

Regionalizzazione e convergenza interna

**Roberto Henke, Fabio Pierangeli,
Maria Rosaria Pupo D'Andrea (INEA)**

Workshop su

La nuova Pac - Un'analisi dell'accordo del 26 giugno 2013

Roma, Palazzo Rospigliosi. 22 luglio 2013

Le novità della riforma della Pac

L'accordo sulla riforma della Pac conferma la *regionalizzazione* come strumento attraverso il quale rendere i **pagamenti omogenei** nell'ambito di uno Stato membro o di una regione

La novità consiste nel fatto che ai Paesi che ancora oggi hanno aiuti basati sul criterio storico (come l'Italia) è consentito **muoversi verso pagamenti per ettaro più omogenei** attraverso lo strumento della *convergenza interna*

La regionalizzazione e la convergenza sono strettamente correlate: la scelta della regione, infatti, influenza gli effetti del processo di convergenza

La regionalizzazione rappresenta il traguardo da raggiungere (l'aiuto uniforme o solo più omogeneo), la convergenza rappresenta il modo attraverso il quale raggiungere il traguardo, diluendo nel tempo l'effetto redistributivo della regionalizzazione

La regionalizzazione (1)

La regionalizzazione, intesa come l'erogazione di un aiuto forfetario a ettaro nello Stato membro/regione, non è una novità nel dibattito sulla Pac

Con l'accordo, però, essa diventa **obbligatoria**:

- entro l'anno di domanda 2019, almeno, tutti i diritti al pagamento di base erogati in uno Stato membro/regione dovranno avere il medesimo valore unitario per ettaro

A tale valore uniforme si potrà pervenire già dal 2015 oppure attraverso tappe progressive fissate e predeterminate a partire dal 2015 (*equal steps*)

La regionalizzazione (2)

Ogni Paese ha la possibilità di uniformare l'aiuto nell'ambito di **regioni omogenee** definite secondo criteri oggettivi e non discriminatori, sulla base

- delle caratteristiche agronomiche ed economiche, il potenziale agricolo o la struttura istituzionale o amministrativa

Gli Stati membri distribuiscono il massimale per il pagamento di base tra le regioni sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori

Le implicazioni della scelta delle regioni (1)

La scelta delle regioni ha importanti implicazioni redistributive

Essa presuppone la manifestazione (esplicita o implicita) di un giudizio di valore su quali aree aggregare entro le quali uniformare e redistribuire l'aiuto (la regione) e quali aree separare (le regioni) tra le quali differenziare l'aiuto

Nel decidere il modello regionale, dunque, occorrerà valutarne gli effetti redistributivi anche (e soprattutto) tra gli agricoltori che appartengono alla stessa regione, nell'ambito della quale si avvierà il processo di omogeneizzazione degli aiuti

Le implicazioni della scelta delle regioni (2)

Tanto più eterogenea (in termini di aiuti storici ricevuti) è la regione, maggiore è l'ammontare di risorse che si sposta da chi ha aiuti unitari superiori alla media verso chi ha valori più bassi della media. Aumenta l'effetto redistributivo perché maggiore è la distanza degli aiuti dal valore medio

Quanto più omogenea è la regione, minore sarà l'effetto redistributivo perché è minore la variabilità degli aiuti attorno alla media

I rischi evidenziati prima sono tanto più presenti quanto più la scelta delle regioni è guidata da criteri amministrativi

Le regioni amministrative, infatti, al loro interno presentano la coesistenza di condizioni fisiche, sistemi di coltivazione, strutture organizzative e potenziale produttivo molto diversi tra loro

Le implicazioni della scelta delle regioni (3)

In questo caso non è possibile discriminare tra gli agricoltori della regione a seconda delle tipologie di produzioni o di altre caratteristiche, ma si garantisce a tutti lo stesso aiuto a ettaro (o ci si approssima verso valori simili)

In aggiunta, questo potrebbe condurre a una distorsione della concorrenza tra aziende dello stesso settore che ricevono un aiuto diverso in quanto operano in regioni diverse

La regione omogenea (non amministrativa), al contrario, può tenere conto, in vari modi, della attuale distribuzione degli aiuti derivanti dalle diverse specializzazioni produttive (livelli diversi di aiuti «storici») o di altri criteri legati al potenziale produttivo o alle caratteristiche agronomiche

Questo consentirebbe di differenziare gli aiuti anche all'interno di ciascuna regione amministrativa ma potrebbe comportare una redistribuzione di risorse tra regioni amministrative rispetto allo status quo

La convergenza interna

L'altra novità dell'accordo è che gli Stati membri che adottano il regime di pagamento unico secondo il criterio storico possono muoversi verso livelli di pagamento più omogenei senza pervenire al pagamento uniforme

Gli Stati membri **dovranno** garantire che all'anno di domanda 2019 nessun titolo avrà un valore unitario più basso del 60% del valore medio nazionale/regionale al 2019

Gli Stati membri **potranno** disporre che nessun titolo potrà diminuire di oltre il 30% rispetto al suo valore iniziale

Se il raggiungimento del vincolo del 60% comporta una perdita superiore al 30% la soglia del 60% viene abbassata di conseguenza (vince il rispetto della soglia massima di perdita rispetto alla soglia di un aiuto minimo)

Chi guadagna dalla convergenza interna

Il movimento verso valori simili, ma non uguali, avviene applicando un criterio di convergenza interna che richiama quello applicato per l'allocazione dei massimali tra Paesi

- i diritti all'aiuto il cui valore iniziale è più basso del 90% della media nazionale/regionale al 2019 vedranno, entro il 2019, il valore unitario dei loro diritti aumentato di $\frac{1}{3}$ della differenza tra il loro valore iniziale e il 90% del valore nazionale/regionale al 2019.
- Gli Stati membri possono aumentare la percentuale oltre il 90% ma non oltre il 100%

Chi paga la convergenza interna

L'aumento del valore dei titoli sotto la media è finanziato da quelli che stanno sopra la media. Spetta agli Stati membri decidere come applicare la riduzione del valore dei titoli che stanno sopra la media

Il valore iniziale dei titoli rispetto al quale calcolare la differenza è legato ai pagamenti unitari ricevuti nel 2014 (richiesti nel 2013) “attualizzati”, vale a dire riproporzionati al peso del pagamento di base e al numero di titoli a cui ogni agricoltore avrà diritto nel 2015

Valore iniziale = [(massimale pagamento base 2015/pagamenti totali al 2014)*100] * (pagamenti ricevuti dall'agricoltore nel 2014/numero titoli dell'agricoltore nel 2015)

.... il valore attuale dei titoli avrà influenza sul valore dei titoli che si avranno in futuro

Gli effetti distorsivi della convergenza interna

In alcuni paesi (Irlanda) è stato osservato come le attese per una riforma che, attraverso la convergenza, salvaguardasse i produttori storici ha comportato un aumento della domanda (speculativa) di titoli a più elevato valore unitario e un contemporaneo congelamento dell'offerta, in attesa dell'assegnazione definitiva dei titoli dopo la riforma

E infatti, la convergenza interna farà sì che i titoli di più elevato valore unitario continueranno a presentare un valore più alto della media anche alla fine del settennio (sebbene con importi in diminuzione) e quelli di valore unitario più basso si avvicineranno alla media, ma non la raggiungeranno

L'attenuazione dell'effetto redistributivo

Un ulteriore allentamento dell'effetto redistributivo della regionalizzazione è contenuto nelle regole della convergenza

- L'abbassamento della soglia del 60% del valore medio in caso di perdita superiore al 30%
 - La soglia del 30% sarà raggiunta prima dalle fasce di aiuto unitario più alte e via via dalle altre fasce di aiuto, finché anche esse non impatteranno sulla soglia del 30% (maggiore tutela per gli aiuti più alti perché il calcolo è fatto in base al valore iniziale e non alla distanza dalla media)
- Negli Stati membri che applicano la convergenza interna il pagamento verde **può** essere calcolato come percentuale del valore dei titoli di base (più alto è il valore del titolo, più alto è il pagamento verde ricevuto)

Convergenza e regionalizzazione

La convergenza interna attenua gli effetti redistributivi della regionalizzazione all'interno della regione ma amplifica gli effetti distorsivi tra regioni (se la scelta è guidata da criteri amministrativi)

Infatti, la convergenza produrrebbe effetti differenti sugli agricoltori con caratteristiche simili (produzione, organizzazione, struttura) ma appartenenti a regioni diverse a seconda di quanto eterogenee sono le regioni al loro interno

Nelle regioni più omogenee gli aiuti convergeranno verso il valore medio (e teoricamente meno bisogno ci sarebbe di applicare la convergenza stessa), nelle regioni più eterogenee gli aiuti si attesteranno su valori distanti dalla media, salvaguardando quelli di importo più elevato a scapito di quelli di importo più basso

Il criterio di individuazione delle regioni influenza gli effetti del processo di convergenza in ciascuna regione (il raggiungimento delle soglie minimo 60% guadagno - max 30% perdita) e, quindi, il valore degli aiuti

Le implicazioni per l'Italia

Tipo di regione	Pagamento	Convergenza
Regione unica	Pagamento di base uguale in tutto il Paese	Tra tutti gli agricoltori
Regioni amministrative	Pagamento di base uguale nei confini amministrativi	Tra tutti gli agricoltori della stessa regione amministrativa
Regioni omogenee	Pagamento di base uguale nella regione definita	Tra tutti gli agricoltori della stessa regione omogenea

Molte le decisioni che l'Italia dovrà assumere:

- L'ammontare del pagamento di base (il massimale da redistribuire)
- Il taglio territoriale: approccio nazionale o regionale
- Il tipo, eventuale, di regione: amministrativa o omogenea
- Se arrivare al 2019 a un aiuto uniforme o approssimarsi a livelli più omogenei
- Il tipo, eventuale, di convergenza:
 - Le tappe per arrivare al 2019
 - Se approssimare gli aiuti alla media o al 90% della media
 - Come far pagare chi sta sopra il valore medio (linearmente, proporzionalmente, per scaglioni)
 - Se imporre il tetto massimo di perdita al 30%

Si tratta di scelte con forti implicazioni redistributive, che restituiscono, assieme a tutte le altre decisioni sulla Pac, una dimensione nazionale a una politica agricola (sempre meno) comune