

Prospettive redistributive della spesa agricola e di sviluppo rurale 2014-2020

Roberto Henke, Fabio Pierangeli

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Ancona, 6 febbraio 2013

- ✓ **Rapporto tra rinnovo del bilancio pluriennale dell'UE e riforma della PAC.**
- ✓ **Allocazione delle risorse tra SM:**
 - ✓ **Effetti redistributivi I pilastro: pagamenti diretti.**
 - ✓ **Effetti redistributivi II pilastro: la formula «integrazione».**
- ✓ **Effetto «equità»: tra vecchi e nuovi SM.**
- ✓ **Effetto «coerenza con gli obiettivi»: competitività; ambiente; territorio.**
- ✓ **Un'allocazione alternativa?**
- ✓ **Conclusioni**

Bilancio UE e riforma della PAC

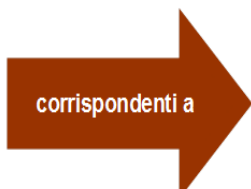
Data l'ampia fetta di risorse del bilancio destinate alla PAC, il tema del Saldo Netto di bilancio dell'agricoltura (rubrica 2) è un elemento centrale per il nodo complessivo del bilancio e per le posizioni dei singoli SM nel negoziato.

	Natural resources	Other policies	Total
	(mio euro)	(mio euro)	(mio euro)
Belgio	-6.835,1	-2.632,5	-9.467,6
Bulgaria	4.119,1	7.843,1	11.962,2
Repubblica Ceca	2.454,0	22.413,7	24.867,6
Danimarca	-207,2	-6.668,0	-6.875,2
Germania	-33.185,3	-48.568,3	-81.753,6
Estonia	761,9	3.209,3	3.971,2
Irlanda	6.404,8	-3.540,0	2.864,7
Grecia	11.611,4	13.635,7	25.247,0
Spagna	13.185,9	2.470,3	15.656,2
Francia	341,8	-49.611,9	-49.270,1
Italia	-9.740,7	-20.274,3	-30.015,0
Cipro	-77,4	240,3	162,9
Lettonia	1.195,0	4.174,4	5.369,4
Lituania	2.740,3	7.183,2	9.923,5
Lussemburgo	-819,2	-180,6	-999,8
Ungheria	7.183,4	22.717,3	29.900,7
Malta	-89,7	843,1	753,3
Paesi Bassi	-9.248,0	-11.256,6	-20.504,6
Austria	-200,2	-6.255,2	-6.455,4
Polonia	17.228,8	57.734,5	74.963,2
Portogallo	3.544,0	16.805,7	20.349,7
Romania	9.682,7	20.490,5	30.173,2
Slovenia	420,4	3.357,7	3.778,1
Slovacchia	1.753,6	10.039,9	11.793,5
Finlandia	-301,7	-3.367,0	-3.668,7
Svezia	-4.022,3	-7.449,6	-11.471,9
Regno Unito	-17.900,3	-33.354,5	-51.254,8

Bilancio UE e riforma della PAC

Proposta della Commissione sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020: mantenimento della spesa della PAC sui valori del 2013 in termini nominali (*nominal freeze*).

<i>in miliardi di EURO</i>	<i>prezzi costanti 2011</i>	<i>Prezzi correnti</i>
- Primo Pilastro - Pagamenti diretti e misure di mercato	281.8	317.2
- Secondo Pilastro - Sviluppo Rurale	89.9	101.2
Totale Primo e Secondo pilastro	371.7	418.4
<hr/>		
- Food safety	2.2	2.5
- Persone più svantaggiate	2.5	2.8
- Riserva per le crisi nel settore agricolo	3.5	3.9
- Fondo Europeo Globalizzazione	Up to 2.5	Up to 2.8
- Ricerca e innovazione sulla sicurezza alimentare, la bio-economia e l'agricoltura sostenibile	4.5	5.1
Totale addizionale	Fino a 15.2	Fino a 17.1
Totale proposto per il periodo 2014-2020	Fino a 386.9	Fino a 435.5



I due temi sono andati di pari passo fino a fine 2012, quando è saltato l'accordo sul bilancio.

Incertezza sul futuro della PAC: Difficoltà nel mantenere la data del 1° gennaio 2014. Diverse ipotesi in ballo:

- 1) **Accordo a Marzo 2013? Corsa contro il tempo!**
- 2) **Slittamento a 2015 (o al 2016): Più tempo per decisioni nazionali sui pagamenti diretti (spacchettamento e convergenza interna).**
 - Mantenimento delle regole attuali: proroga dei titoli (fine 2014); possibili aggiustamenti ai PD per disciplina di bilancio.
 - Implementazione parziale: convergenza esterna; rinvio della regionalizzazione, ecc.
 - Per lo sviluppo rurale maggiori “difficoltà tecniche” per l'esercizio provvisorio.

I principi ispiratori della riforma della PAC

Obiettivi principali sono una «migliore» distribuzione delle risorse finanziarie tra SM (*equità*) e una maggiore corrispondenza tra obiettivi e risorse ad essi destinate (*targeting*).

Primo aspetto: la Commissione intende, nei fatti, una redistribuzione di risorse tra vecchi e nuovi SM.

Secondo aspetto: ammontare di aiuti congruo rispetto a competitività, ambiente e territorio.

Tangermann (2011): non essendovi alcun elemento distributivo legato ai redditi correnti, è difficile sostenere che una distribuzione delle risorse sia meglio di un'altra.

Anania (2011): se si parla di equità, questa andrebbe misurata in modo relativo, attraverso, ad esempio, il rapporto tra aiuti e reddito o il potere di acquisto, ecc.

I punti salienti della riforma si possono riassumere così:

- Giustificazione dei pagamenti diretti come remunerazione della produzione di beni pubblici;
- Orientamento delle politiche di mercato verso la competitività delle imprese ed il rafforzamento della componente agricola delle filiere;
- Rafforzamento della capacità di risposta della PAC alle sfide ambientali, compreso il cambiamento climatico;
- Maggior coordinamento delle PSR con le altre politiche strutturali e territoriali dell'UE;
- Difesa e valorizzazione delle diversità delle agricolture negli Stati membri.

Architettura nuovi pagamenti diretti

Componenti obbligatorie (tutti gli Stati Membri)	Componenti volontarie (scelta nazionale)
Pagamento di base (53%-70%)	Pagamento accoppiato (max 10%)
Pagamento "greening" (30%)	Pagamento zone soggette a vincoli naturali (max 5%)
Pagamento per giovani (max 2%)	

TUTTI I PAGAMENTI SONO SOGGETTI AL RISPETTO DEI CRITERI DI CONDIZIONALITÀ

In alternativa...

Applicazione di uno schema semplificato per le piccole aziende agricole (10% risorse)
(costituisce un obbligo per gli Stati membri e una facoltà per gli agricoltori)

Farm Advisory System (FAS) a disposizione delle aziende per mettersi in regola con i requisiti di accesso ai pagamenti (condizionalità, greening...) richiesti dalla nuova PAC

Simulazione della riallocazione delle risorse

I pilastro: Convergenza (blanda). Gli SM con PD < al 90% della media UE recuperano gradualmente (3-5 anni) un terzo della differenza. Il costo è sostenuto dagli SM che stanno al di sopra della media.

Il pilastro: *Criteri oggettivi* (Integration formula). Più legati agli obiettivi della politica (lavoro, superficie, aree ad alto valore naturale, popolazione rurale, Pil come fattore di correzione)

Gioco a *somma zero*: dato il vincolo di bilancio (*nominal freeze*), per un Paese che guadagna risorse deve esserci uno che perde.

Effetto *allocativo*: redistribuzione delle risorse tra Paesi per effetto delle politiche.

Effetto *scenario*: dovuto all'effettiva riduzione del bilancio.

I risultati della simulazione - 1

Pochi «vincitori», molti «perdenti», qualche «indifferente».

Primo pilastro a favore dei NSM, II pilastro avrebbe un ruolo poco compensativo, possibili compensazioni fuori dalla rubrica 2.

	Status quo		New distribution		New distribution vs Status quo		
	I pillar ^(a) DP	II Pillar ^(b) (2013)	I Pillar ^(c) (full impl.)	II Pillar ^(d) (avg. 2014-2020)	I Pillar	II Pillar	Total CAP
	(Meuro)	(Meuro)	(Meuro)	(Meuro)	(var. %)	(var. %)	(var. %)
Austria	716	533	706	261	-1,4	-51,1	-22,6
Belgium	569	78	525	70	-7,7	-10,4	-8,0
Bulgaria	814	396	812	402	-0,3	1,6	0,3
Cyprus	54	21	50	23	-6,0	7,1	-2,3
Denmark	964	106	909	114	-5,7	7,3	-4,4
Estonia	101	113	135	70	33,2	-38,3	-4,6
Finland	539	289	535	243	-0,8	-15,7	-6,0
France	7.853	1.279	7.620	1.804	-3,0	41,0	3,2
Germany	5.372	1.430	5.157	1.229	-4,0	-14,0	-6,1
Greece	2.134	672	2.015	634	-5,6	-5,6	-5,6
Ireland	1.256	352	1.236	226	-1,6	-35,8	-9,1
Italy	4.128	1.441	3.842	1.346	-6,9	-6,6	-6,9
Latvia	146	151	218	146	49,0	-3,2	22,5
Lithuania	380	254	458	191	20,7	-24,8	2,4
Luxembourg	34	13	34	6	-0,1	-54,4	-15,2
Malta	5	11	5	1	-3,6	-89,4	-61,7
Netherlands	831	103	763	104	-8,2	1,5	-7,1
Poland	3.043	1.851	3.121	1.840	2,6	-0,6	1,4
Portugal	566	590	611	391	7,8	-33,7	-13,4
United Kingdom	3.650	749	3.663	770	0,4	2,8	0,8
Czech Republic	903	424	890	312	-1,4	-26,4	-9,4
Romania	1.780	1.356	1.939	1.518	8,9	11,9	10,2
Slovakia	386	320	402	204	4,2	-36,1	-14,1
Slovenia	144	113	138	89	-4,3	-21,5	-11,8
Spain	4.825	1.284	4.988	1.710	3,4	33,1	9,6
Sweden	717	276	714	329	-0,5	19,5	5,0
Hungary	1.313	585	1.295	417	-1,4	-28,7	-9,8
EU27	43.225	14.789	42.780	14.451	-1,0	-2,3	-1,3

Riallocazione delle risorse: maggiore equità?

L'effetto redistributivo è molto modesto, soprattutto se valutato nel suo complesso. Scarso effetto compensativo tra i due pilastri. Ricorso a poste di bilancio diverse per un effetto complementare e/o compensativo?

	DP	Support/ha	Share of EU27	Var. vs
	(Meuro)			(€/ha)
<i>Status quo - 2013</i>				
Old Member States	34.155	290,4	80,2	-
New Member States	9.070	208,7	19,8	-
TOTAL EU27	43.225	268,4	100	-
<i>2014-2020 (Convergence)</i>				
Old Member States	33.316	283,3	78,4	-2,5
New Member States	9.464	217,8	21,6	4,3
TOTAL EU27	42.780	265,6	100	-1

	RDP	Support/ha	Share of UE27	Var. vs
	(Meuro)			(€/ha)
<i>Status quo - 2013</i>				
Old Member States	9.194	78,2	62,2	-
New Member States	5.595	128,8	37,8	-
TOTAL EU27	14.789	91,8	100	-
<i>2014-2020 (Integration formula)</i>				
Old Member States	9.238	78,6	64,1	0,5
New Member States	5.213	120,0	36,2	-6,8
TOTAL EU27	14.451	91,8	100	-2,3

	CAP	Support/ha	Share of EU27	Var. vs
	(Meuro)			(€/ha)
<i>Status quo - 2013</i>				
Old Member States	43.349	368,6	74,7	-
New Member States	14.665	337,5	25,3	-
TOTAL EU27	58.014	360,2	100	-
<i>2014-2020</i>				
Old Member States	42.554	361,8	74,4	-1,8
New Member States	14.677	337,8	25,6	0,1
TOTAL EU27	57.231	355,3	100	-1,3

Gli effetti in Italia della simulazione - 1

L'Italia tra i principali «perdenti»: forte penalizzazione nel criterio di allocazione dei pagamenti diretti (riferiti alla superficie al 2009, pochi per l'Italia rispetto alla superficie complessiva).

PD medio in Italia: 405 €/ha contro una media di 268 €/ha. Altri criteri (o una loro combinazione) avrebbero modificato questa situazione.

	Storico	Sup. amm.	SAU	Occupati	VA
criteri distributivi	9,5	6,3	7,4	10,3	15,2

L'Italia «paga» circa un terzo del processo di convergenza: circa 250 milioni sugli 800 milioni complessivi del «costo» della convergenza.

L'allungamento del periodo di aggiustamento della convergenza porta ad un risparmio complessivo di 230 milioni di euro.

Maggiore coerenza con gli obiettivi?

Confronto tra status quo e ipotesi di nuova allocazione finanziaria sulla base dei macro-obiettivi strategici della PAC:

- ✓ *competitività e sostegno al reddito;*
- ✓ *ambiente;*
- ✓ *sviluppo territoriale bilanciato.*

	Competitiveness and income	Environment	Balanced territorial development
<i>Status quo</i>			
<i>First Pillar</i>	100%		-
	Axis I	Axis II	Axis III-IV
<i>Second Pillar</i>	(33,6%)	(44,5%)	(19,3%)
<i>Scenario 1</i>			
<i>First Pillar</i>	70% basic payment	30% greening (cross compliance)	-
<i>Second Pillar</i>	Σ weight of competitiveness indicators	Σ weight of environmental indicators	Σ weight of territorial indicators
<i>Scenario 2</i>			
<i>First Pillar</i>	43% basic payment + 2% young farmers + 10% coupled payments	30% greening + 5% NHA (cross compliance)	10% small farmers
<i>Second Pillar</i>	Σ weight of competitiveness indicators	Σ weight of environmental indicators	Σ weight of territorial indicators

I risultati della simulazione - 2

Competitività e
reddito



Ambiente



Sviluppo
territoriale



	Competitiveness and income	Environment	Balanced territorial development	TOTAL EU27
<i>Status quo</i>				
First Pillar *	43.225,1	-	-	43.225,1
<i>share %</i>	100	-	-	100
Second Pillar ^(a)	4.974,6	6.574,6	2.851,5	14.400,8
<i>share %</i>	34,5	45,7	19,8	100
TOTAL EU27	48.199,7	6.574,6	2.851,5	57.625,9
<i>share %</i>	83,6	11,4	4,9	100
<i>Scenario 1</i>				
First Pillar **	29.946,2	12.834,1	-	42.780,3
<i>share %</i>	70,0	30,0	-	100
Second Pillar ^(a)	5.118,5	4.521,0	4.522,5	14.162,0
<i>share %</i>	36,1	31,9	31,9	100
TOTAL EU27	35.064,7	17.355,0	4.522,5	56.942,3
<i>share %</i>	61,6	30,5	7,9	100
<i>Scenario 2</i>				
First Pillar ***	23.502,2	14.955,9	4.273,1	42.780,3
<i>share %</i>	55,0	35,0	10,0	100
Second Pillar ^(a)	5.118,5	4.521,0	4.522,5	14.162,0
<i>share %</i>	36,1	31,9	31,9	100
TOTAL EU27	28.647,6	19.494,1	8.800,6	56.942,3
<i>share %</i>	50,3	34,2	15,5	100

Rispetto alla situazione media dell'UE-27, l'Italia con la simulazione 2 remunererebbe meno l'obiettivo della competitività e sostegno dei redditi e più ambiente e soprattutto sviluppo territoriale.

	ITALIA		
	Status quo	Scenario 1	Scenario 2
Competitività e redditi	84,4	58,5	47,4
Ambiente	11,2	30,1	33,8
Sviluppo territoriale	4,5	11,5	18,9
	UE-27		
	Status quo	Scenario 1	Scenario 2
Competitività e redditi	83,6	64,3	53,2
Ambiente	11,4	29,0	32,9
Sviluppo territoriale	4,9	6,7	14,4

Un'ipotesi alternativa per il I pilastro

Fino ad ora abbiamo ragionato allocando le risorse PAC secondo le indicazioni della Commissione, alla luce dei documenti ufficiali e dei tavoli di lavoro.

Di fatto, l'ipotesi accreditata oggi propone criteri allocativi molto diversi tra I e II pilastro: convergenza nel primo caso e criteri oggettivi nel secondo.

D'altro canto, si sottolinea spesso l'avvicinamento tra pilastri per obiettivi, per criteri di spesa, per dimensione territoriale.

Il prossimo passo sarà quello di costruire un'ipotesi alternativa che metta in discussione i parametri utilizzati per il I pilastro: cosa succede se si individuano anche per il I pilastro «criteri oggettivi»?

Risultati I pilastro

2 ipotesi di formula

- 1) 70% competitività;
30% ambiente.
- 2) 55% competitività;
35% ambiente;
10% territorio.

Risultati favorevoli ai NMS (Polonia) ma anche a Spagna e Portogallo; grandi SM (Francia e Germania) particolarmente penalizzati, ma anche Italia e Grecia.

	Status quo	(70% + 30%)	(55% + 35% + 10%)
Austria	1,7	1,8	1,9
Belgium	1,3	0,6	0,6
Bulgaria	1,9	2,7	2,6
Cyprus	0,1	0,1	0,1
Denmark	2,2	0,9	0,9
Estonia	0,2	0,5	0,5
Finland	1,2	1,7	1,9
France	18,2	12,3	12,7
Germany	12,4	8,2	8,7
Greece	4,9	3,9	3,6
Ireland	2,9	2,3	2,2
Italy	9,5	7,8	7,9
Latvia	0,3	1,0	1,0
Lithuania	0,9	1,4	1,3
Luxembourg	0,1	0,1	0,1
Malta	0,0	0,0	0,0
Netherlands	1,9	1,1	1,0
Poland	7,0	12,6	12,0
Portugal	1,3	2,7	2,6
United Kingdom	8,4	6,5	6,6
Czech Republic	2,1	1,7	1,8
Romania	4,1	10,5	9,6
Slovakia	0,9	1,1	1,2
Slovenia	0,3	0,5	0,6
Spain	11,2	13,0	13,2
Sweden	1,7	2,1	2,4
Hungary	3,0	3,0	2,8
EU27	100,0	100,0	100,0

L'allocazione delle risorse destinate alla PAC è un tema centrale che coinvolge la discussione intera sul bilancio dell'UE.

La posizione relativa ai saldi netti totali e parziali (per rubrica) determina la posizione di convenienza di ogni SM rispetto al bilancio complessivo.

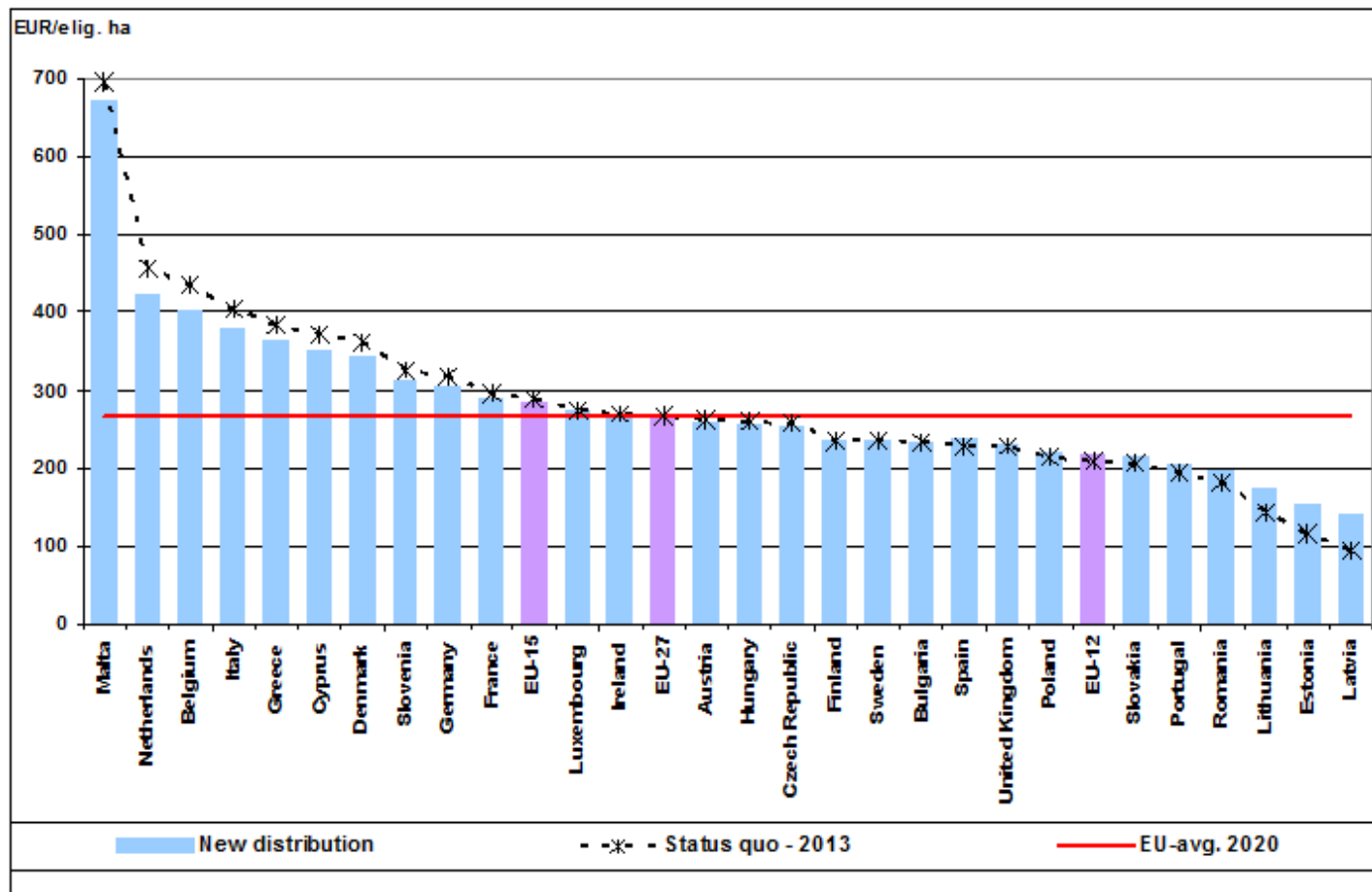
Problemi centrali della PAC: distribuzione delle risorse, articolazione dei fondi (tra pilastri e entro ciascun pilastro); articolazione territoriale dei fondi (regionalizzazione); accesso alle risorse (agricoltori attivi).

Orientamento verso l'allocazione delle risorse per «obiettivi» piuttosto che premiare lo status: ma la strada è ancora lunga!

I pilastro: maggiore *targeting*; Il pilastro: ancora una volta ruolo di accompagnamento (e compensazione) del I?

Il processo di convergenza (I pilastro)

Riduzione di un terzo del divario tra il livello attuale e il 90% della media UE



La formula «integrazione» (Il pilastro)

Riguarda il II pilastro.

Tiene conto di diversi aspetti su cui le misure intervengono (superficie, lavoro, ambiente, popolazione rurale), e usa il PIL come fattore di correzione.

$\{1/3[(1/2 \text{ SAU} + 1/2 \text{ Lavoro}) \times \text{indice inverso della produttività del lavoro}] + 1/3(\text{NHA area} + 1/3 \text{ Natura 2000} + 1/6 \text{ Foreste} + 1/6 \text{ pascolo permanente}) + 1/3 \text{ Popolazione rurale}\} \times \text{indice inverso correlato al PIL.}$

Allocazione storica rimane comunque un fattore di correzione (incidenza da stabilire)

