



Associazione Alessandro Bartola

Pisa, 13 gennaio 2012

Convegno Agriregionieuropa
La Pac 2014-2020: sarà riforma?
Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana.

La Pac 2014-2020 nelle sue possibili applicazioni in Italia

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

Direttore del **Centro per lo Sviluppo
Agricolo e Rurale.**

Membro del **Gruppo 2013.**

Membro del Comitato di redazione di
Agriregionieuropa.

www.agr.unipg.it



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

Gli articoli e i contributi ai convegni Agriregionieuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori.

Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea.

Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha contribuito al finanziamento dell'iniziativa.



Contenuti

- ❖ Considerazioni sulla riforma
- ❖ Le risorse finanziarie Per l'Italia
- ❖ L'applicazione in Italia del nuovo regime di pagamenti diretti
 - gli importi dei pagamenti diretti
 - gli effetti aziendali
 - alcune valutazioni sul greening
- ❖ La Pac nel cambiamento generale





La Pac 2014-2020: sarà riforma?

- ❖ Il cambiamento della Pac negli ultimi 20 anni è stato innegabile



Le fasi della PAC

1993-1999

riforma Mac Sharry

2000-2004

Agenda 2000

2005-2009

riforma Fischler

2009-2013

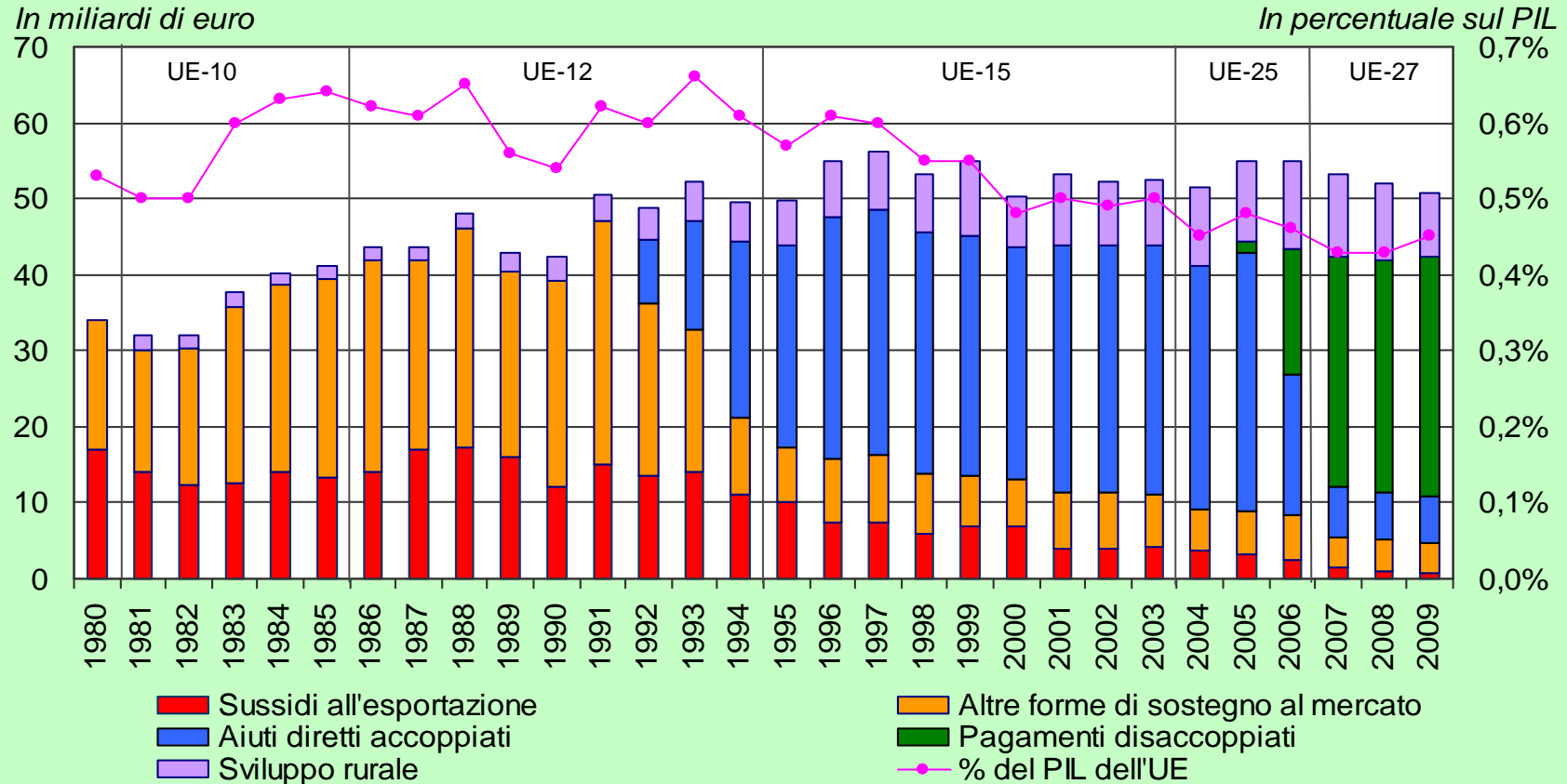
Health check

2014-2020

Europa 2020



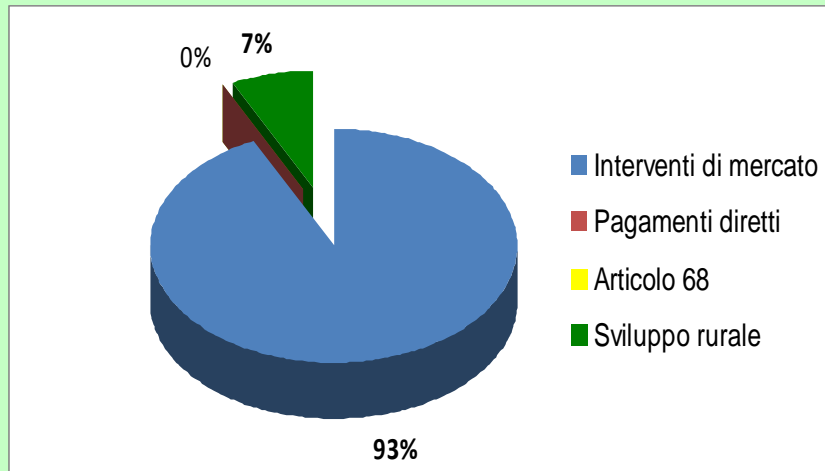
Evoluzione della spesa e delle riforme della PAC (prezzi costanti del 2007)



Fonte: Commissione europea — DG Agricoltura e sviluppo rurale

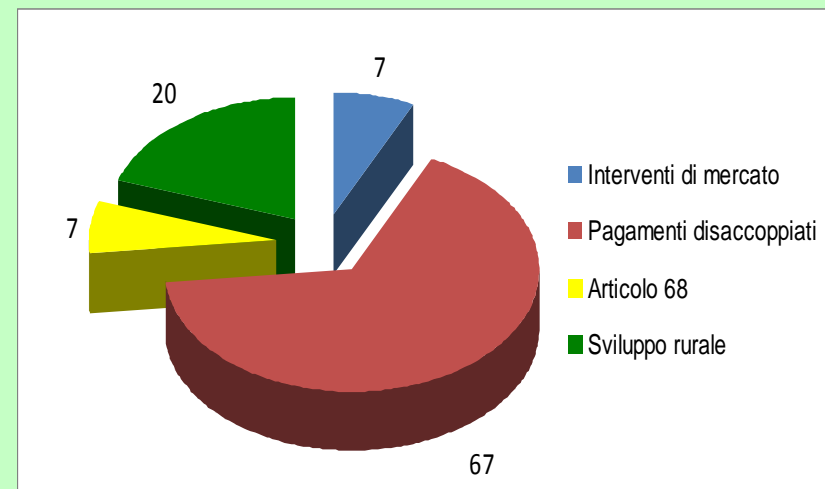


Strumenti della PAC e relativa quota di spesa: 1990-2010



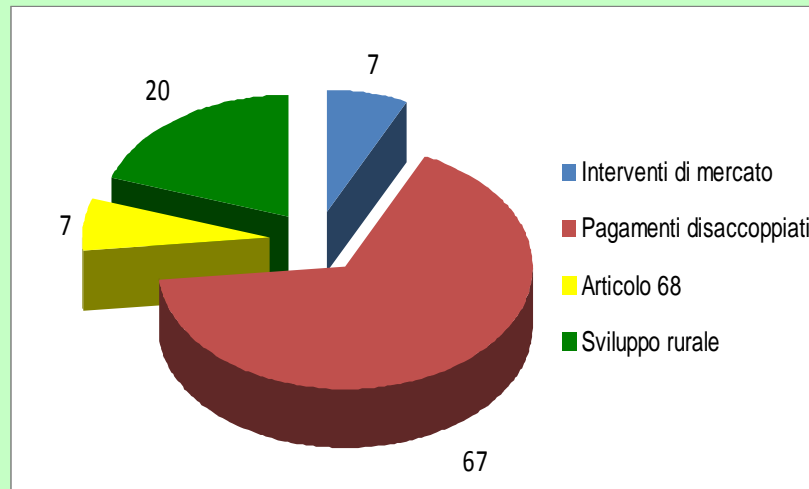
1990: il 93% della spesa per la Pac era destinata agli interventi di mercato

2010: il 7% della spesa per la Pac è destinata agli interventi di mercato; il 74% ai pagamenti diretti; 20% sviluppo rurale (+ cof nazionale)



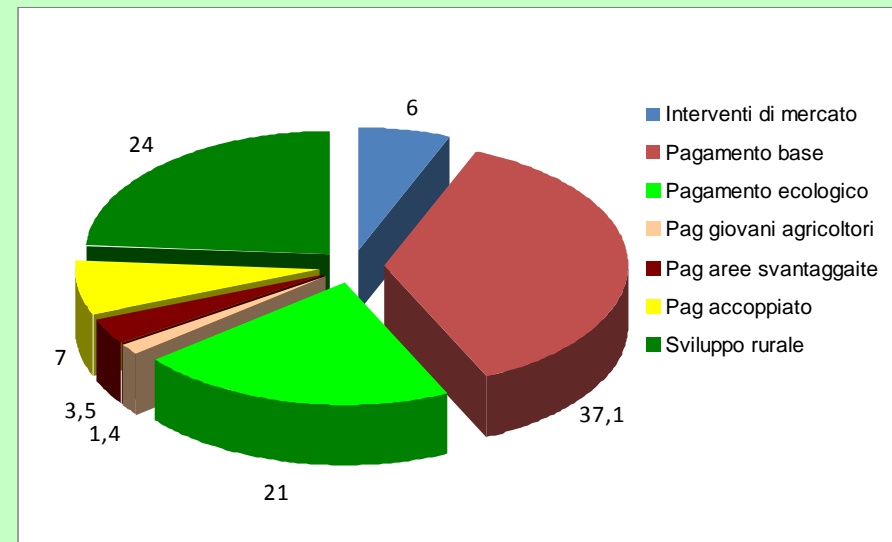


Strumenti della PAC e relativa quota di spesa: 2010-2020



2010

2020





La Pac 2014-2020: sarà riforma?

- ❖ Il cambiamento della Pac negli ultimi 20 anni è stato innegabile
- ❖ Sostegno interno:
 - dagli strumenti diretti sul mercato al sostegno al reddito ...
 - *alla politica di sviluppo rurale*
 - *alla politica ambientale*
 - da una politica economica ad una politica ambientale e territoriale
- ❖ Le misure di mercato
 - dagli strumenti diretti (interventi sul commercio estero, intervento interno, aggiustamento della produzione)...
 - ... agli strumenti indiretti: OP, AOP, OI, contratti
- ❖ La politica di sviluppo rurale
 - più forte, orientata al territorio, integrata con le altre politiche



Le risorse finanziarie



Rilevante riduzione di risorse

- ❖ Per l'Italia, la riduzione di risorse è del 19%.
- ❖ Riduzione del budget della Pac:
 - -12,6% a prezzi costanti
- ❖ Effetto convergenza tra gli SM
 - - 6% per l'Italia



La proposta di bilancio UE 2014-2020

(Commissione europea 29 giugno 2011)

(valori assoluti a prezzi 2011)

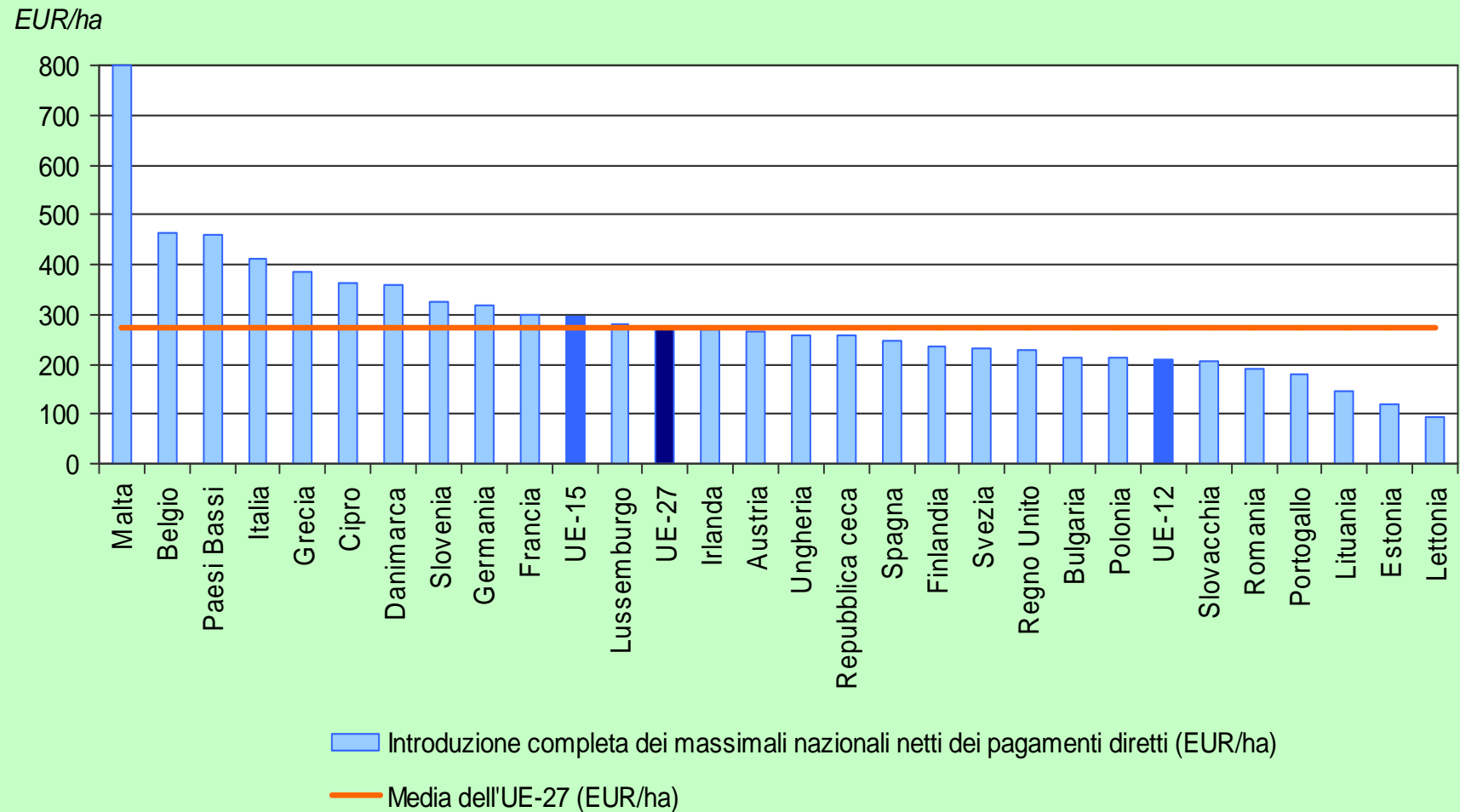
Stanziamanti d'impegno	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Crescita intelligente ed inclusiva	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179
<i>di cui: politica di coesione</i>	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784
<i>di cui: mercati agricoli e pagamenti diretti</i>	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060
<i>di cui: sviluppo rurale</i>	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092
<i>di cui: LIFE+</i>	362	390	415	440	465	490	515	485
3. Sicurezza e cittadinanza	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763
4. Ruolo mondiale dell'Europa	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620
5. Amministrazione	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371
Totale	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.717

a) Riduzione budget per la Pac dal 2013 al 2020: -12,6% a prezzi costanti.
b) Invarianza del budget a prezzi correnti.

A. Frascarelli



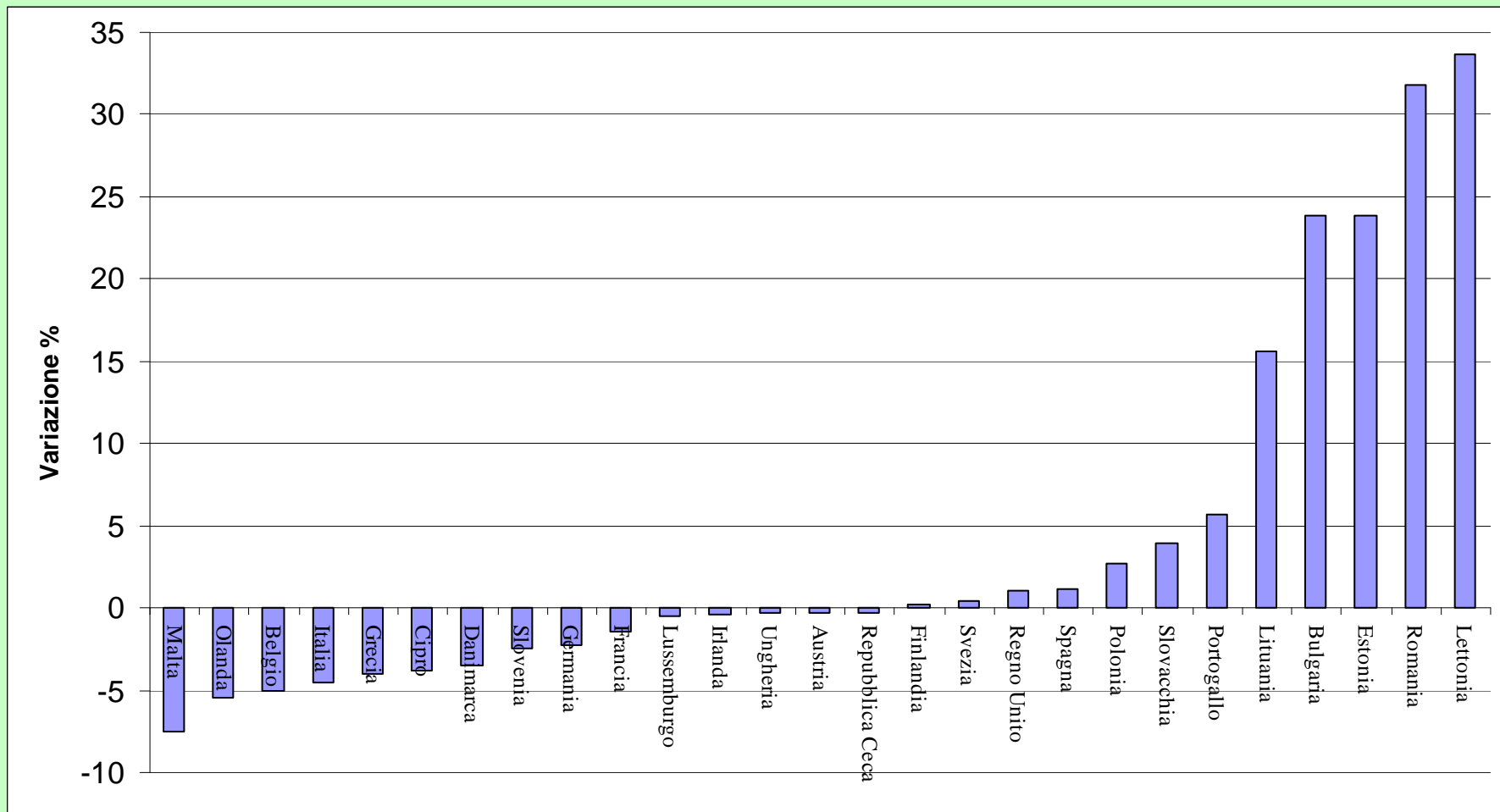
Pagamenti diretti medi per superficie ammissibile potenziale e per beneficiario



Fonte: Commissione europea — DG Agricoltura e sviluppo rurale

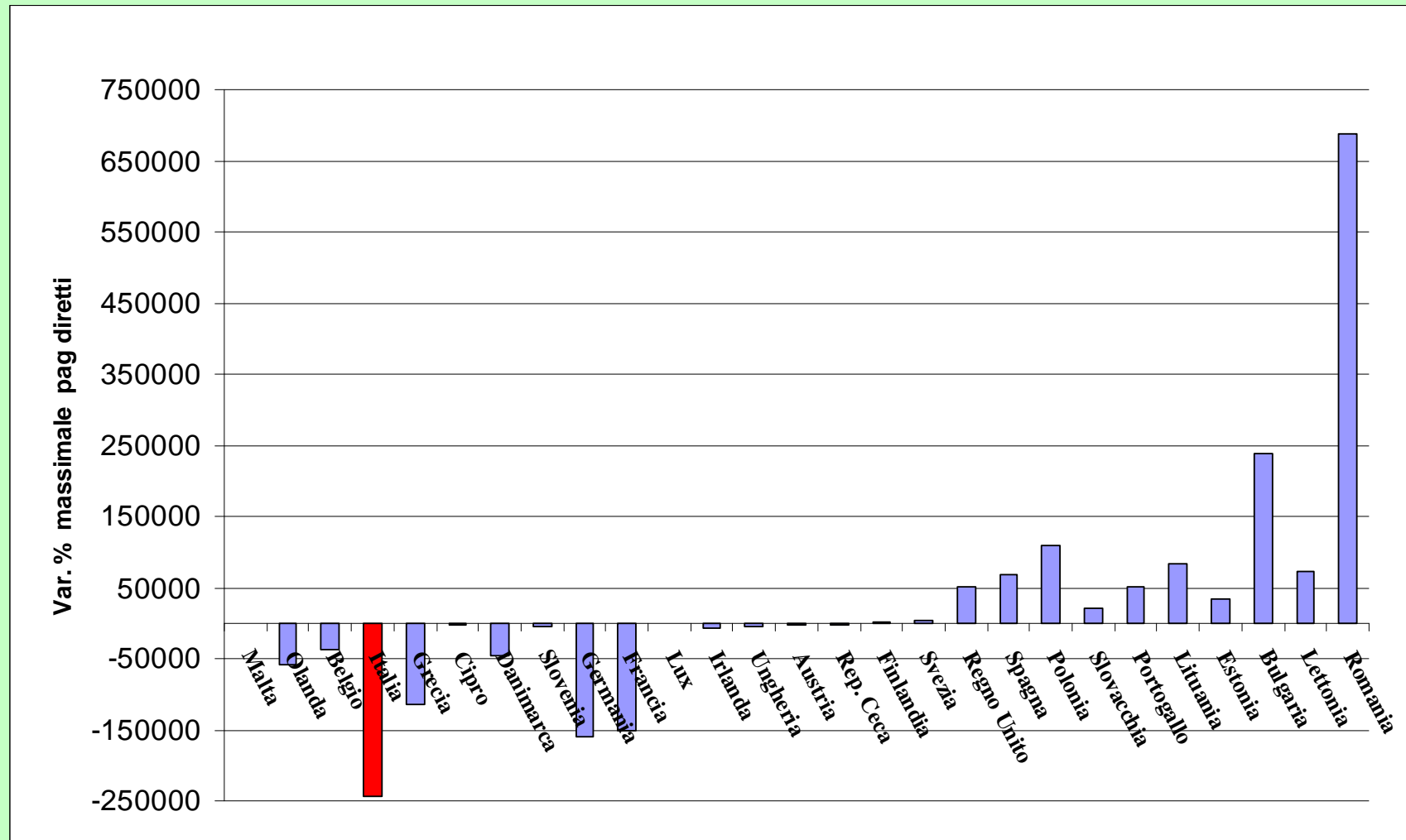


Gli effetti della convergenza (var. %)





Gli effetti della convergenza (var. assolute)





Massimali per l'Italia

ANNI	Massimale (euro)
2013	4.125.100
2014	4.024.086
2015	3.963.449
2016	3.902.950
2017	3.842.491
2018	3.842.491
2019	3.842.491
Var.% 2019/2013	-6%



Una valutazione per l'Italia

3. Gli effetti per l'Italia

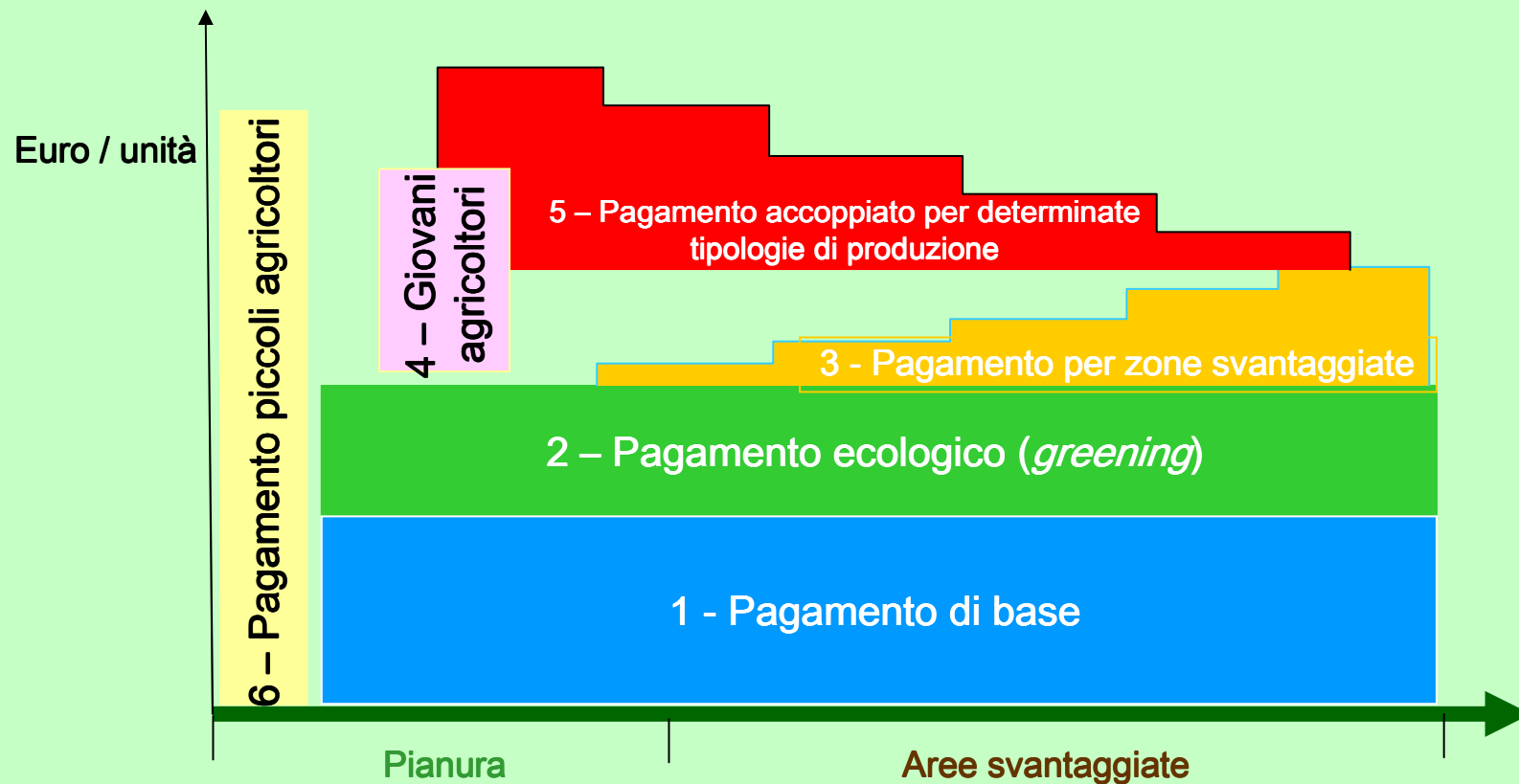
- La redistribuzione era un principio atteso che destava molte preoccupazioni all'Italia, come anche alla maggioranza dei vecchi paesi membri.
- La proposta della Commissione è più morbida delle attese, anche se comporta una perdita di risorse per l'Italia nell'ordine del 6%: meno di quanto paventato inizialmente, ma comunque un risultato da non accettare passivamente.
- Per effetto del taglio di risorse e della redistribuzione, il massimale – a valori correnti – per i pagamenti diretti passerà da:
 - 4,125 mld di euro nel 2013;
 - 3,842 mld di euro nel 2020.
- Una riduzione accettabile (-6%), anche se a prezzi costanti è ben superiore (-19%).
- Il criterio della superficie ammissibile penalizza il nostro Paese: punto su cui l'Italia deve strenuamente opporsi.



Pagamenti diretti



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

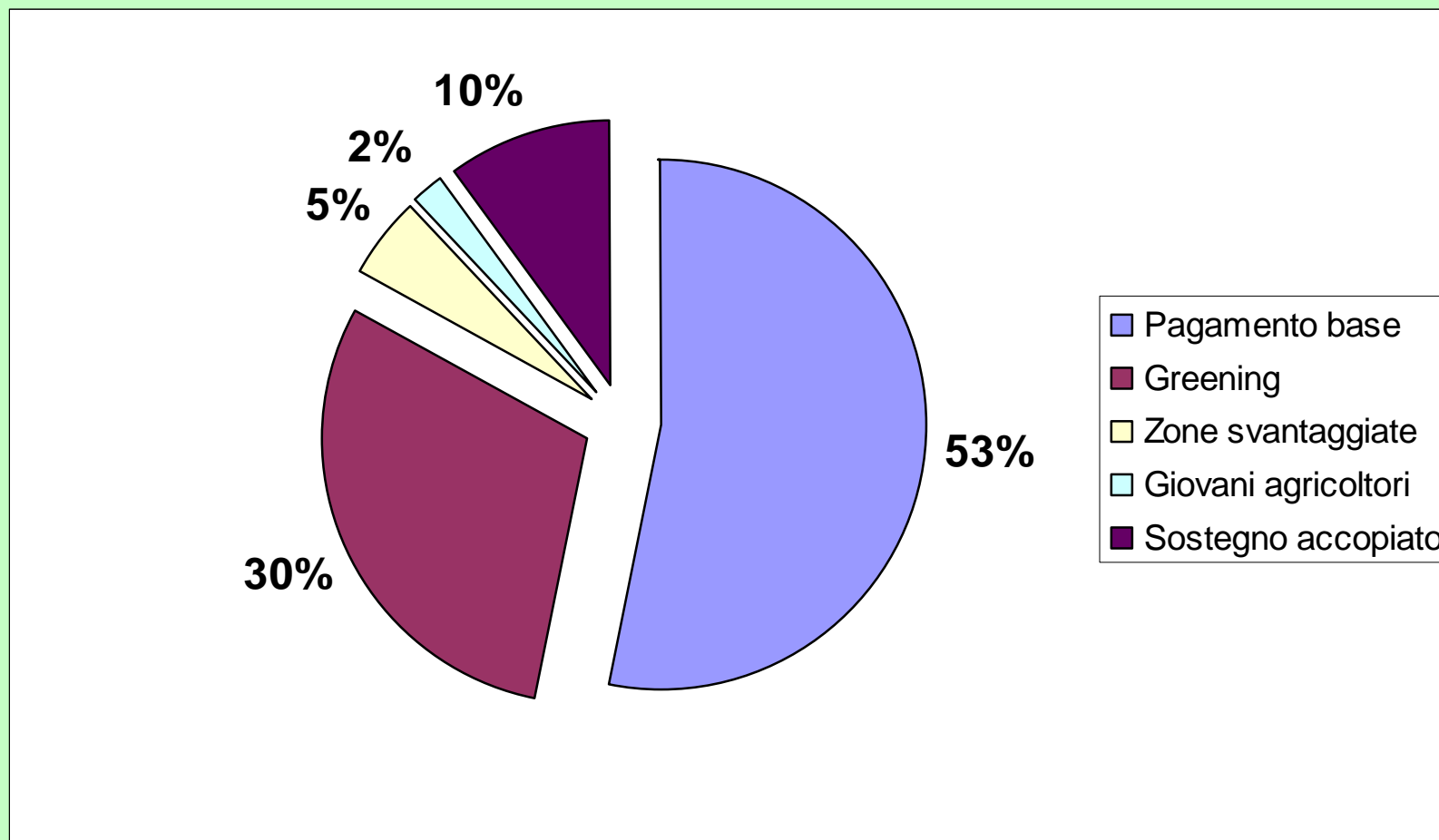
Il massimale dei pagamenti diretti per l'Italia a regime (2019): 3,842 miliardi di euro.

	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





Gli effetti aziendali della redistribuzione 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 redistribuzione 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, barbabietola da zucchero, foraggi essiccati 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

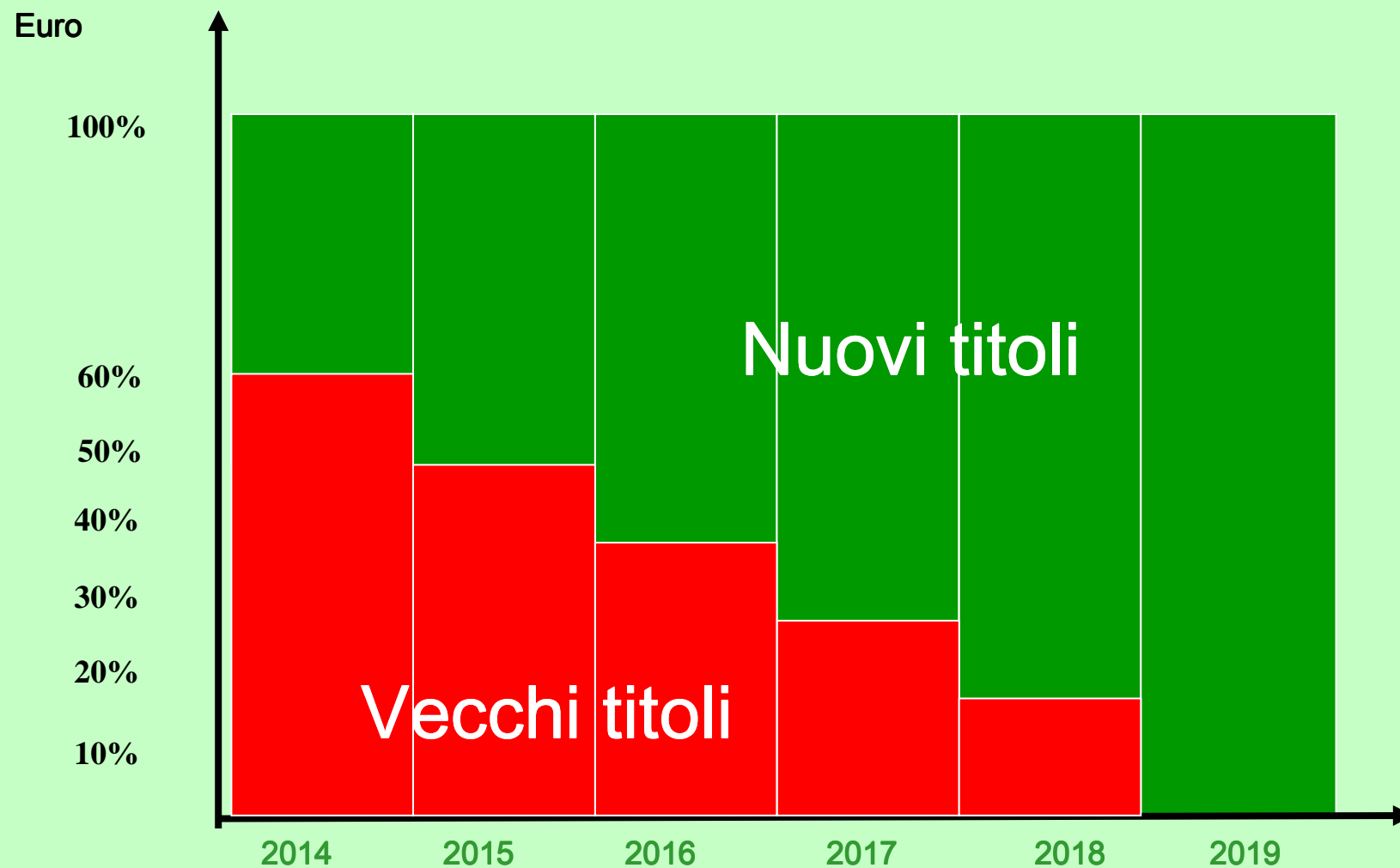
In Italia: modello ibrido dinamico, come in Germania nel 2005.

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: <i>Bundesländer</i>
Lussemburgo	regionale	ibrido statico, con una sola regione.
Svezia	regionale	ibrido statico, con 5 regioni.
Regno Unito (Inghilterra)	regionale	ibrido dinamico, con tre regioni: <ul style="list-style-type: none">- 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



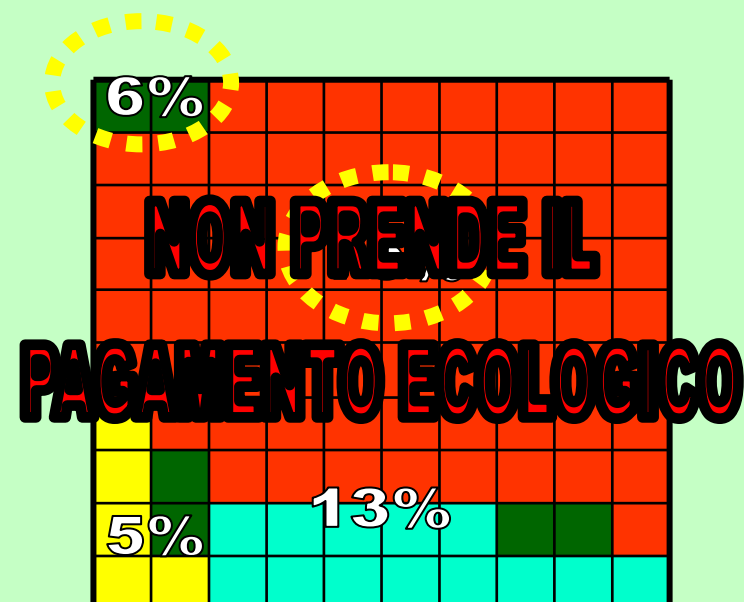
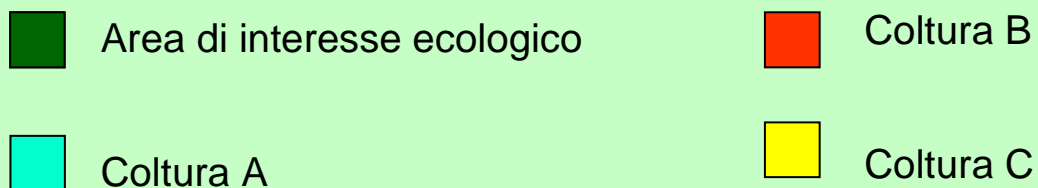
I titoli nel periodo transitorio

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





Il pagamento "verde" - GREENING







**Pianura padana
Problemi con il greening**



**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 redistribuzione 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.



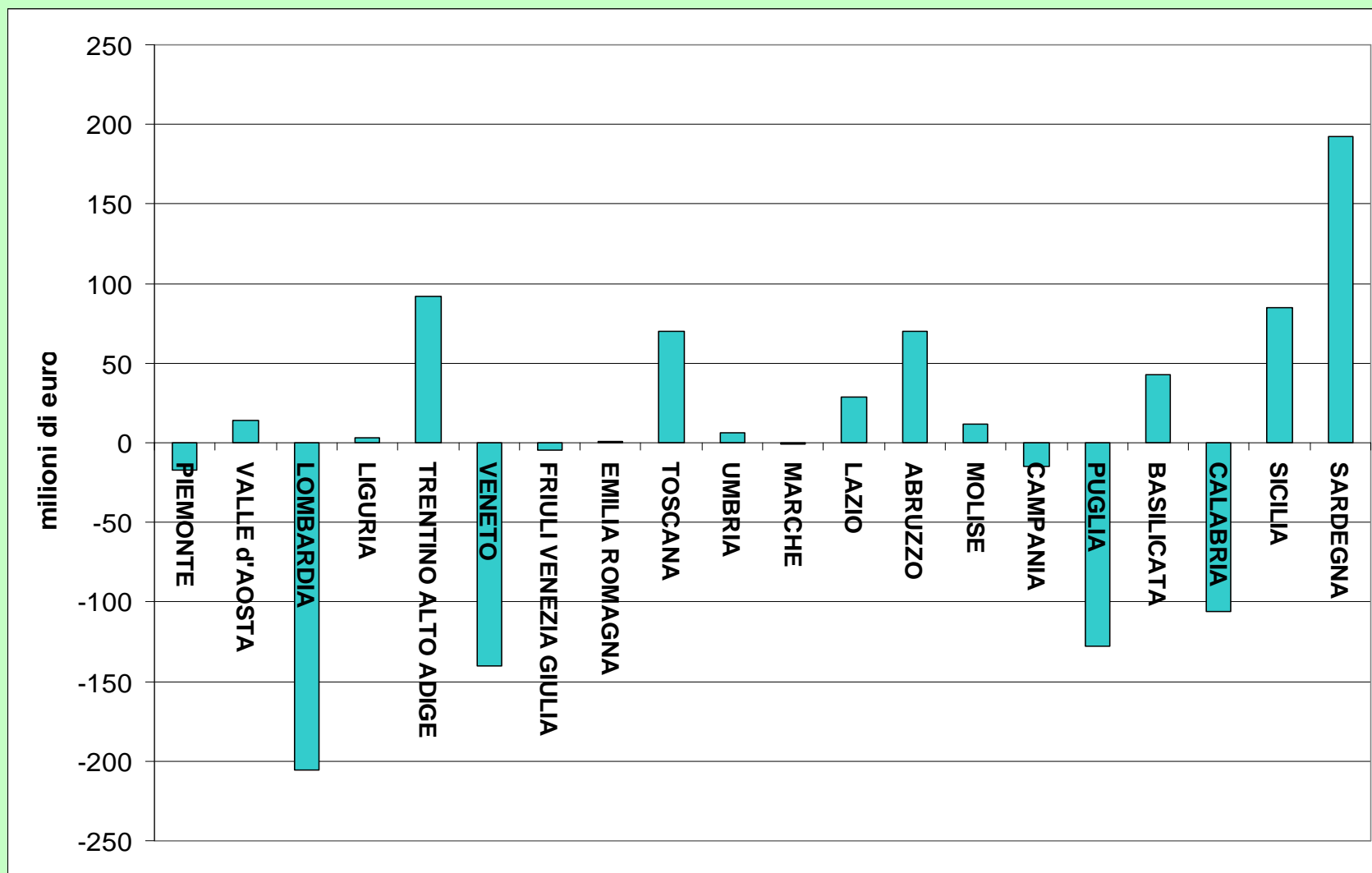


Ridistribuzione nazionale o regionale?

Regioni	Massimali regionali pagamenti diretti 2019	Pagamento base	Pagamento ecologico (greening)	Altri pagamenti diretti	Totale pagamenti diretti
	€	€/ha	€/ha	€/ha	€/ha
PIEMONTE	329.936.423	183	94	38	315
VALLE d'AOSTA	2.841.923	30	15	6	51
LOMBARDIA	498.977.589	294	152	61	507
LIGURIA	9.840.004	133	69	27	229
TRENTINO ALTO ADIGE	21.596.514	33	17	7	57
VENETO	380.244.259	274	141	57	472
FRIULI VENEZIA GIULIA	70.203.753	185	96	38	319
EMILIA ROMAGNA	316.902.128	172	89	36	297
TOSCANA	154.920.816	119	62	25	205
UMBRIA	91.232.535	161	83	33	278
MARCHE	141.875.283	174	90	36	300
LAZIO	164.546.945	147	76	30	254
ABRUZZO	64.341.407	83	43	17	143
MOLISE	47.081.382	139	72	29	240
CAMPANIA	178.217.231	189	98	39	326
PUGLIA	509.561.546	231	119	48	398
BASILICATA	110.221.027	125	65	26	215
CALABRIA	270.134.902	284	147	59	490
SICILIA	327.430.947	137	71	28	237
SARDEGNA	151.502.386	76	39	16	131
ITALIA	3.841.609.000	173	89	36	298

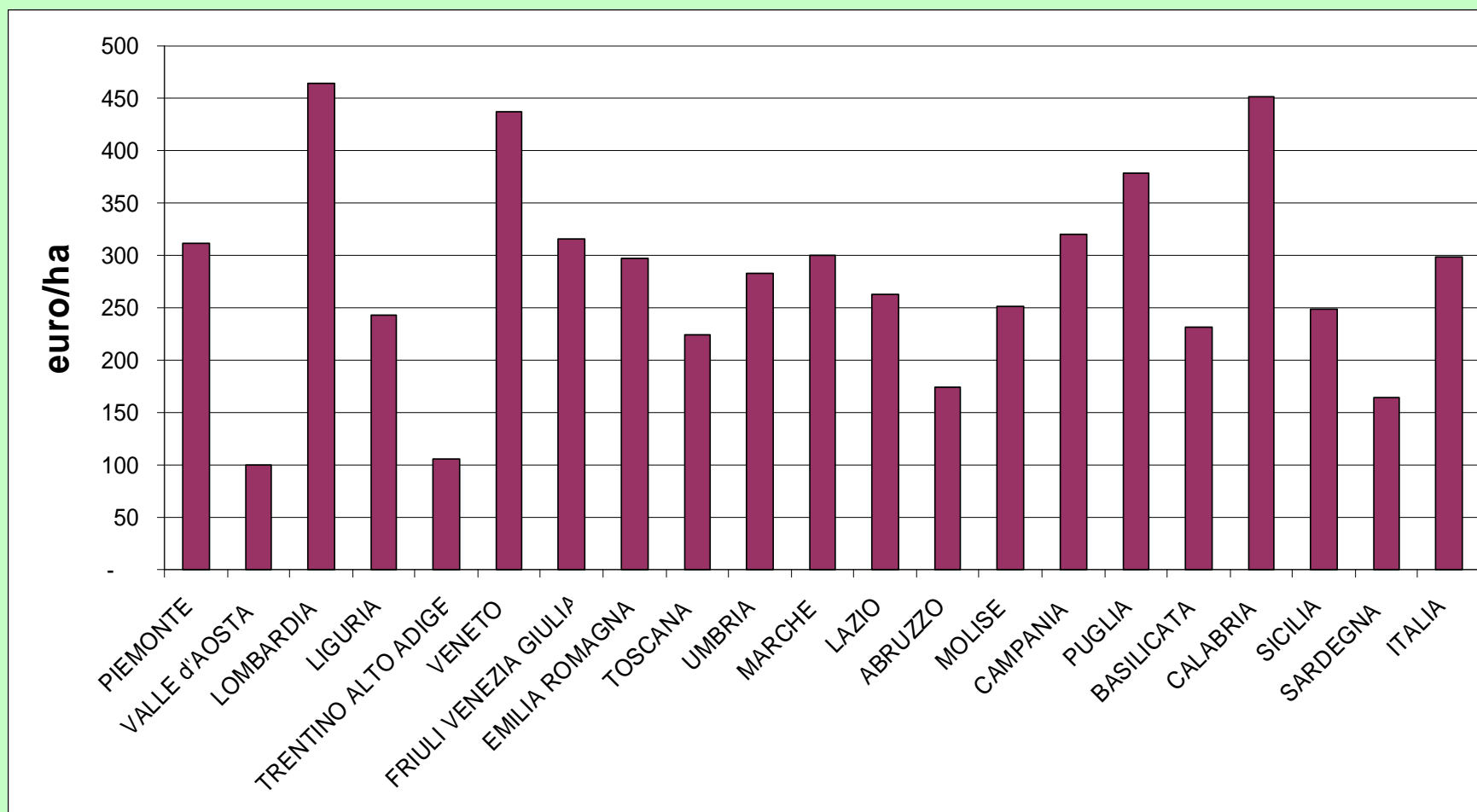


Effetti regionali della redistribuzione in base alla SAU





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





Agricoltori attivi (1)

- ❖ Definizione di agricoltori attivi
 - Persona fisica o giuridica (o loro aggregazioni)
 - **I pagamenti diretti devono essere almeno il 5% dei proventi ottenuti dalle 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.
- ❖ Criterio per la definizione di agricoltore: è un rapporto in cui:
 - il numeratore è rappresentato dai **pagamenti diretti** (*PD*);
 - il denominatore è rappresentato dai **proventi (redditi)** totali ottenuti **da attività non agricole** nell'anno fiscale più recente (*R*).
 - Tale rapporto deve essere superiore al 5%.

$$\text{Agricoltore attivo} = PD/R > 5\%$$



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? Sì, ma il Governo italiano è sempre stato meno coraggioso di Bruxelles.



Agricoltori attivi (2)

- ❖ Definizione di “agricoltore attivo” poco selettiva:
 - ci rientrano le società agricole, che rispettano la definizione;
 - esclusi:
 - a) agricoltori con aziende di medio-grandi dimensioni (superiori 15-20 ettari), che svolgono l'attività agricola in qualità di part-time (imprenditori, professionisti);*
 - b) soggetti non agricole: aeroporti, scuole, campi da golf...).*
 - c) enti pubblici.*
- ❖ Occorre tener presente che la categoria *a)* potrebbe aggirare il problema con la trasformazione della natura giuridica da una ditta individuale ad una società agricola.
- ❖ Gli unici beneficiari sicuramente esclusi sono gli enti non agricoli come enti pubblici, scuole, aeroporti, campeggi, circoli sportivi e ferrovie.



Agricoltori attivi (3)

❖ Valutazioni:

- definizione di agricoltore attivo: pochissimo selettiva.

❖ Proposte:

- **selettività forte:** destinare i pagamenti diretti solamente agli agricoltori che si occupano principalmente di attività agricola:
 - *IAP (Imprenditore Agricolo Professionale);*
 - *Iscrizione alla CCIAA o all'INPS.*
 - *necessaria una maggiore flessibilità e sussidiarietà nel regolamento comunitario, al fine di lasciare la definizione agli Stati membri.*
- **selettività debole,** si potrebbero apportare alcuni correttivi alla proposta di regolamento.
 - *Il rapporto PD/R > 5% presenta un denominatore che può risultare valido, non sicuramente il numeratore e la percentuale.*
 - *Per una maggiore selettività, si suggeriscono alcune proposte:*
 - ◆ eliminare la deroga dei 5.000 euro o magari lasciarla solo per la montagna;
 - ◆ aumentare la percentuale dal 5% al 20%;
 - ◆ utilizzare il reddito agricolo quale denominatore, anziché i pagamenti diretti.



Tetti aziendali o *capping* (1)

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

- ❖ Esclusi pagamenti della componente ecologica
- ❖ Modulazione con il lavoro (salari e stipendi):
 - i tetti aziendali saranno calcolati sottraendo dall'importo totale dei pagamenti diretti inizialmente dovuti all'agricoltore (esclusa la componente ecologica), gli importi dei salari e degli stipendi effettivamente pagati e dichiarati dagli agricoltori per l'anno precedente, inclusi i contributi sociali e le tasse relative al lavoro.
- ❖ 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



Tetti aziendali o *capping* (2)

- ❖ 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.

- ❖ Dal punto di vista operativo, la definizione di *capping* della Commissione non crea effetti particolari nella regione Lombardia, dove non c'è la presenza di grandissime aziende estensive.

- ❖ Proposte per migliorare il *capping*:
 - diminuzione delle soglie, ad esempio con una prima soglia a 50.000 euro;
 - inclusione del costo del lavoro autonomo (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, redistribuzione e sostegno più mirato colgono i nuovi obiettivi della Pac?

- Sì, 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