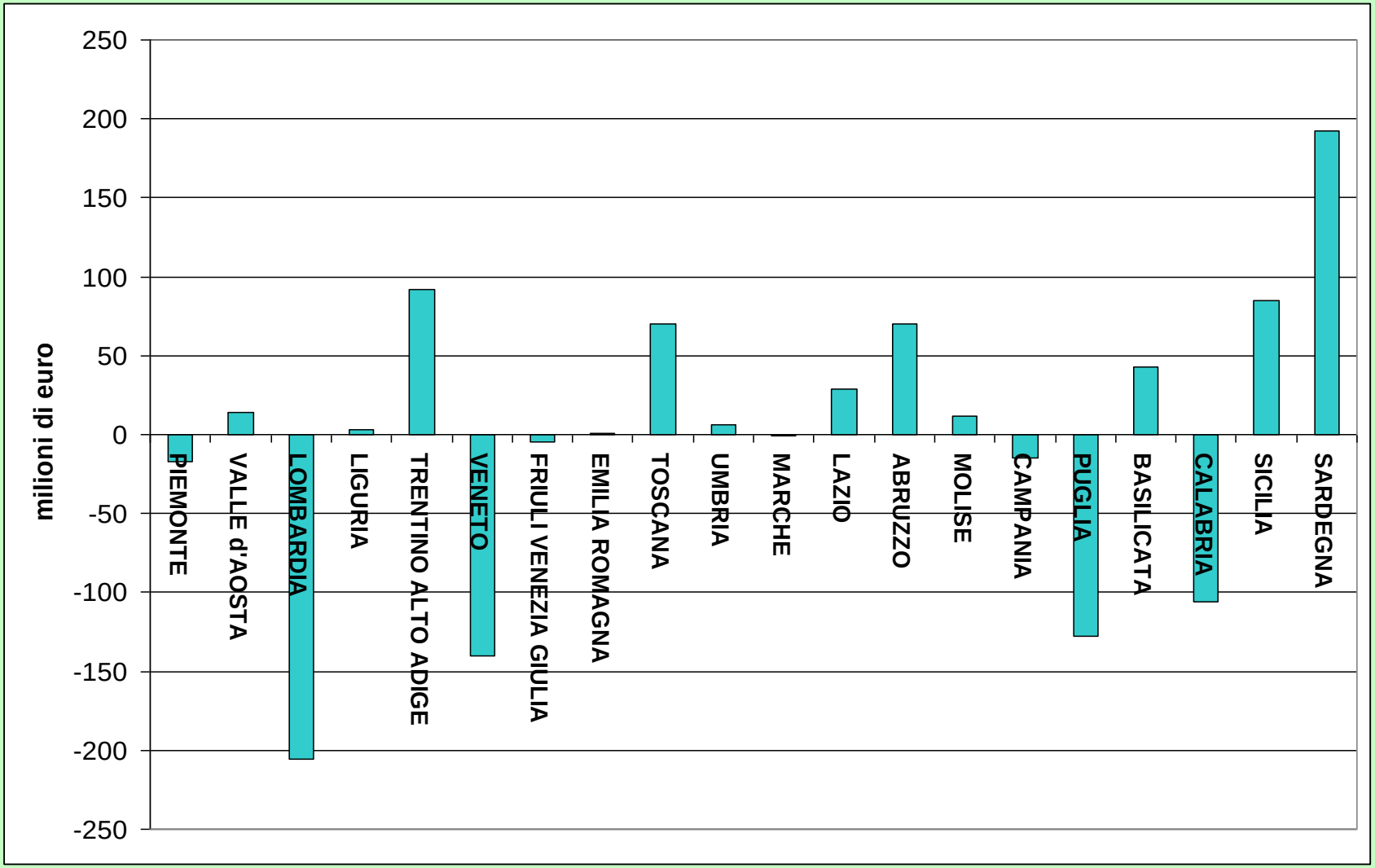
Oliveti nel Salento
Problemi con il greening

Vigneto paesaggistico
compatibile con il greening

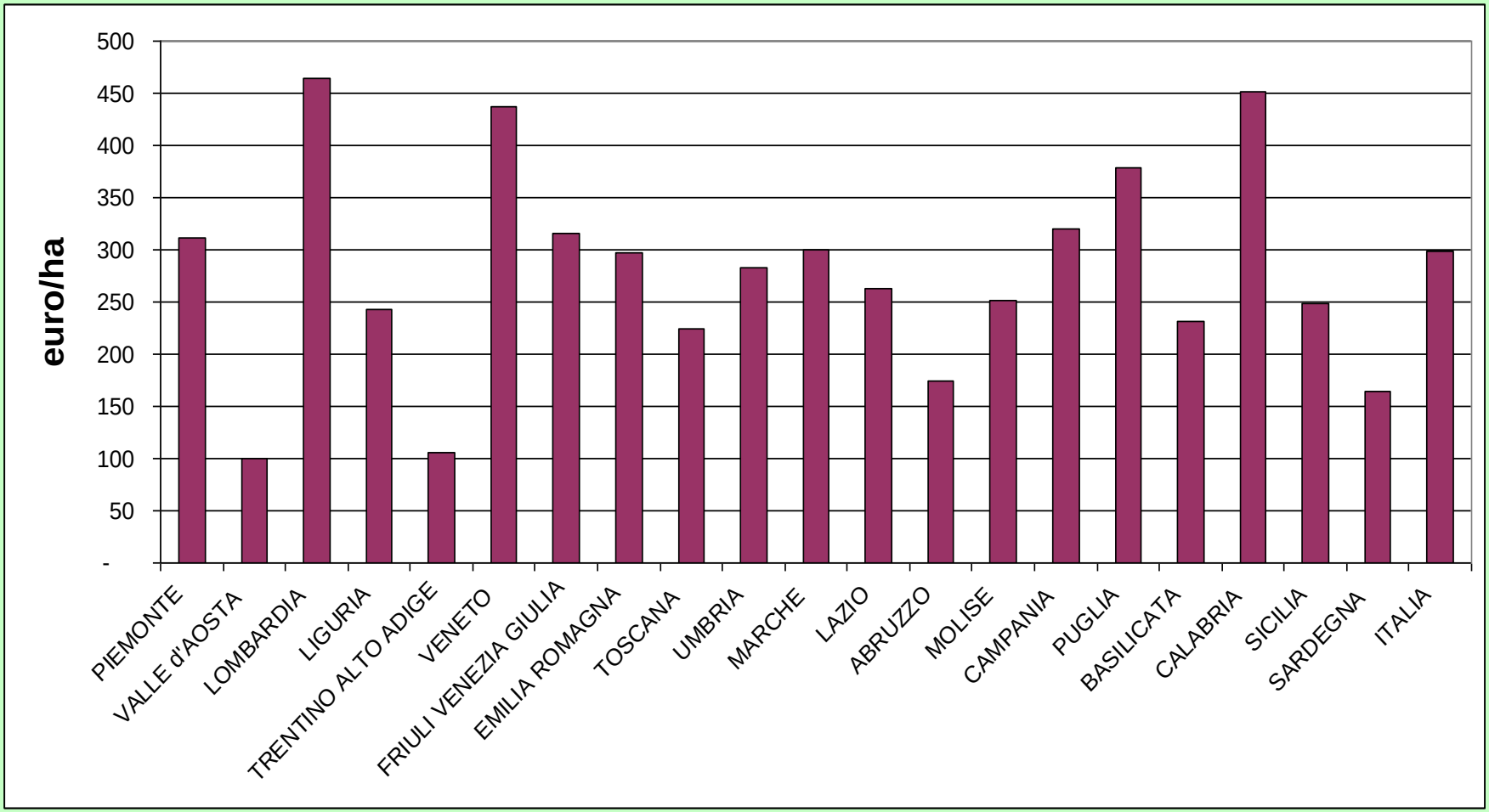
Massimali nazionali o regionali?

1. **Opzione per gli Stati membri.**
   - Gli Stati membri possono applicare il regime di pagamento di base a livello nazionale o regionale.
   - Il massimale nazionale può essere suddiviso tra le regioni in rispetto di criteri obiettivi e non discriminatori, tenendo conto della loro struttura amministrativa o istituzionale e del potenziale agricolo regionale.
   - Il massimale può essere suddiviso anche tra le regioni amministrative.
   - È un tema molto sensibile in Italia, su cui ci sarà un dibattito molto acceso.
2. **Massimale nazionale o regionale?**
   - L'applicazione di un solo massimale nazionale significa una uniformazione dei titoli a livello nazionale, con una forte ridistribuzione dalle regioni con pagamenti diretti per ettaro più elevati (Lombardia, Veneto, Puglia, Calabria) a regioni con pagamenti diretti più bassi della media nazionale (Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige, Abruzzo, Basilicata).
   - L'applicazione attraverso massimali regionali impedisce lo spostamento dei pagamenti diretti tra regioni.
   - Opportunità di mediazione: massimali regionali sottoposti a modifiche progressive annue.

Effetti regionali della ridistribuzione in base alla SAU



Effetti regionali: pagamenti per ettaro di SAU al 2019 nell'ipotesi di massimali regionali



Agricoltori attivi

- Definizione di agricoltori attivi
  - Persona fisica o giuridica (o loro aggregazioni)
  - **I pagamenti diretti devono essere almeno il 5% dei proventi ottenuti dalle altre attività non agricole.**
  - Non si applica agli agricoltori con <5000 euro di pagamenti diretti.
- In Italia, l'88,5% dei beneficiari della Pac percepiscono meno di 5.000 euro.
- Definizione di "agricoltore attivo" poco selettiva:
  - ci rientrano le società agricole, che rispettano la definizione;
  - esclusi:
    - *agricoltori con aziende di medio-grandi dimensioni (superiori 15-20 ettari), che svolgono l'attività agricola in qualità di part-time (imprenditori, professionisti);*
    - *soggetti non agricole: aeroporti, scuole, campi da golf…).*

Agricoltori attivi/non attivi: alcuni esempi

Pagamenti diretti	Superficie aziendale	Reddito attività non agricole	PD/Reddito non agricolo	Agricoltore
euro	ettari	euro	%	
4.500	15	-	-	ATTIVO
6.000	20	20.000	30	ATTIVO
6.000	20	150.000	4	NON ATTIVO
30.000	100	150.000	20	ATTIVO

- Definizione poco selettiva e distorsiva:
  - colpisce solo i "medi agricoltori part-time";
  - PD/reddito non agricolo: il denominatore è valido, non il numeratore.
- Flessibilità nazionale? Si, ma il Governo italiano è sempre stato meno coraggioso di Bruxelles.

Tetti aziendali o capping

- Esclu
- Modu
  - i ... totale dei p ... lusa la c ... pendi effettivamente pagati e dichiarati dagli agricoltori per l'anno precedente, inclusi i contributi sociali e le tasse relative al lavoro.

Detrazione	DA (euro)	A (euro)
- 20%	150.000	200.000
- 40%	200.000	250.000
- 70%	250.000	300.000
- 100%	>300.000	

- No pagamenti aziende che aggirino la norma
  - scissione o trasferimento parziale a terzi

Capping: alcuni esempi

Pagamenti diretti ante capping	Superficie aziendale	Costo del lavoro	Importo soggetto a capping	Riduzione	Pagamenti diretti post capping
euro	ettari	euro	euro	euro	euro
140.000	700	0	140.000	0	140.000
330.000	1.100	0	330.000	95.000	235.000
330.000	1.100	180.000	150.000	0	330.000
1.200.000	4.000	900.000	300.000	65.000	1.135.000

- Gli effetti del *capping* sono limitatissimi:
  - colpiscono solo le grandi aziende estensive, che utilizzano il contoterzismo;
  - la modulazione con il lavoro è una proposta efficace.
- Rafforzamento del capping? Si potrebbe abbassare la prima soglia ed includere il lavoro familiare.

Qual è il ruolo dei pagamenti diretti?

1. **Cosa rappresentano i nuovi pagamenti diretti?**
   - Sostegno al reddito e remunerazione dei beni pubblici.
   - Sono due obiettivi ineliminabili, in parte in contrapposizione, ma perseguiti congiuntamente.
   - In situazione di crisi economica si potrebbe dare maggiore rilevanza all'obiettivo di sostegno al reddito, mentre in altri periodi all'obiettivo della remunerazione dei beni pubblici, comunque non si esce da questi due obiettivi.
2. **Riformulazione, ridistribuzione e sostegno più mirato colgono i nuovi obiettivi della Pac?**
   - Si, i nuovi pagamenti diretti sono coerenti con gli obiettivi ed eliminano gli aspetti negativi del disaccoppiamento della riforma Fischler.
   - Molti aspetti tecnici vanno migliorati.
   - Attenzione alla semplificazione del sistema: si può ottenere con 6 componenti?

E l'Italia?

Cosa lamenta l'Italia? E cosa deve ottenere?

1. I beni pubblici non sono solo quelli ambientali: trovare un altro parametro per la commisurazione del sostegno.
   - Legare la misura del sostegno solo alla SAU tiene conto solo dei beni pubblici ambientali, ma non è facile trovare un criterio economico (PV, VA, occupazione) che non abbia altri inconvenienti e che sia compatibile con il WTO.
2. Rimuovere gli errori della convergenza;
   - Massimali per i pagamenti diretti calcolati sulla base della superficie ammissibile (non sulla superficie dichiarata);
3. Formulazione dei contenuti della componente *greening.*
   - Un greening più coerente con la realtà italiana, pur conservando gli stessi obiettivi;
   - Eventualmente un greening a "menu".
4. Rivedere completamente la definizione di agricoltore attivo.
   - Più selettività e più sussidiarietà.
5. Rivedere alcuni parametri del capping
   - Abbassare la prima soglia ed includere il lavoro familiare.

Grazie per l’attenzione