

# ***L'Health check della Pac: una valutazione d'insieme guardando al futuro***

**Fabrizio De Filippis**  
(Università degli studi Roma Tre)

# **Indice della presentazione**

## **1. Le riforme della Pac prima dell'Health check**

## **2. I principali contenuti dell'Health check**

- Modulazione
- Quote latte e misure di mercato
- Disaccoppiamento
- Regionalizzazione
- Art. 68
- Altre misure

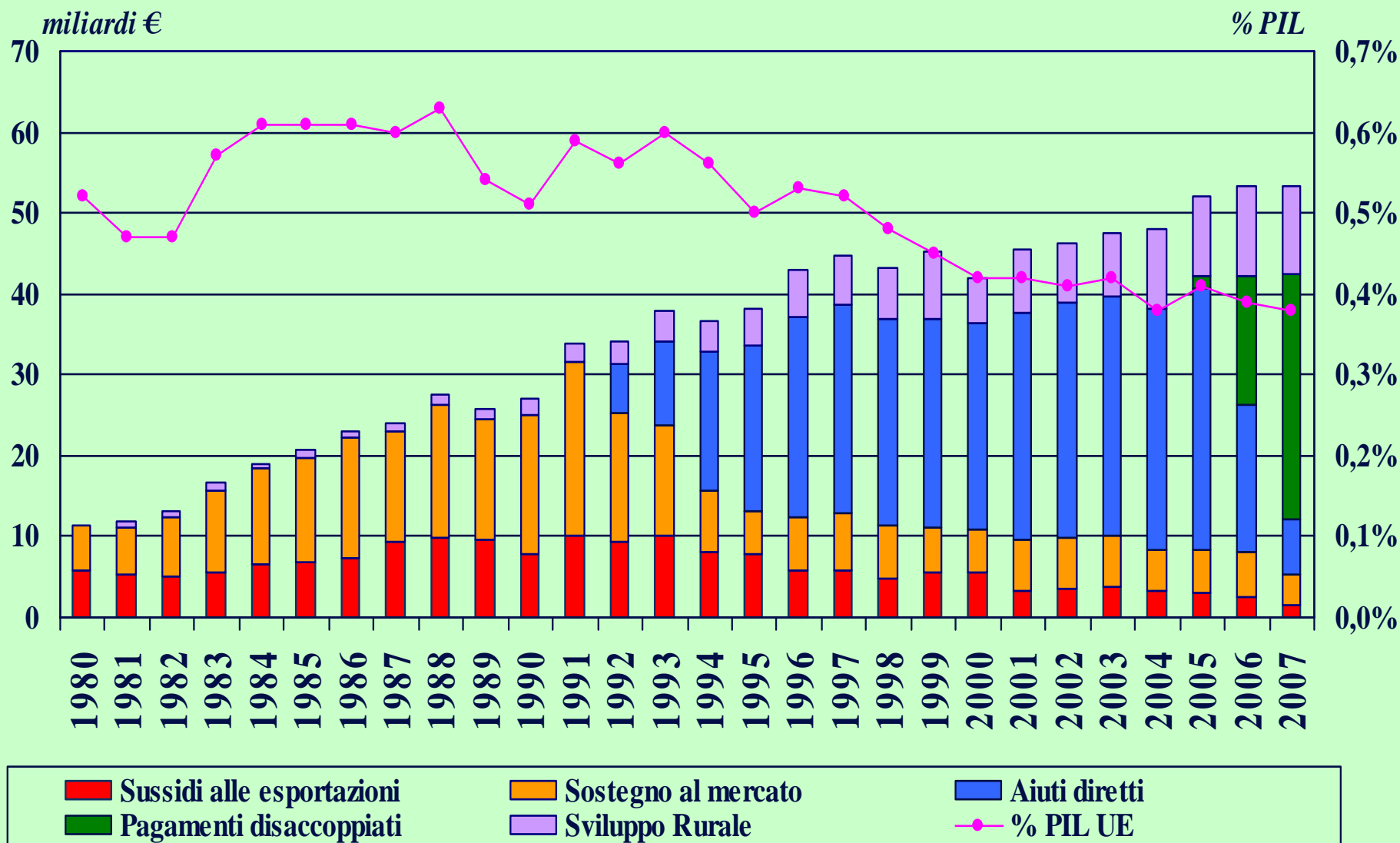
## **3. Una valutazione d'insieme, da due punti di vista**

- In termini di carica innovativa del pacchetto di decisioni, anche in raffronto alle proposte iniziali
- In termini di possibili conseguenze sulla posizione della PAC nel negoziato sul bilancio e sulla sua evoluzione successiva al 2013

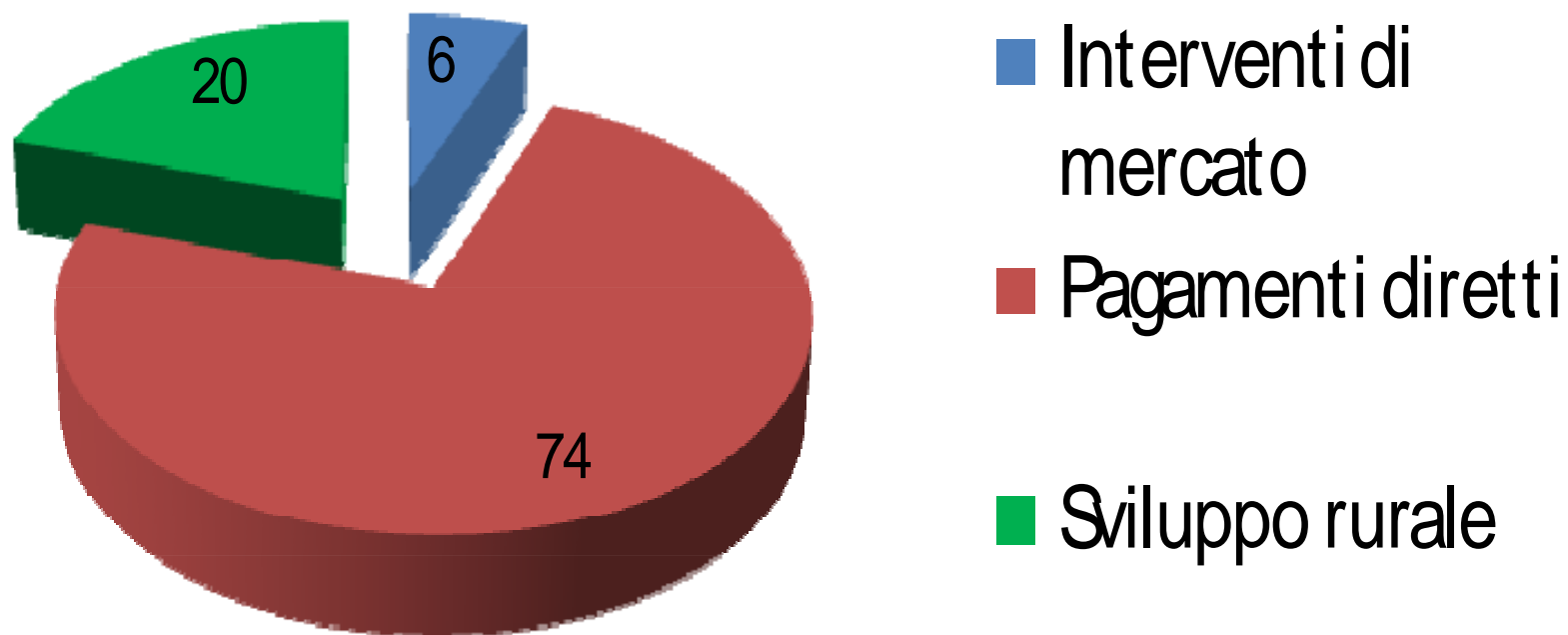
# **Le riforme riforme della PAC**

<b>1993-1999</b>	<b>riforma MAC SHARRY</b>
<b>2000-2004</b>	<b>Agenda 2000</b>
<b>2005-2009</b>	<b>revisione di medio termine (riforma Fischler)</b>
<b>2010-2013</b>	<b>verifica dello stato di salute Health check (riforma Fischer Böel)</b>

# La Spesa e le riforme della PAC



## La ripartizione della spesa della PAC



## Il percorso dell'Health Check

- Il 20 novembre 2007 la Commissione ha presentato la sua comunicazione sull'*Health check* della Pac;
- Il 20 maggio 2008 l'ha tradotta in proposte di modifica dei regolamenti di base della Pac
  - 1782/2003 (regolamento orizzontale); 1234/2007 (OCM unica); 1698/2005 (sviluppo rurale)
- ***Il 20 novembre 2008*** vi è stata la decisione finale del Consiglio UE
- Il 19.1.2009 sono entrati in vigore i nuovi regolamenti:
  - Il Reg. 72/2009 che modifica il 1234/2007 sull'OCM unica
  - Il Reg. 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il 1782/2003 (il cd regolamento orizzontale)
  - Il Reg. 74/2009 che modifica il 1698/2005 sullo sviluppo rurale

## Una nuova rivoluzione?

- La Commissione ha sempre sottolineato che *l'HC non è una riforma radicale* e che non si sarebbe ripetuta la storia della revisione di medio termine di Agenda 2000
- Effettivamente è stato così, l'Health check non è stata una rivoluzione, ma nemmeno una battuta d'arresto al percorso di riforma della Pac, che risulta anzi rafforzato
- Inoltre, anche a prescindere dai cambiamenti a breve, gli obiettivi perseguiti con l'HC sono comunque molto importanti per il futuro della Pac
  - *completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti come punti di non ritorno*
  - *Preparare la Pac alla verifica di bilancio del 2009-10 ed al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013*

# Modulazione

- Per l'UE-15 il tasso di modulazione obbligatoria cresce del 5% in 4 anni a partire dal 2009, passando dall'attuale 5% al 10% nel 2012
  - L'aumento sarà del 2% nel 2009 e dell'1% nei tre anni successivi 2010, 2011 e 2012;
  - Per le imprese che ricevono più di 300.000 € vi sarà un ulteriore taglio del 4%
- I fondi derivanti *dall'aumento* della M. restano allo stato membro in cui sono generati e vanno nel II pilastro, con un tasso di cofinanziamento UE del 75%, che sale al 90% per le regioni della convergenza
- Tali fondi sono finalizzati alle “nuove sfide” indicate nelle proposte della Commissione sull'HC:
  - cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione risorse idriche, a cui il Consiglio ha aggiunto le misure di accompagnamento per il settore lattiero e l'innovazione



## **La modulazione dopo l'Health check**

<b>Esercizio finanziario</b>	<b>fino a 5.000 euro</b>	<b>da 5.000 a 300.000 euro</b>	<b>oltre 300.000 euro</b>
<b>2008</b>	<b>0</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>
<b>2009</b>	<b>0</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>
<b>2010</b>	<b>0</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>
<b>2011</b>	<b>0</b>	<b>9%</b>	<b>13%</b>
<b>2012</b>	<b>0</b>	<b>10%</b>	<b>14%</b>

## Quote latte

- Si conferma l'aumento del 5% delle quote (1% all'anno dal 2009 al 2013), in vista della loro abolizione al 2015
- Per l'Italia l'aumento sarà applicato subito, dal 2009. inoltre, per l'Italia la riduzione del coefficiente di aggiustamento della materia grassa comporterà un ulteriore aumento dell'1%
- Per le campagne 2009-10 e 2010-11 il tasso del superprelievo viene aumentato al 150% per splafonamenti superiori al 6%
- Fino a marzo 2014 sarà possibile concedere ai produttori di latte aiuti di Stato per un ammontare che può arrivare al 55% del plafond complessivo degli aiuti accoppiati dell'art. 68 (a sua volta pari al 3,5% del massimale nazionale di aiuti diretti)

## Misure di mercato

- Si conferma l'abolizione del set aside
- Si conferma il significativo alleggerimento del sistema di intervento, da sbocco sicuro di mercato a rete di sicurezza
  - L'intervento è abolito per carni suine
  - E' congelato per grano duro, riso e cereali foraggeri (mais, orzo, sorgo) con limiti quantitativi pari a zero
  - Per i formaggi è soppresso l'aiuto allo stoccaggio privato
  - Per grano tenero panificabile, latte scremato in polvere e burro, l'intervento è mantenuto entro massimali prefissati (3 milioni di t per grano, 109.000 t per latte e 30.000 t per burro); oltre tali soglie l'intervento potrà essere attivato, a discrezione della Commissione, con un sistema di gare e dunque senza la garanzia di un prezzo minimo

# Disaccoppiamento

- Si conferma il D. totale, con inserimento nel Pua:
  - Dall'1/1/2010 per seminativi, grano duro, olio d'oliva e luppolo
  - Al più tardi dall'1/1/2012 per carne bovina, riso, frutta in guscio, sementi, proteaginose
  - Dal 2012 per gli aiuti alla trasformazione di foraggi essiccati, patate, lino e canapa
- Invece i pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati al 100% e quelli per gli ovicapri al 50%
- L'aiuto alle colture energetiche è abolito *tout court*, e dunque non confluirà nel Pua
- E data possibilità di rivedere la decisione sul disaccoppiamento parziale dell'ortofrutta, eventualmente anticipando il D. totale
- NON è stata concessa alcuna proroga del pagamento accoppiato al tabacco, ma dal 2011 le imprese agricole interessate saranno in parte compensate attraverso il II pilastro
  - Con misure riservate alle regioni dove è presente il tabacco, alle quali andrà il 50% della spesa oggi destinata agli aiuti accoppiati
  - Con i nuovi “**aiuti transitori alla ristrutturazione**” (in larga misura pensati proprio per le piccole imprese a tabacco)

# Regionalizzazione

La Commissione sottolinea l'insostenibilità a lungo termine di pagamenti differenziati a soggetti simili, e offre 4 opzioni agli stati membri:

1. *Mantenimento status quo*
2. *Livellamento* dei pagamenti storici, in 3 tappe, limitato ai beneficiari di diritti all'aiuto
3. *Passaggio da sistema storico a regionalizzazione* (limitato al 50% del massimale, ma riguardante anche chi non ha diritti)
4. *Livellamento dei pagamenti regionalizzati*
  - 4a: (in 3 tappe dal 2010) riguarda quei paesi che avevano scelto modelli di regionalizzazione ibrida, con qualche differenziazione (non interessa l'Italia)
  - 4b: (in 2 o 3 tappe dal 2011) potrebbe interessare quei paesi (Italia) che decidessero di avvalersi della possibilità di applicare la parziale regionalizzazione a partire dal 2010

- La regionalizzazione non è stato un punto caldo del negoziato, sia in quanto misura volontaria sia perché forse nessuno aveva interesse ad enfatizzarla
- Nelle decisioni finali è stata data più flessibilità rispetto alle proposte iniziali, perché sia la regionalizzazione che il riavvicinamento degli aiuti storici possono essere decisi anche dopo il 2009 - entro il 1 agosto 2010 - e possono partire anche dopo il 2010
- Anche se in Italia probabilmente si deciderà di non prenderla in considerazione, in ogni caso è sbagliato considerare la partita sulla Regionalizzazione rinviata sine die;
- sarebbe comunque opportuno ragionarci sopra, magari per pensare ad una sua applicazione sperimentale nel 2012 o 2013...

## Articoli 68-70 (ex 69)

- L'Health check amplia la portata dell'exArt. 69, continuando a finanziarlo con un taglio fino al 10% degli aiuti diretti (430 milioni di € per l'Italia), ma rimuovendo il vincolo che i fondi siano spesi nel settore da cui sono prelevati
- Le azioni previste nelle proposte iniziali erano le seguenti
  - a) pagamenti per tipi di agricoltura importanti per ambiente, qualità e commercializzazione dei prodotti agricoli (ex art. 69)
  - b) pagamenti volti a compensare svantaggi specifici dei produttori di latte, carne bovina, ovi-caprina e riso in aree montane e svantaggiate
  - c) aumento del valore unitario dei titoli in aree oggetto di interventi di ristrutturazione e/o sviluppo, per evitare l'abbandono e/o per compensare svantaggi specifici
  - d) contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali
  - e) contributi a fondi di mutualizzazione per malattie animali o vegetali
- Le misure a), b) ed e) non avrebbero potuto superare il 2,5% del massimale nazionale (vincolo Wto)

Le decisioni finali hanno ulteriormente potenziato il sistema di aiuti specifici dell'ex art. 69, attraverso

- La possibilità di decidere l'applicazione dell'art.68 ed eventuali modifiche al 1 agosto del 2009, 2010 o 2011
- L'aggiunta di altre azioni finanziabili
  - Sostegno al benessere animale; sostegno alle aree ed aziende vulnerabili nei comparti lattiero-caseari, ovicaprino, bovino e del riso; estensione del finanziamento dei premi di assicurazione e dei fondi mutualistici
- L'aumento dal 2,5% al 3,5% dei massimali nazionali della soglia massima di finanziamento di misure che non rientrano nella scatola verde del Wto
- La possibilità di finanziare le misure dell'art. 68 sostituendo il taglio del Pua con risorse derivanti
  - dal taglio degli aiuti accoppiati per i bovini e ovicaprini,
  - ma soprattutto ***da fondi non utilizzati per i Pua, fino al 4% del massimale nazionale***: è un'opportunità importante, che ***consentirà all'Italia di recuperare e finalizzare 140 milioni di euro all'anno!***



## **Altre misure (le più importanti...)**

- **Introduzione progressiva del Pua nei nuovi SM**
  - da un livello pari al 60% nel 2009 al 100% nel 2013, con slittamento di 3 anni per Bulgaria e Romania, per i quali il processo si completerà nel 2016
- **Semplificazione della normativa sulla condizionalità**, con abolizione di alcuni obblighi ed attenuazione delle sanzioni, ma con l'introduzione del vincolo di mantenimento di fasce tampone tra i campi coltivati e i corsi d'acqua
- **Aumento dell'aiuto all'insediamento dei giovani agricoltori** (da 55.000 a 70.000€)
- ***“Aiuti transitori alla ristrutturazione”*** attivati nel II pilastro
  - Sono previsti a favore delle imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscano una riduzione dei pagamenti diretti maggiore del 25%
  - Saranno subordinati alla presentazione di un *business plan* e saranno decrescenti, per un ammontare pari a 4.500, 3.000 e 1.500 euro per impresa nei tre anni dal 2011 al 2013

## **Altre misure II**

- Abolizione dei pagamenti inferiori a 100 €o per superfici minori di 1 ha, con possibilità per gli SM di modificare tali soglie in relazione alla propria situazione strutturale
  - Ad esempio, l'Italia potrà elevare la soglia monetaria fino a 400 euro e ridurre quella in superficie fino a 0,5 ha
- Passaggio alla riserva nazionale dei diritti non attivati per 2 anni: a questo proposito, si potrebbe anche pensare di erogare i piccoli pagamenti del punto precedente con cadenza biennale, per dimezzare il relativo onere burocratico
- Possibilità di usare criteri più flessibili nella definizione delle superfici ammissibili all'aiuto, con particolare riferimento ai pascoli semi-naturali usati per attività agricole e ad aree forestali destinate al rimboschimento
- Possibilità per gli Stati membri di non assegnare pagamenti diretti ad imprese o società se l'oggetto principale della loro attività non sia l'esercizio dell'attività agricola

# La carica innovativa dell'HC

## 1. Modulazione

- Le decisioni si sono collocate a metà strada tra le (ambiziose) proposte della Commissione e le contro-proposte minimali del Parlamento europeo: e in questo spirito il mantenimento di una maggiore riduzione dei pagamenti sopra i 300.000 € ha un valore simbolico importante
- È un pacchetto nel complesso ragionevole, anche considerando le obiettive difficoltà di recepire nei Psr appena approvati una massa troppo grande di risorse finanziarie

## 2. Misure di mercato e quote latte

- il pacchetto è stato mantenuto senza passi indietro e con una sufficiente attenzione alle richieste italiane, anche se il rilievo dato in Italia a questo punto è stato eccessivo

## 3. Regionalizzazione

- Non è stato considerato un punto importante del negoziato, anche in quanto misura volontaria; ma in prospettiva lo è, anche perché la nuova normativa contiene segnali inequivocabili sulla strada che sarà intrapresa in futuro

## 4. Art. 68

- E' dato ulteriore spazio e flessibilità agli aiuti specifici, il che li rende un'occasione potenzialmente molto importante di qualificazione del I pilastro: bisognerà farne buon uso...

## 5. **Disaccoppiamento totale:** è di gran lunga la parte più qualificante del pacchetto, e se ne parla troppo poco

- Si è mantenuto, senza ulteriori rinvii, il principio del disaccoppiamento totale al 2010 (e non era affatto scontato)
- Si è correttamente concessa la possibilità di mantenere accoppiati alcuni pagamenti, ma in misura mirata e limitata sia sotto il profilo settoriale che territoriale

## • **Dichiarazione finale inserita ne compromesso finale**

- *La Commissione ed il Consiglio si impegnano in futuro a prendere in considerazione le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, in riferimento al loro differente livello tra Stati membri*

# Una valutazione d'insieme

- In definitiva, l'Health Check va valutato rispetto a quella che era la sua duplice missione di fondo:
  1. *completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti come punti di non ritorno*
  2. *preparare la Pac alla verifica di bilancio del 2009 ed al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013*
- Sul primo punto, la missione dell'HC si può dire compiuta
- Sul secondo punto, invece, forse si poteva fare di più, definendo in modo più esplicito e convincente le implicazioni di lungo periodo delle scelte effettuate
  - In particolare, proprio il disaccoppiamento totale, che è il principale punto di forza dell'HC, in assenza di una motivazione valida per il suo mantenimento a lungo termine, potrebbe in prospettiva rivelarsi un elemento di vulnerabilità della Pac

## Conclusioni: il futuro della PAC dopo l'HC

- Dunque, l'elemento di forza dell'HC è *aver completato il processo di totale disaccoppiamento*; mentre il punto di debolezza è che ancora una volta *si è elusa la questione della motivazione a lungo termine dei pagamenti agli agricoltori*
- Una tale motivazione è tanto più necessaria quanto più i pagamenti sono disaccoppiati; è ciò è ancora più vero se si considera che il disaccoppiamento totale entrerà a regime *in concomitanza con la fase decisiva del negoziato sul bilancio*
- Forse è ingenuo pensare che la forza della Pac sia legata all'essere percepita come una politica utile e ben giustificata, giacchè l'ammontare di spesa ad essa destinata dopo il 2013 sarà deciso ad un livello politico-finanziario che in larga misura prescinde dall'evoluzione dei suoi obiettivi e strumenti
- Ma alla questione del perché in futuro sia giusto concedere agli agricoltori pagamenti disaccoppiati bisogna comunque dare risposta in tempi relativamente brevi. Proviamo a ragionarci



- Due sono le motivazioni dei pagamenti agli agricoltori tradizionalmente tirate in ballo nel dibattito sulla Pac
  - La compensazione per beni e servizi pubblici e la condizionalità
- ***Nel lungo periodo sono entrambe motivazioni deboli***
  - La prima non giustifica pagamenti disaccoppiati, poiché la compensazione dei beni e servizi pubblici non può che essere selettiva e mirata (semmai, anche con misure accoppiate)
  - La seconda è controversa ed è comunque contraddetta da quanto è accaduto finora: la condizionalità non è ancora metabolizzata dagli agricoltori e l'HC non ne ha chiarito il ruolo strategico
- Si può allora riflettere su una motivazione antica ma forse oggi di nuovo valida in un contesto di disaccoppiamento e di maggiore orientamento al mercato:
  - la necessità di compensare lo “squilibrio strutturale” a danno dell'Agricoltura nei confronti dei settori a monte e a valle
  - E, più in generale, la volontà di assicurare il presupposto per l'esistenza, nel lungo periodo, di un'agricoltura europea capace di produrre beni privati in risposta ai segnali del mercato e beni e servizi pubblici in risposta all'intervento dello Stato

- **Non sappiamo cosa accadrà nei prossimi anni ai mercati agricoli:** l'anno scorso i prezzi sono esplosi, oggi crollano, e non è escluso che saranno di nuovo alti tra qualche anno (nella fase decisiva del negoziato sul bilancio). ***Ma certamente i prezzi saranno più variabili rispetto al passato***
- In questo quadro di maggiore incertezza, ***uno “zoccolo duro” di sostegno fisso al reddito***, disaccoppiato e tendenzialmente uguale per aree geografiche omogenee, ulteriormente ridotto a favore del II pilastro con la modulazione ed a favore di misure selettive con l'Art.68., potrebbe avere senso
- Esso, infatti, servirebbe a pagare, nel lungo periodo, il ***valore di esistenza (o “di opzione”)*** dell'agricoltura, e a mettere in condizione gli imprenditori agricoli, nel breve periodo, ***di rispondere al meglio ai mutevoli segnali del mercato***
- In ogni caso bisogna pensare al futuro, lavorando sui nuovi strumenti offerti dall'HC: la modulazione per rafforzare il II pilastro, l'Art. 68 per qualificare il I in senso più selettivo, la regionalizzazione per rendere più equi gli aiuti disaccoppiati