COLDIRETTI

LA CONDIZIONALITA'
Elemento qualificante della PAC odierna e futura

Paolo Magaraggia

Rappresentanza per le Relazioni
con le Istituzioni Comunitarie

Bari, 4 marzo 2009

La condizionalità, principali tappe (I)

Trattato di Amsterdam (17 giugno 1997)**: impegno dell'UE a favore di uno sviluppo sostenibile e sfocia nella messa a punto di una strategia per lo sviluppo sostenibile.**

L'UE si propone di ottenere un corretto equilibrio tra una produzione agricola competitiva e il rispetto della natura e dell'ambiente

(Consiglio Europeo di Cardiff ,giugno 1998).

Perseguire attivamente per un rapporto equilibrato tra la politica agricola e quella ambientale

Inizia il processo di integrazione per l'adozione di misure a tutela dell'ambiente nell'ambito delle diverse politiche comunitarie

La condizionalità, principali tappe(II)

Strategia per integrare nella PAC la dimensione ambientale
(Consiglio europeo di Helsinki, dicembre 1999)

La strategia di integrazione fissa obiettivi specifici come: qualità e uso equilibrato dell'acqua, riduzione dei rischi dei prodotti agrochimici, riduzione del degrado del suolo, cambio climatico e qualità dell'aria, tutela della biodiversità e del paesaggio.

<u>Agenda 2000</u>:

Nasce il principio secondo il quale gli agricoltori devono rispettare i requisiti di protezione dell'ambiente per poter beneficiare delle misure di mercato.

Dalla condizionalità facoltativa …..

La riforma della PAC di Agenda 2000 stabiliva che gli Stati membri devono adottare le misure ambientali che ritengono appropriate tenuto conto della situazione specifica delle superfici utilizzate o del tipo di produzione considerata.

***Opzioni per SM (facoltative)*:**

- Fornire aiuti alle iniziative agro-ambientali,
- Stabilire requisiti generali obbligatori in materia di ambiente,
- Stabilire norme specifiche in materia di ambiente

Penalità tramite sanzioni, riduzione e soppressione degli aiuti diretti

…… alla condizionalità obbligatoria

Consiglio europeo di Goteborg (giugno 2001): approvazione della Strategia UE per lo sviluppo sostenibile tramite la PAC (enfasi per produzioni sane, qualità, metodi sostenibili, biologico, rinnovabili, ecc.)

Accordo politico in seno al Consiglio agricoltura per "Riforma della PAC, una prospettiva a lungo termine per un'agricoltura sostenibile" (26 giugno 2003)

Integrazione della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile nella PAC (Condizionalità obbligatoria)

La Condizionalità: definizione

COLDIRETTI

"Ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori e a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali"

L'importanza della condizionalità risiede nel nesso che si crea tra il percepimento dell'aiuto diretto disaccoppiato e il rispetto di determinati criteri di gestione obbligatori (Ambiente, Sanità pubblica, salute animale e vegetale, benessere degli animali) e di corretta gestione agronomica (BCAA Buone condizioni agronomiche ed ambientali):

- Contribuire orientare comportamenti verso *obiettivi desiderabili*
- Svolta nella logica di distribuzione del sostegno all'agricoltura e giustificazione PAC agli occhi dei contribuenti consumatori (*rilegittimazione della PAC*)

La Condizionalità: obiettivi

La condizionalità persegue **due obiettivi di carattere generale.**

- **Promuovere un'agricoltura sostenibile**. A questo scopo, l'agricoltore è tenuto a rispettare i vari elementi che compongono la condizionalità.

- **Rendere la PAC più compatibile con le aspirazioni della società** in senso lato, in quanto è sempre più diffusa l'opinione che i pagamenti non debbano più essere concessi agli agricoltori che non rispettano certe norme elementari in alcuni importanti settori della politica pubblica.

La Commissione è convinta che si debbano raggiungere questi due obiettivi per garantire l'avvenire della PAC

(Rapporto della Commissione al Consiglio del 29 marzo 2007, COM 147)

La Condizionalità: importanza

La condizionalità elemento vitale della PAC contribuisce:

- Migliorare l'efficienza dell'uso delle risorse pubbliche
- Giustificare il sostegno verso la società

La condizionalità è intesa a rendere la PAC più popolare e più sostenibile.

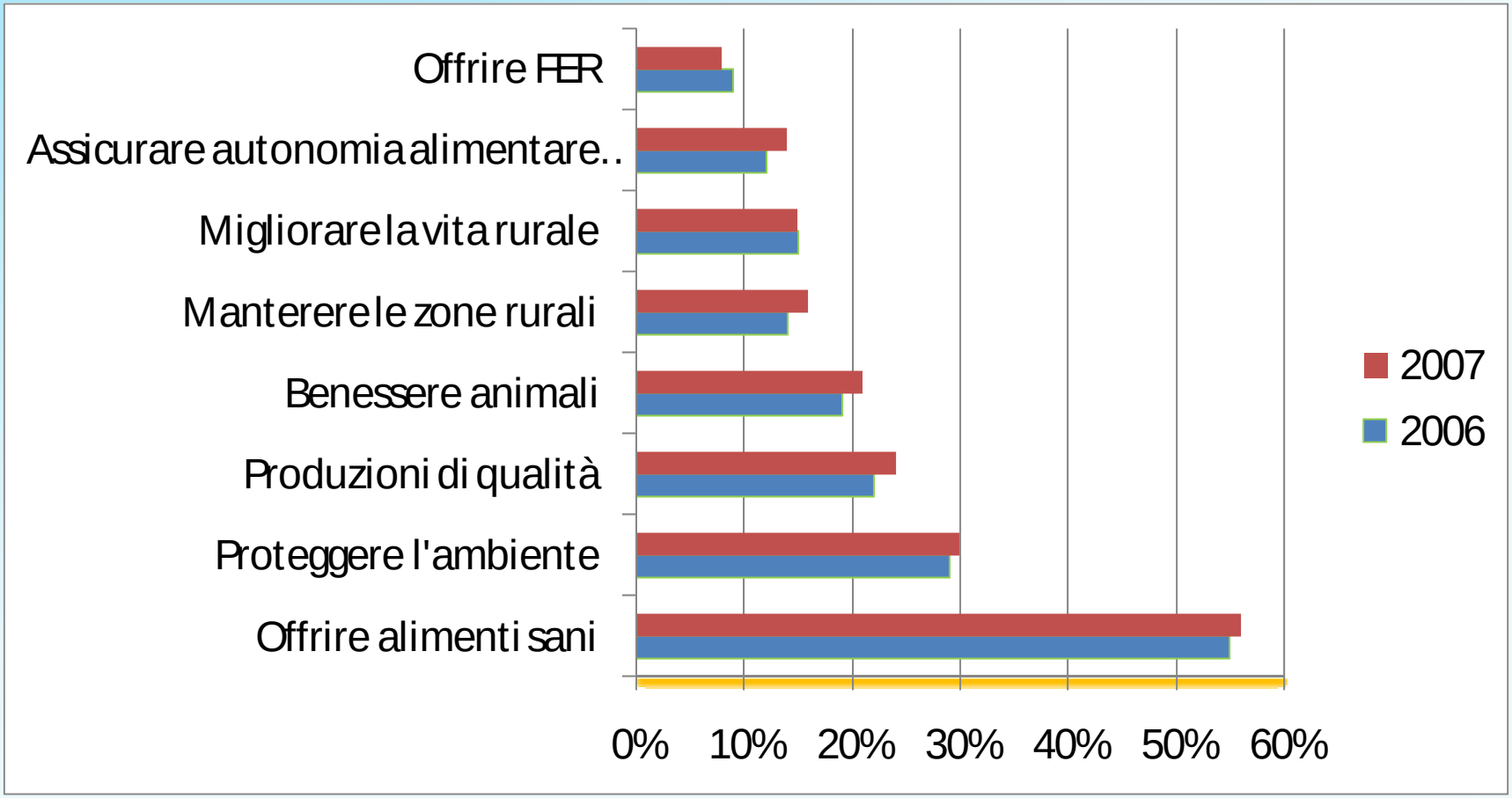
La Condizionalità: campi di applicazione

La condizionalità ha l'obiettivo di *contribuire allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile* e di fare in modo che la PAC possa meglio *rispondere alle attese della società* rinforzando:

- Il rispetto di regole ambientali,
- Il rispetto di regole di salute pubblica,
- Il rispetto di regole di salute animale e dei vegetali,
- Il rispetto di regole di benessere animale,
- Il rispetto di buone pratiche agricole e ambientali che limitano l'erosione del suolo, preservano la materia organica e prevengono l'abbandono delle terre,

L'opinione pubblica
Il ruolo degli agricoltori nella società

"Gli Europei, l'agricoltura e la politica agricola comune nel 2007" Eurobarometro, marzo 2008



L'opinione pubblica
Sul meccanismo della condizionalità

"Gli Europei, l'agricoltura e la politica agricola comune nel 2007" Eurobarometro, marzo 2008

Domanda: è giustificata una riduzione dei pagamenti diretti agli agricoltori se non rispettano certe norme relative all'ambiente, sul benessere animale o sulla sicurezza alimentare ?

Norma	Giustificato	Non giustificato	NS
Mancato rispetto di norme ambientali	85%	8%	7%
Mancato rispetto di norme del benessere animale	86%	7%	7%
Mancato rispetto di norme in materia di sicurezza alimentare	88%	6%	6%

Health Check
La rivalutazione della condizionalità

L'applicazione ha messo in rilievo una serie di problemi tecnici legati ai controlli e alle sanzioni negli Stati membri, sottolineati nel rapporto della Commissione al Consiglio, per migliorarne le attese e renderla più accettabile.

In seguito alle raccomandazioni del Consiglio *il riesame della condizionalità doveva soddisfare ai seguenti criteri*:

- Le attività agricole,
- Le terre agricole e le responsabilità dell'agricoltore,
- La valutazione dei carichi amministrativi per gli Stati membri e gli agricoltori,
- La pertinenza delle regole inerenti all'ambiente, la salute pubblica, la salute animale e dei vegetali, del benessere animale e delle BCAA.

Aggiustamenti necessari per migliorare le performance del sistema senza aumentare gli obblighi per gli Stati membri e per gli agricoltori.

Health Check
La riqualificazione della condizionalità

Comunicazione della Commissione *"In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC"* (20 novembre 2007):

"….. la condizionalità deve rispondere alle esigenze della società e trovare il giusto equilibrio tra costi e benefici dei singoli criteri"

La Commissione ritiene che circoscrivendo in modo più mirato i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), verrà ad accentuarsi il ruolo della condizionalità in quanto stimolo efficace per un'agricoltura sostenibile.

In risposta al primo dei tre quesiti posti dalla Commissione:

- ***Come rendere più efficace, più efficiente e più semplice il sistema dei pagamenti diretti disaccoppiati?***

  (ob.: semplificare RPU)

Health Check
Rispondere alle nuove sfide

Comunicazione della Commissione *"In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC"* (20 novembre 2007):

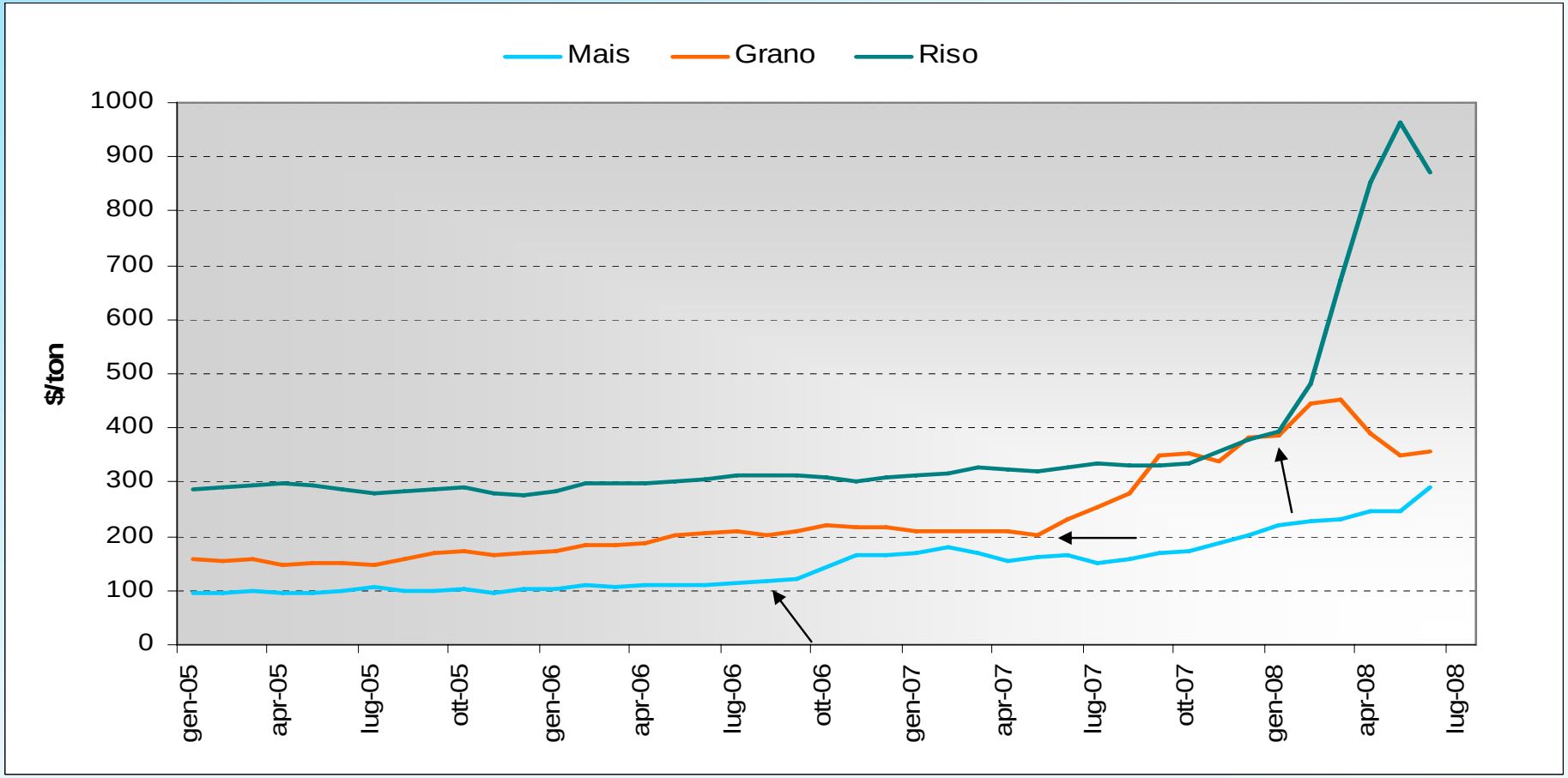
"gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e gestione delle risorse idriche possono essere raggiunti anche tramite la condizionalità (nell'ambito dei CGO o delle BCAA)"

In risposta al secondo quesito della Commissione:

- ***Come affrontare le nuove sfide in tema di cambiamenti climatici, biocarburanti, gestione delle risorse idriche e salvaguardia della biodiversità?***

HC – ...l'impennata dei prezzi agricoli

Prezzi nominali mensili



I prezzi hanno iniziato a crescere già nel 2006 (mais); quindi nel 2007 ha seguito il grano e poi tra fine 2007 e inizio 2008 è partito il riso , ma ora ……. e nel futuro ?

Health Check - Quali priorità ?

1. Assicurare la produzione agricola e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti per soddisfare domanda alimentare ?

   ⇨ **Competitività** (obiettivi di Lisbona)

2. Soddisfare la richiesta della società di beni e servizi pubblici ?

   ⇨ **Sviluppo sostenibile**

N.B.: Necessità di stabilire un equilibrio tra questi due obiettivi principali (v. caso set aside)

…. le critiche al sistema

La condizionalità costituisce una politica efficace? (I)

Nota informativa della Corte dei conti europea concernente la relazione speciale n. 8/2008 (del 9 dicembre 2008)

La Corte ha constato che:

- gli Stati membri non hanno tradotto tutte le norme della condizionalità in obblighi applicabili a livello delle aziende agricole;
- il controllo svolto sul rispetto degli obblighi è carente e, in alcuni casi, inesistente;
- la scarsa riduzione nel volume di pagamenti diretti fino a oggi constatata deriva sia dalla debolezza dei controlli che dall'inadeguatezza del sistema sanzionatorio.;
- alcuni elementi chiave del sistema di controllo e del sistema sanzionatorio in materia di sviluppo rurale sono stati indeboliti dall'introduzione della condizionalità; inoltre, non sempre è chiara la separazione tra condizionalità e misure agro-ambientali;
- gli Stati membri trasmettono alla Commissione dei dati inaffidabili e che sovrastimano sia i tassi di controllo delle attività agricole che i tassi di conformità alle norme.
- Il sistema di monitoraggio di tali dati da parte della Commissione è lacunoso e limitato, segnatamente a causa della mancanza di indicatori di performance e di parametri iniziali di riferimento.

Segue …. le critiche al sistema

La condizionalità costituisce una politica efficace? (II)

- Complessivamente, la Corte considera *la condizionalità un elemento essenziale della PAC* ma ritiene che, nella forma in cui è attualmente gestita dalla Commissione e attuata dagli Stati membri, essa non sia efficace.

- Se le autorità pubbliche desiderano che la condizionalità produca appieno gli effetti desiderati, esse devono *definire obiettivi specifici e misurabili* che possano tradursi in obblighi controllabili a livello delle aziende agricole.

- La Corte raccomanda quindi di *semplificare, chiarire e gerarchizzare* le regole applicabili in materia di condizionalità.

Effetti sulle proposte di bilancio post 2013

Il futuro della PAC
La revisione del bilancio UE

- Il futuro della PAC sarà strettamente collegato alla *Revisione del Budget,* che preparerà il successivo dibattito sulle prospettive finanziarie post-2013, nel cui ambito si definirà il peso e la dotazione finanziaria che l'Unione europea intenderà dare alle politiche agricole e cioè *quanta spesa per l'agricoltura,*
- Rimane irrisolta la questione della *motivazione a lungo termine* dei pagamenti agli agricoltori. Inoltre l'attuale allocazione della spesa tra Paesi non ha una particolare giustificazione, ma è il risultato della distribuzione del sostegno della vecchia PAC,
- E' difficile usare la sola condizionalità per giustificare il sostegno accordato alla PAC: *le risorse pubbliche possono essere utilizzate per altre finalità e priorità* ……..

Il futuro della PAC
Le nuove priorità per l'UE (I)

COLDIRETTI

Conferenza "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa"12 novembre 2008

- **Competitività, ricerca, innovazione**
  - Significativa crescita spesa x R&S
  - Più consistente sostegno finanziario all'innovazione
  - Concentrare tutte le politiche verso la competitività
- **Ambiente e cambiamento climatico**
  - Maggiore spesa diretta in questa direzione
  - Più spesa in R&S a sostegno di obiettivi ambientali
  - Allineare tutte le politiche alle necessità dell'ambiente
- **Energia**
  - Accrescere la sicurezza energetica
  - Concentrare la ricerca sull'efficienza energetica
  - Investire in tecnologie per l'efficienza energetica
  - Più spesa per lo sviluppo delle energie rinnovabili

N.B: *Le politiche rivolte allo sviluppo e al progresso economico sono considerate alla testa di ogni priorità di spesa*

Il futuro della PAC
Le nuove priorità per l'UE (II)

COLDIRETTI

Conferenza "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa"12 novembre 2008

Quali indicazioni per l'agricoltura ?

- *Necessaria una riforma della spesa agricola*
- *Allineare la PAC con i nuovi obiettivi dell'UE*
- *Qualificare la spesa PAC (trasferimento al 2° pilastro, riduzione e cofinanziamento del 1°)*
- *Spostare lo sviluppo rurale verso la politica di coesione …….*

NB: agricoltura + coesione ⟶ ***2/3 spesa UE***

Il futuro della PAC
…..la politica di coesione

- **Dichiarazione inserita nel compromesso finale sull'Health Check**

  "Senza pregiudizio alle prospettive finanziarie del dopo 2013, la Commissione ed il Consiglio si impegnano in futuro ad esaminare le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, considerando in modo particolare il differenziale di aiuti tra gli Stati membri"

Il futuro della PAC
RPU e condizionalità (I)

- Le differenze, tra azienda e azienda, del valore dei diritti all'aiuto calcolato su base storica sono sempre più difficili da giustificare,
- Se l'aiuto dell'RPU è un pagamento per la fornitura di beni e servizi pubblici (ad esempio ambientali), perché il pagamento dovrebbe restare legato al sostegno ricevuto dall'azienda nel passato ?
- La regionalizzazione determina una redistribuzione del sostegno tra le aziende e i territori all'interno delle "regioni" individuate.

Il futuro della PAC
RPU e condizionalità (II)

- **Giustificazione del sostegno**: se il pagamento non farà più riferimento al sostegno ricevuto (aiuto storico), né all'esercizio dell'impresa agricola, ma **la produzione di esternalità positive come beni e servizi pubblici (condizionalità)**, allora non sarebbe più giustificabile un pagamento legato al costo sostenuto dall'azienda per la produzione di quei beni e di quei servizi pubblici?

- **Equità nella distribuzione**: aziende che producono un ammontare maggiore di esternalità positive o di beni pubblici (es. multifunzionalità di montagna) ricevono un pagamento inferiore rispetto ad aziende localizzate in aree nelle quali l'agricoltura esternalità negative (es. inquinamento acque in pianura),

- **I costi** per soddisfare la condizionalità sono diversi nelle varie aree ed aziende, ma *l'entità degli aiuti diretti che le imprese ricevono per aver rispettato la condizionalità non è legata ai costi per soddisfarla.*

Il futuro della PAC
Quale tipo di condizionalità?

…. quindi un sistema di *aiuti selettivi e mirati*, per imprese e territori, volti a sostenere investimenti destinati ad *aumentare la competitività delle imprese*, e a compensare i costi per la produzione di beni e servizi pubblici quantificabili e valutabili dalla società ?

… o, meglio, un incentivo per le imprese che adempiono al soddisfacimento di *standard più elevati* rispetto a quelli obbligatori ?

N.B.: una PAC rinnovata negli obiettivi e negli strumenti permetterebbe di perseguire una migliore strategia per affrontare la battaglia sul bilancio del dopo 2013

Il futuro della PAC
La condizionalità …. oltre gli standard

- Alcune tipologie di misure finanziabili di carattere volontario, che vanno oltre gli "standard", si riscontrano nell'**art.68** (il miglioramento dell'ambiente, il miglioramento della qualità, il miglioramento del benessere animale, pagamenti accoppiati in zone vulnerabili, programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per evitare l'abbandono delle terre),
  ⟶ *analogia con le norme della condizionalità* contenute nelle BCA e nei CGO,

- L'art.68 può essere quindi considerato l'anello di congiunzione tra il 1° e il 2° pilastro (con evidenti analogie alla condizionalità) e potrebbe rappresentare il *sistema più efficace per produrre esternalità positive*, per qualificare il primo pilastro in funzione dei comportamenti desiderabili,

N.B.: rappresenta uno strumento valido per fare una politica che tenga conto delle specificità nazionali.

Conclusioni

- Fino a quando gli aiuti del Regime di pagamento unico rimangono rilevanti *la Condizionalità è uno strumento importante* da gestire nel modo migliore,
- E' necessario *far percepire alla società i benefici della Condizionalità,*
- Occorre ricercare *altri criteri da utilizzare per "condizionare" l'erogazioni degli aiuti* (es. la manodopera, la sicurezza degli agricoltori sul lavoro, il rispetto diritti sociali, le infrastrutture, ecc.), criteri che vanno oltre gli "standard",
- *L'obiettivo è di pervenire all'erogazione aiuti mirati e selettivi che premiano le capacità imprenditoriali e che contribuiscono ad aumentare la competitività delle imprese agricole*

GRAZIE

PER L'ATTENZIONE

COLDIRETTI