

Il frazionamento dei pagamenti diretti. Soluzione o problema? Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana

Maria Rosaria Pupo D'Andrea
(INEA)

Convegno AGRIREGIONIEUROPA
LA PAC 2014-2020: SARA' RIFORMA?

Pisa, 13 gennaio 2012



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

Gli articoli e i contributi ai convegni Agiregionieuropa 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.

Le novità della proposta di riforma della PAC



Le novità della proposta di riforma della PAC sono:

- ✓ lo “spacchettamento” degli aiuti nelle sue componenti
- ✓ l’omogeneizzazione degli aiuti per ettaro per ridurre le distanze tra agricoltori (la cosiddetta “regionalizzazione”)
- ✓ il superamento del tabù legato al mantenimento dello status quo distributivo tra Stati membri

In realtà, la vera novità è lo spacchettamento dei pagamenti diretti

La regionalizzazione è una novità per l’Italia (e per gli altri Paesi che attualmente applicano il RPU secondo il modello storico)

Lo “spacchettamento” dei pagamenti diretti (1)

La proposta prevede l'abolizione del pagamento unico e l'introduzione di un set di aiuti per tenere conto delle numerose funzioni svolte dall'agricoltura

Alcuni di questi aiuti devono essere obbligatoriamente (O) previsti dallo Stato membro, altri sono facoltativi (F)

- ✓ Pagamento base (O)
- ✓ Pagamento verde (O)
- ✓ Pagamento per le zone soggette a vincoli naturali (F)
- ✓ Pagamento per i giovani agricoltori (O)
- ✓ Sostegno accoppiato (F)
- ✓ Regime per i piccoli agricoltori (O)

Lo “spacchettamento” dei pagamenti diretti (2)

Tali pagamenti attingono dal massimale nazionale fissato per ciascun Paese (quello attualmente attribuito al pagamento unico, corretto per via dell’applicazione del criterio di convergenza tra Paesi)

Lo spacchettamento è molto importante sul piano dei principi, perché introduce il concetto che i pagamenti non sono garantiti “a prescindere” ma che si ricevono (almeno una parte di essi) perché si risponde a determinati requisiti o in cambio di specifici impegni

Si tratta del primo tentativo di legare parte dei pagamenti diretti alla remunerazione di beni e servizi pubblici, di cui tanto si è discusso nelle fasi precedenti la presentazione della proposta

Il pagamento base



Il pagamento (al reddito) di base rappresenta la versione, finanziariamente ridotta, del pagamento unico, che sostituirà a partire dal 1° gennaio 2014

A tale pagamento sarà assegnato un massimale tra il 48% e il 68% del totale (la quota *residuale* del massimale nazionale risultante dopo aver dedotto le percentuali necessarie a finanziare gli altri aiuti)

La proposta prevede il definitivo abbandono del criterio storico di distribuzione degli aiuti tra le aziende e il passaggio ad un modello di distribuzione forfetario per ettaro

Il pagamento base: l'aiuto forfetario



In Italia occorrerà abbandonare il modello attuale, dove ciascuna azienda riceve un importo pari al valore degli aiuti mediamente ricevuti in un periodo di riferimento e dove i diritti unitari all'aiuto hanno valori differenziati tra aziende ...

... per passare a un modello dove a tutte le aziende viene riconosciuto un aiuto forfetario ad ettaro di uguale valore unitario nell'ambito dello Stato membro o di una "regione"

La convergenza degli aiuti tra le aziende: la regionalizzazione

Ogni Paese ha la possibilità di livellare l'aiuto (cioè renderlo uniforme) nell'ambito di "regioni" omogenee definite secondo criteri oggettivi e non discriminatori

✓ le caratteristiche agronomiche ed economiche, il potenziale agricolo o la struttura istituzionale/amministrativa

La convergenza dovrà avvenire entro il 2019: a quella data tutti i diritti all'aiuto di un Paese/"regione" dovranno avere il medesimo valore unitario (per ettaro)

In futuro (2029?) aiuto forfetario per ettaro uniforme per tutta l'UE?

Se questo è l'obiettivo finale la regionalizzazione può essere considerata un passaggio intermedio obbligato per far "digerire" il pagamento forfetario e per rompere definitivamente il legame tra aiuti e produzioni (passate)

Ragionando sulla regionalizzazione (1)

La regionalizzazione rappresenta un ulteriore approfondimento del processo di disaccoppiamento dei pagamenti diretti

✓ il pagamento unico ha sganciato il sostegno da *cosa e quanto* si produce

✓ la regionalizzazione sgancia il sostegno da *quante* risorse finanziarie si sono ricevute in passato e dal fatto di *averne ricevuto o meno*

Da questo punto di vista il modello regionalizzato appare più equo del modello basato sugli aiuti storici aziendali

È difficile giustificare il fatto che aziende che oggi presentano lo stesso orientamento produttivo, la medesima organizzazione aziendale e che usano le stesse tecniche di produzione ricevano un sostegno differente a causa degli aiuti che ciascuna di esse ha ricevuto (o *non* ha ricevuto) nel passato

Ragionando sulla regionalizzazione (2)

Nell'ambito della "regione" di riferimento, la regionalizzazione determina una riduzione della disomogeneità dell'aiuto ricevuto dalle aziende e, di conseguenza, una più o meno marcata redistribuzione degli aiuti tra gli agricoltori

La regionalizzazione, tuttavia, non risolve il problema della iniqua distribuzione dell'aiuto tra le "regioni" e tra gli Stati membri perché i suoi effetti dipendono da

- ✓ come vengono definite le "regioni" (Regione amministrativa? Possibili altri criteri?)

- ✓ dai criteri utilizzati per ripartire il massimale nazionale tra le "regioni" in definitiva, da quali sono gli effetti redistributivi che si vogliono ottenere

A seconda di "quale" regionalizzazione si adotta si potrebbe avere

- ✓ una distorsione della concorrenza tra aziende dello stesso settore che operano in "regioni" diverse (ad esempio, quando la "regione" è la Regione amministrativa)

La regionalizzazione: i massimali regionali (1)



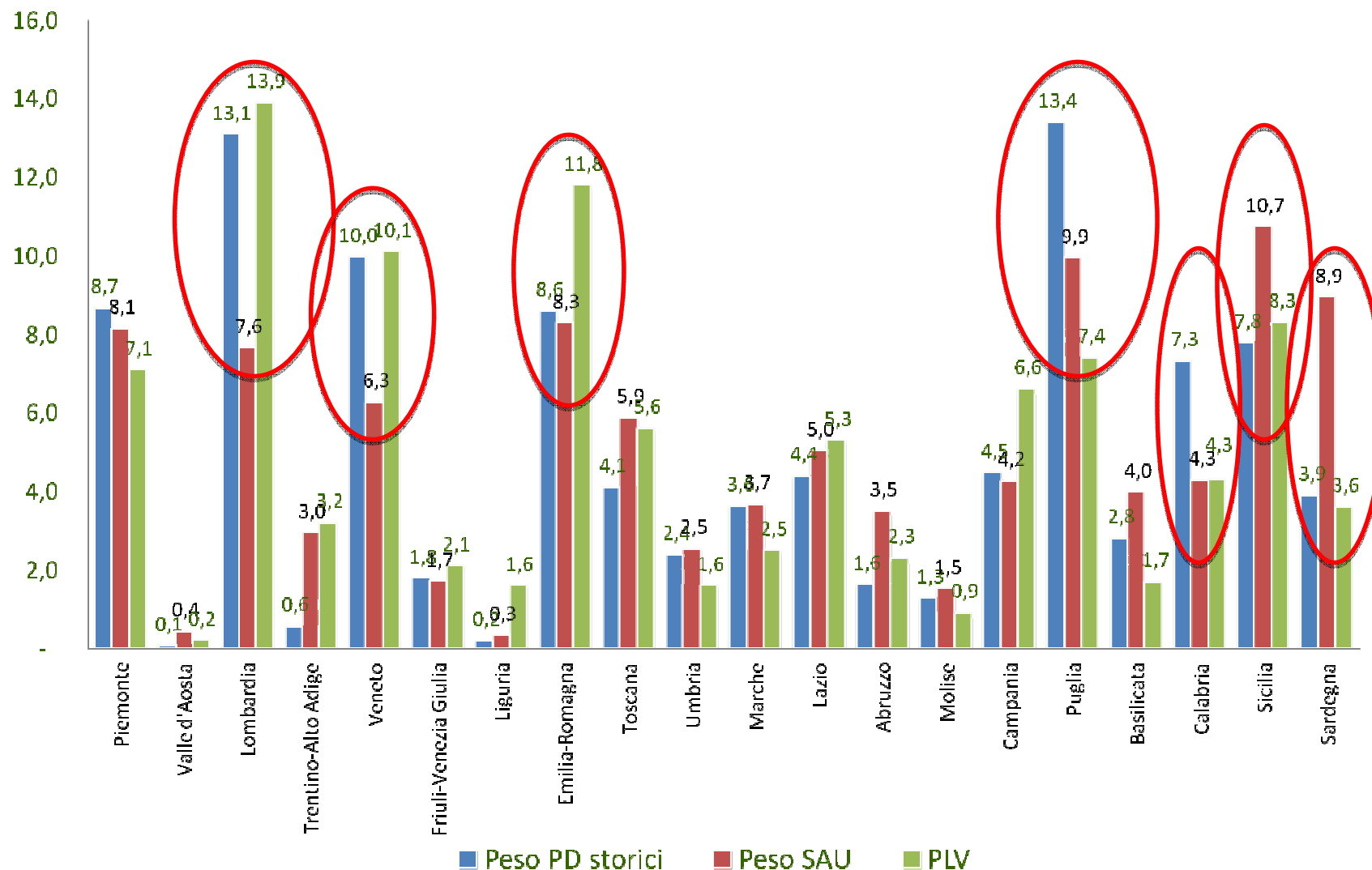
I criteri prescelti per distribuire le risorse tra le “regioni” hanno un importante effetto redistributivo

La Commissione ha scelto come criterio unico di distribuzione di risorse tra Paesi quello della estensione della SAU

Tale criterio, applicato in Italia, avrebbe effetti redistributivi molto forti (se guardiamo alle Regioni amministrative, queste hanno un peso sulla distribuzione della SAU molto differente dal loro peso sulla distribuzione storica degli aiuti diretti)

È possibile pensare ad altri criteri? Il peso in termini di PLV?

La regionalizzazione: i massimali regionali (2)



La regionalizzazione: soluzione o problema?

La regionalizzazione è un fondamentale passo avanti ma, di per sé, non fornisce una giustificazione sufficiente al mantenimento di un sistema di aiuti al settore agricolo

Anzi, comporta, più di prima, la necessità di esplicitare le finalità dell'aiuto: perché un aiuto di quella entità? perché differenziato tra "regioni" (o Stati membri)?, perché uguale nell'ambito della stessa "regione"?

È solo una modalità per (re)distribuire l'aiuto tra gli agricoltori, e non è neanche neutrale

Non è il criterio di distribuzione – storico o regionalizzato che sia – a rendere un aiuto più o meno giustificabile, ma la sua ragionevolezza dal punto di vista delle finalità a cui esso risponde

Per come è concepito, il pagamento di base non risolve nessuna delle criticità del pagamento unico (in termini di equità, efficacia ed efficienza)

Gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base devono obbligatoriamente effettuare alcune pratiche agricole ritenute benefiche per l'ambiente e per il clima

A tali pagamenti è vincolato il 30% del massimale nazionale

Il mancato rispetto delle pratiche potrebbe comportare la riduzione non solo del pagamento verde, ma anche di quello base (aspetto questo non esplicitato nelle proposte) facendo del pagamento verde una sorta di condizionalità rafforzata

Si riprende, infatti, l'approccio della obbligatorietà degli impegni e della sanzione in caso di mancato rispetto, facendo del pagamento verde la "giustificazione" al mantenimento degli aiuti, al pari della condizionalità

Le pratiche legate al pagamento verde sono:

- ❖ la diversificazione colturale
 - ✓ riguarda le superfici a seminativo > 3 ha su cui devono coesistere almeno 3 colture, ognuna delle quali non occupa meno del 5% e più del 70%
- ❖ il prato permanente
 - ✓ riguarda le superfici già a prato che non potranno essere convertite ad altre utilizzazioni
- ❖ le aree di interesse ecologico
 - ✓ riguarda tutti gli agricoltori che dovranno dedicarvi almeno il 7% della superficie ammissibile

Le misure scelte sono quelle più facilmente gestibili e controllabili

- ✓ Rotazione vs diversificazione
- ✓ Copertura verde vs aree di interesse ecologico

Il pagamento verde: le ambiguità

Il pagamento verde sconta alcune ambiguità che ne indeboliscono la portata

- ❖ Aiuto non commisurato al reale costo delle pratiche per l'azienda
 - ✓ disparità di trattamento tra aziende di Paesi e “regioni” diversi per lo stesso impegno (regionalizzazione)
 - ✓ disparità di trattamento tra impegni diversi nell'ambito dello stesso Paese o “regione” (biologico sovracompensato, altri sottocompensati?)
 - ✓ pagamento verde ritenuto qualcosa di dovuto (una quota del vecchio pagamento unico) e lo spacchettamento sembra rappresentare solo una soluzione di facciata per rispondere alle “istanze della società”
- ❖ Poca chiarezza sulla quantificazione dell'efficacia di tali pratiche in termini di effetti benefici su ambiente e clima
 - ✓ Efficaci sì, ma quanto?
- ❖ Forte asincronia temporale tra costi (attuali) sostenuti dagli agricoltori e benefici (futuri e non quantificati) su ambiente e clima

Gli aiuti dello spacchettamento a cavallo con il secondo pilastro

Il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali è un aiuto facoltativo (max 5% massimale nazionale) che integra quello presente nel secondo pilastro

Il pagamento per i giovani agricoltori è un aiuto obbligatorio (fino al 2% del massimale nazionale) anch'esso presente (ma come aiuto al primo insediamento) nel secondo pilastro

- ✓ Scarso rischio che i pagamenti (e i fondi) del primo pilastro sostituiscano quelli del secondo pilastro
- ✓ Scarsa efficacia dei pagamenti del primo pilastro per sé (nell'ipotesi irrealistica di un aiuto base di 250 €/ha, l'aiuto per i giovani supererebbe di poco i 60€/ha. ... un incentivo all'ingresso dei giovani in agricoltura? Non sarebbe stato meglio pensare a misure che agiscano sulle condizioni strutturali?)
- ✓ Scarso (o assente) effetto potenziamento delle misure del secondo pilastro
- ✓ C'era veramente bisogno di questa duplicazione?

Il frazionamento dei pagamenti diretti. Soluzione o problema? (1)

Il frazionamento dei pagamenti diretti è importante perché per la prima volta lancia agli agricoltori il messaggio che

- ✓ gli aiuti non sono un diritto acquisito, ma possono essere modificati nell'importo, nel tempo e nelle modalità di erogazione
- ✓ gli aiuti si percepiscono "in cambio" di qualcosa

Resta in dubbio la reale efficacia del sistema di remunerazioni previsto nell'incentivare le funzioni "altre" riconosciute all'agricoltura

Il frazionamento dei pagamenti diretti. Soluzione o problema? (2)

In Italia, spacchettamento e regionalizzazione potrebbero avere un effetto destabilizzante sul sistema produttivo ingenerando forti disparità di trattamento tra agricoltori di “regioni” diverse

- ✓ Importo diverso tra “regioni” per la stessa tipologia di aiuto
- ✓ Possibilità che un aiuto adottato in una “regione” non sia previsto in un’altra

Frazionamento: soluzione o problema?

Dipende da come (e in che tempi) verrà attuato, che a sua volta dipende

- ✓ dagli obiettivi di politica agraria del nostro Paese
- ✓ da quanto viene considerata iniqua l’attuale distribuzione
- ✓ dalla capacità di identificare una distribuzione “preferita”

Grazie per l'attenzione

pupo@inea.it