



Il percorso di potenziamento del II pilastro: il trasferimento di risorse allo SR

Roberta Sardone

Roma, 7 settembre 2009





- ✓ Il trasferimento di risorse dedicate al sostegno al settore agricolo **dal I al II pilastro della PAC** si è realizzato principalmente attraverso:
 - ✓ **Modulazione** dei pagamenti diretti
 - ✓ **Riforme di alcune OCM** di settore:
 - ✓ Tabacco (2004)
 - ✓ Olio d'oliva (2004)
 - ✓ Zucchero (2006)
 - ✓ Ortofrutta (2007)
 - ✓ Vino (2008)
- ✓ Contestualmente al trasferimento di risorse, si registra la presenza di **interventi specifici all'interno del I pilastro**, che richiamano le misure del II pilastro, in termini di obiettivi perseguiti e modalità di programmazione (ad es. nuovo art. 68)





- ✓ La modulazione opera all'interno della PAC dal primo regolamento orizzontale (1999), essendo stata:
 - ✓ trasformata da meccanismo facoltativo a obbligatorio
 - ✓ più volte potenziata in termini di capacità di prelievo

- ✓ Sotto il profilo finanziario è lo strumento che ha assicurato la maggiore “movimentazione” di risorse a favore dello sviluppo rurale





- ✓ La nuova modulazione si compone di 3 distinti tassi di prelievo:
 - ✓ un tasso di “base” corrispondente al precedente 5%
 - ✓ un tasso “addizionale” che a regime raggiunge il 5%
 - ✓ un tasso che introduce una componente “progressiva”, pari al 4%, che agisce solo sulla parte > 300.000 euro

Meccanismo di prelievo della nuova modulazione varato con l'Health Check

	2009		2010		2011		2012		2009-2012
	tasso		tasso		tasso		tasso		tasso
	base	addizionale	base	addizionale	base	addizionale	base	addizionale	progressiva
aiuti > 5.000 euro	5%	2%	5%	3%	5%	4%	5%	5%	
aiuti > 300.000 euro									4%





- ✓ Sul fronte della **redistribuzione**:
 - ✓ la componente di “base” segue le regole del meccanismo fino ad oggi vigente: il 20% resta all’interno del paese di origine, l’80% torna all’UE per essere redistribuito tra paesi con alcuni dei criteri dello sviluppo rurale (SAU, Occupati agricoli, PIL)
 - ✓ la componente “addizionale+progressiva” va a costituire un *envelope* nazionale, che resta integralmente all’interno del paese che l’ha originata, co-finanziata al 75-90%





- ✓ Sul fronte della **destinazione**:
 - ✓ la componente di “base” (5%) viene impiegata per il potenziamento di tutte le misure di SR, in base a quanto già previsto in sede di prima definizione dei PSR 2007-2013,
 - ✓ la componente “addizionale+progressiva” viene utilizzata sempre per il potenziamento dei PSR, a partire dal 2010, essendo però riservata al sostegno delle cosiddette **nuove sfide della PAC**:
 - ✓ cambiamento climatico
 - ✓ biodiversità
 - ✓ bio-energie
 - ✓ risorse idriche
 - ✓ innovazione (in collegamento con le precedenti)
 - ✓ misure di accompagnamento nel settore lattiero





- ✓ Nel nostro paese:
 - ✓ per effetto della franchigia (5.000 euro), non vengono coinvolti oltre il 90% delle aziende e il 31% dei pagamenti
 - ✓ nel periodo 2007-2013, la modulazione porta ad un taglio complessivo degli aiuti del I pilastro superiore ai 900 milioni di euro
 - ✓ per il potenziamento delle misure di SR (II pilastro) all'Italia vengono attribuiti oltre 1,2 miliardi di euro
 - ✓ alle nuove sfide sono destinati 390 milioni di euro





- ✓ Per il **Tabacco** la riforma del 2004 si è articolata in più fasi:
 - ✓ **2006-2009**, periodo transitorio in cui viene ammesso il disaccoppiamento parziale del sostegno (in Italia 40%; tranne per la Puglia al 100%), al fine di evitare effetti distorsivi sulla produzione, sulle economie locali e di consentire un adattamento progressivo del mercato alle nuove condizioni
 - ✓ **dal 2010** la nuova OCM entrerà a regime, con:
 - ✓ disaccoppiamento totale del sostegno, ridotto al 50% del suo valore storico
 - ✓ **trasferimento del restante 50% delle risorse finanziarie originarie all'interno della dotazione per lo SR**





Si tratta di 484 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2011-2013 in tutta l'UE, di cui oltre 167 milioni per l'Italia (34,5%), da utilizzare per mitigare e accompagnare gli effetti della riforma sulle comunità rurali dipendenti da questa produzione

Ripartizione della dotazione aggiuntiva ai PSR per le aree a tabacco e incidenza sulla dotazione finanziaria complessiva

	Dotazione per aree a tabacco (2011-2013)		Tabacco su dotazione PSR
	(Mio. Euro)	(%)	(%)
Veneto	83,060	16,6	20,6
Toscana	21,930	4,4	5,9
Umbria	130,950	26,1	39,2
Lazio	17,250	3,4	6,0
Abruzzo	13,900	2,8	8,2
Campania	215,220	42,9	19,9
Puglia	19,190	3,8	2,3
Italia	501,500	100,0	-





Le “**problematiche**” connesse al processo di trasferimento:

- ✓ destinazione non pre-determinata nell’ambito del PSR
- ✓ accesso a tutti soggetti appartenenti alle aree (Regioni) tradizionalmente produttrici di tabacco
- ✓ le misure devono rispondere ai massimali e ai criteri di ammissibilità del regolamento sullo SR
- ✓ la dotazione non è stata impegnata nel periodo di transizione, perdendo la possibilità di accompagnare e sostenere il processo di trasformazione innescato dalla riforma del sistema di sostegno al comparto





- ✓ Per l'**Olio d'oliva**, la riforma del 2004 ha:
 - ✓ lasciato l'intero budget nell'ambito del I pilastro della PAC;
 - ✓ previsto la possibilità di un parziale disaccoppiamento dell'aiuto (min 60%), consentendo di usare la restante parte per costituire una dotazione nazionale per mantenere l'aiuto accoppiato non al prodotto, ma al **mantenimento degli oliveti**
 - ✓ previsto la possibilità di destinare fino ad un max 10% della dotazione nazionale per il finanziamento di programmi di attività elaborati da Organizzazioni di operatori
- ✓ L'Italia ha:
 - ✓ optato per il disaccoppiamento al 100%
 - ✓ **destinato ai programmi delle Organizzazioni di operatori il 5% del proprio plafond nazionale**





I programmi di attività delle Organizzazioni per l'olio di oliva, pur essendo finanziati all'interno del I pilastro, comprendono azioni riconducibili agli interventi dello SR:

- ✓ monitoraggio e gestione amministrativa del mercato
- ✓ miglioramento impatto ambientale olivicoltura
- ✓ miglioramento della qualità della produzione
- ✓ sistema di tracciabilità, certificazione e tutela della qualità
- ✓ diffusione di informazioni sulle attività svolte da tali organizzazioni ai fini del miglioramento della qualità dell'olio d'oliva

Inoltre, alle Regioni spetta il riconoscimento delle OP a carattere regionale e il compito di formulare un parere (vincolante) di ammissibilità al finanziamento del programma





- ✓ Per lo **Zucchero**, la riforma ha:
 - ✓ determinato una forte riduzione del sostegno complessivo
 - ✓ previsto un livello maggiore di sostegno per i produttori dei paesi che rinunciano al 50% della propria quota di produzione
 - ✓ previsto un programma di ristrutturazione e di diversificazione degli impianti industriali, coordinato con le misure di SR, finanziato da un prelievo sull'industria saccarifera
- ✓ L'Italia ha partecipato al programma di riduzione della produzione, rinunciando al 50% della sua quota, avviando un processo di ristrutturazione e razionalizzazione della produzione, con la chiusura di 15 zuccherifici, la maggior parte dei quali dovrebbero essere convertiti alla produzione di biocarburanti e di energia da biomassa





- ✓ Per l'Ortofrutta la riforma del 2007 ha determinato:
 - ✓ l'introduzione di un meccanismo di progressivo disaccoppiamento del sostegno, secondo modalità differenziate, prodotto per prodotto
 - ✓ un ulteriore ampliamento del ruolo affidato alle Organizzazioni dei produttori, che operano attraverso un Programma operativo
- ✓ I Programmi operativi per il comparto Ortofrutta, già previsti dalla precedente OCM, contemplano molte azioni che presentano sovrapposizioni con le misure di SR, avendo determinato la necessità di una rilevante opera di “demarcazione” tra interventi del I e del II pilastro





- ✓ La riforma riconosce un **aumento della dotazione finanziaria a disposizione delle OP**, portando il contributo dal 4,1% al 4,6% del valore della produzione commercializzata, purché la quota aggiuntiva sia utilizzata esclusivamente per **misure di prevenzione e gestione delle crisi**
- ✓ Per rendere più efficace l'azione svolta dalle OP attraverso i programmi operativi, è prevista da parte dei singoli Stati membri l'elaborazione di una **strategia nazionale**, che partendo da un'analisi ex-ante dei punti di forza e di debolezza, consenta l'individuazione di **obiettivi, priorità e strumenti** dei PO
- ✓ All'interno dei PO devono essere incluse almeno due, o più, **azioni a carattere ambientale**, a cui deve essere destinato almeno il **10% della dotazione complessiva**





- ✓ Per il **Vino** la riforma del 2008 ha determinato:
 - ✓ il totale smantellamento della precedente OCM
 - ✓ la suddivisione del budget originario tra:
 - ✓ un **programma di supporto (PS) nazionale** (I pilastro)
 - ✓ un **trasferimento di risorse a favore dei PSR** (II pilastro)
 - ✓ un regime transitorio a favore dell'abbandono (espianto)

Dotazione finanziaria per la nuova OCM - UE

(mio euro)

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%	(mio euro)	%
Misure di sostegno	835,0	64,3	1.107,4	76,8	1.141,5	80,5	1.369,5	100,0	1.353,1	100,0	1.354,0	100,0
<i>PS</i>	794,3	61,1	1.025,3	71,1	1.018,9	71,9	1.246,9	91,0	1.230,5	90,9	1.231,4	90,9
<i>Trasf.II° Pilastro</i>	40,7	3,1	82,1	5,7	122,6	8,6	122,6	9,0	122,6	9,1	122,6	9,1
Regime di espianto	464,0	35,7	334,0	23,2	276,0	19,5	-	-	-	-	-	-
Totale	1.299,0	100,0	1.441,4	100,0	1.417,5	100,0	1.369,5	100,0	1.353,1	100,0	1.354,0	100,0
Totale OCM	1.258,3	96,9	1.359,3	94,304	1.294,9	91,4	1.246,9	91,0	1.230,5	90,9	1.231,4	90,9

Fonte: ns. elaborazioni su dati regg. (CE) n. 479/2008 e n. 1246/2008





- ✓ Le misure previste all'interno del **menù dei PS** introdotti dalla nuova OCM:
- ✓ si caratterizzano per una natura **“mista”**, collocando l'intervento a sostegno del comparto tra I e II pilastro della PAC
- ✓ pongono, in taluni casi, rilevanti problemi di **“demarcazione”**

Le misure del PS tra I e II pilastro

Misure permanenti	Natura dell'intervento
- Regime di pagamento unico	I Pilastro
- Promozione sui mercati terzi	II Pilastro
- Ristrutturazione e riconversione dei vigneti	II Pilastro
- Vendemmia verde	I Pilastro
- Fondi di mutualizzazione	I Pilastro
- Assicurazione del raccolto	I Pilastro
- Investimenti	II Pilastro
- Distillazione sottoprodotti	I Pilastro
<hr/>	
Misure in phasing out	
- Distillazione alcol usi commestibili	I Pilastro
- Distillazione di crisi	I Pilastro
- Arricchimento con mosti	I Pilastro





✓ Il PS per il comparto del vino dell'Italia, unico a livello nazionale, ma con una declinazione regionale, ha subito dopo il primo anno di avvio una “rimodulazione”, necessaria sia per le impreviste condizioni del mercato, sia per il **mancato superamento dei problemi connessi alla demarcazione**

Programma di sostegno dell'Italia al 30/6/2009 (milioni di euro)

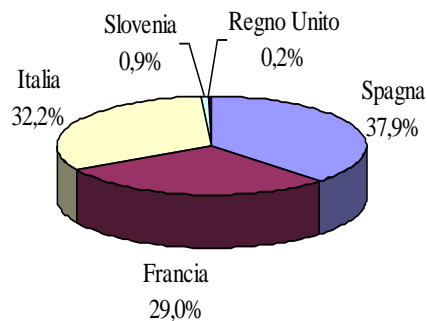
	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	%
- Regime di pagamento unico							
- Promozione sui mercati terzi	6,4	35,0	48,4	82,4	102,2	274,4	18,2%
- Ristrutturazione e riconversione	83,3	98,0	115,7	120,8	124,6	542,3	36,0%
- Fondi di mutualizzazione							
- Assicurazione del raccolto		20,0	20,0	20,0	20,0	80,0	5,3%
- Vendemmia in verde		30,0	30,0	30,0	30,0	120,0	8,0%
- Investimenti		0,0	15,0	40,0	40,0	95,0	6,3%
- Distillazione sottoprodotti	18,0	20,0	20,0	20,0	20,0	98,0	6,5%
- Distillazione alcol alim.	43,6	32,0	20,0	10,0		105,6	7,0%
- Distillazione di crisi	27,0	13,2				40,3	2,7%
- Arricchimento con mosti	59,9	50,0	25,0	18,0		152,9	10,1%
Totale	238,2	298,3	294,1	341,2	336,7	1.508,5	100,0%





- ✓ Il trasferimento di risorse dall'OCM vino allo SR ha:
 - ✓ interessato esclusivamente i tre paesi principali produttori (FR, ITA, SP), cui si sono aggiunti i paesi che invece di attivare un PS nazionale hanno optato per l'integrale trasferimento delle risorse a favore del II pilastro (SL e UK)
 - ✓ determinato **un incremento della dotazione dei PSR piuttosto variabile**, ma significativo per i principali produttori

Ripartizione tra paesi delle risorse per il potenziamento delle misure di sviluppo rurale (2009-2013)



Impatto del trasferimento di risorse al II pilastro

	Traferimento OCM*	Dotazione II pilastro**	Trasf. OCM/ II pilastro**
	(mio euro)	(mio euro)	(%)
Spagna	185,5	7.213,9	2,57
Francia	142,0	5.727,1	2,48
Italia	157,8	8.292,0	1,90
Slovenia	4,2	900,0	0,47
Regno Unito	0,8	4.441,5	0,02

* 2009-2013

** 2007-2013





Impatto complessivo sui PSR

Denominazione programma		Soggetto responsabile della spesa				OP	Totale periodo 2007/2013	
		Regione						
		Quota UE	Cofinanziamento	Totale	%			
Attuali PSR	Assegnazione di base Feasr	6.917	7.003	13.920	77,6			%
	Trasferiti da OCM Tabacco	502	508	1.010	5,6			
	Modulazione obbligatoria	873	884	1.757	9,8			
	Totale PSR	8.292	8.395	16.687	93,1			
Aggiungere ai PSR	Ulteriore modulazione	70	71	141	0,8			
	Trasferiti da OCM Vino	157	160	317	1,8			
	Modulazione (Health check)	390	394	784	4,4			
	Totale fondi aggiuntivi PSR	617	625	1.242	6,9			
Totale Nuovi PSR 2007-2013		8.909	9.020	17.929	100		17.929	88,5
OCM Vino		998	-	998			998	4,9
OCM Zucchero		111	-	111			111	0,5
OCM Ortofrutta						1.050	1.050	5,2
OCM Olio						180	180	0,9
Totale fondi OCM						1.230	2.339	11,5
Totale Generale		10.018	9.020	19.038		1.230	20.268	100,0

Fonte: elaborazioni MIPAAF





- ✓ Tra gli interventi specifici all'interno del **I pilastro** merita un'attenzione particolare il **nuovo art. 68 (misura facoltativa)**:
 - ✓ **rappresenta un** sostegno aggiuntivo e **selettivo** all'interno del I pilastro, impiegabile senza vincoli settoriali predefiniti
 - ✓ persegue alcune **finalità tipiche del II pilastro**, oltre ad essere gestito con modalità di gestione assimilabili a quelle dello SR
- ✓ Il plafond dell'articolo 68 può essere alimentato da una **trattenuta massima del 10%** del massimale nazionale per i pagamenti diretti
- ✓ L'Italia ha raggiunto l'accordo sull'attuazione nazionale nell'estate 2009: circa **316 milioni di euro l'anno**, di cui 147 per le misure accoppiate (a, b, e) e 169 per le misure disaccoppiate (c, d)





L'art. 68 può essere utilizzato per sostenere 5 diverse tipologie di misure

Tipi specifici di agricoltura	a) pagamenti annuali supplementari a vantaggio di tipi di agricoltura importanti per: a ₁) il miglioramento dell'ambiente, a ₂) il miglioramento della qualità, a ₃) il miglioramento del benessere animale; a ₄) il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli;
Pagamenti accoppiati in zone vulnerabili	b) pagamenti a capo di bestiame o ad ettaro di foraggiere quale compensazione degli svantaggi specifici per agricoltori dei settori del latte, della carne bovina, della carne ovi-caprina e del riso che operano in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate) o per tipi di aziende vulnerabili dal pdv economico nei medesimi settori;
Aumento del valore dei titoli per evitare l'abbandono	c) aumento del valore unitario dei titoli per programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per evitare l'abbandono delle terre e/o per far fronte agli svantaggi specifici;
Assicurazioni	d) pagamenti annuali supplementari a titolo di contributo ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali;
Fondi di mutualizzazione	e) contributi ai fondi di mutualizzazione in caso di epizootie e malattie delle piante.

Fonte: A. Frascarelli, Workshop "Il futuro della PAC dopo l'Health Check", Roma, novembre 2008

