



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria



associazione
nazionale
cooperative
agroalimentari
per lo sviluppo rurale

agriregioni europa

Beni pubblici e riforma della PAC

Quali soluzioni per l'agricoltura 2020?

Franco Sotte

Università Politecnica delle Marche

Roma, 12 luglio 2011



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

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

Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea. La Commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute.

Con il patrocinio di:



Rete Rurale Nazionale



Spera - Centro Studi Interuniversitario sulle
Politiche Economiche Rurali e Ambientali



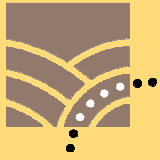
Scopo della relazione

- ❖ Indicare alcune linee strategiche
- ❖ Analizzare le proposte sul tappeto
 - proposta PAC Ciolos
 - proposte PAC del PE
 - Proposta sul bilancio MFF 2014-20
- ❖ Analizzare le implicazioni (alla luce dei BP)
- ❖ Individuare i margini di valorizzazione dei BP



Evidence of the undersupply of public goods (studio PE mag 2011)

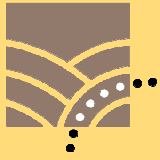
- ❖ “C'è una vasta gamma di beni pubblici associati all'attività agricola (...)”
- ❖ “Vi è chiara evidenza della scarsità di questi beni pubblici e del fatto che l'UE non riesce a soddisfare molti dei suoi obiettivi ambientali”.
- ❖ “Molte delle misure della PAC hanno il potenziale per contribuire a garantire la fornitura di beni pubblici in Europa”.
- ❖ “L'attuale PAC non ha ottenuto miglioramenti alla scala richiesta”.



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

Position paper di 22 economisti agrari europei (2009)

- ❖ Una PAC fundamentalmente diversa dalla PAC attuale
 - fornire agli agricoltori incentivi adeguati a produrre beni pubblici Europei richiesti dai suoi cittadini, soprattutto nell'area dei beni ambientali



Le conclusioni dei 22 economisti agrari europei (2009)

❖ 1° pilastro

- “costi rilevanti (...) senza conseguire nessun obiettivo chiaro in termini di (...) protezione”
- “cancellarlo progressivamente”: “non contribuisce a promuovere gli interessi collettivi”

❖ 2° pilastro

- “giustificato in maniera poco convincente e posto in essere in maniera inefficace”
- “mantenere soltanto quelle misure che promuovono beni pubblici genuinamente europei”



I documenti di base dell'UE-2020

❖ Documenti di indirizzo

- **Europe 2020** documento di indirizzo 2010
- **EU biodiversity strategy to 2020** (3/5/2011)
- **Territorial Agenda of the European Union 2020** (30/3/11)

❖ Obiettivi

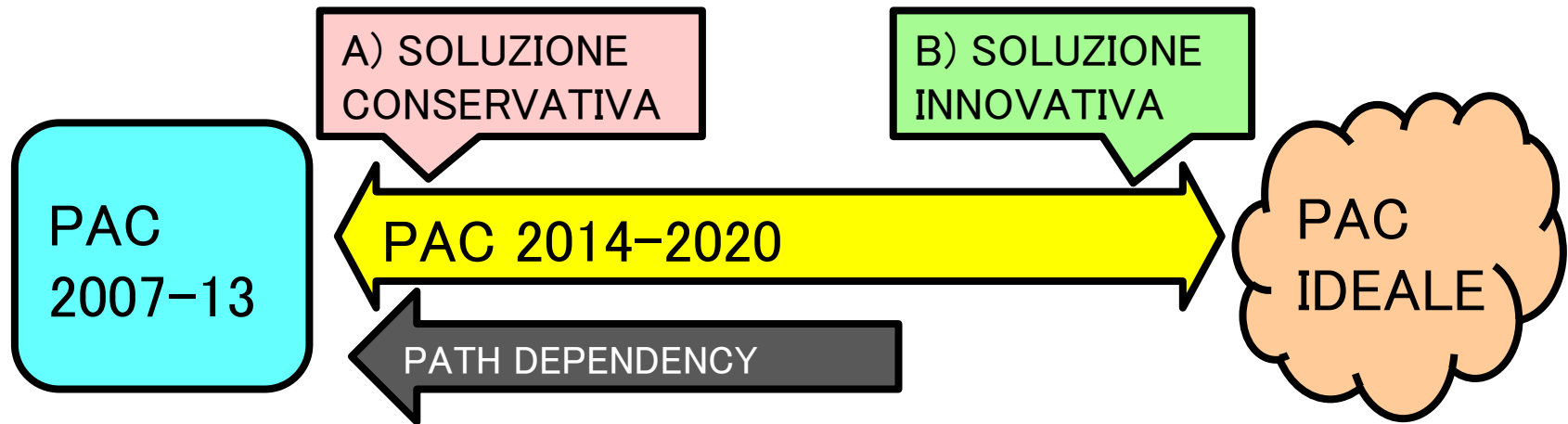
- Crescita sostenibile (priorità x Europa-2020) "promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva"
- "Place based approach"
- "Polycentric balanced territorial development"

❖ Tesi generalmente condivisa

- I servizi ambientali prodotti sono insufficienti rispetto alle aspettative della società
- Perdita di biodiversità (Copa-Cogeca)



2 soluzioni estreme per la futura PAC



- ❖ beni pubblici : cartina al tornasole per comprendere se la nuova PAC muoverà verso
 - A) soluzione conservativa
 - B) soluzione innovativa



La soluzione conservativa

❖ Che significa?

- Conservazione del **PUA** (tinto di verde)
- Sostanziale conservazione della attuale distribuzione PAC
 - Regionalizzazione blanda e lenta
 - Minima redistribuzione tra aree e beneficiari
 - Attenuazione dei condizionamenti (eco-condizionalità)
- Politica di svil rurale ancora un ruolo supplementare

❖ Le pre-condizioni giocano per questa

- Meno fondi
- forte path dependency
- il sostegno delle lobby più al 1° che al 2° pilastro
- opposizione al co-finanziamento (specie nei nuovi SM)
- deboli vincoli internazionali (WTO)

❖ “bisogna che tutto cambi per non cambiare niente”

- Il Gattopardo - Tomasi di Lampedusa



Conseguenze della soluzione conservativa

- ❖ Delegittimazione della proposta di riforma della PAC
- ❖ ulteriori possibili tagli al bilancio agricolo
 - La partita non è finita
 - Ultima parola spetta ai capi di Stato
- ❖ necessità di ulteriori riforme della PAC, in futuro
 - una nuova revisione intermedia nel 2015-16?
- ❖ Ma soprattutto **mancato rilancio agricoltura**
 - Ulteriore deterioramento dei beni pubblici
 - Ulteriore mancato sostegno alla competitività



Soluzione innovativa: i caratteri essenziali

- ❖ Indirizzata verso gli interessi generali della società
- ❖ Affrontare i fallimenti del mercato
 - Dove il mercato non c'è: beni pubblici
 - Dove il mercato non funziona: competitività
- ❖ Proiettata verso il futuro a medio-lungo termine
 - Gli aspetti settoriali : agricoltura
 - Gli aspetti territoriali : sviluppo rurale
- ❖ Integrata con le altre politiche di sviluppo



Soluzione innovativa: 3 parole chiave

❖ Targeted (mirata)

- Una misura per ogni specifico obiettivo
- Un obiettivo per ogni specifica misura

❖ Tailored (a misura)

- Commisurata a quanto strettamente necessario per ottenere i risultati

❖ Contrattualizzata

- non più: "aiuto", "sostegno", "premio", "sussidio", "assistenza", "contributo" (backward looking)
- ma solo "pagamento" e "incentivo" (forward looking)



I pagamenti della PAC in Italia per classe di importo totale ricevuto dal beneficiario

Pagamenti €	Spesa PAC		Beneficiari PAC		Pagamento medio euro per beneficiario
	Val. assoluto in M€	%	Val. assoluto in 000	%	
Meno di 1.000	301.8	5.5	765.1	58.3	394
>1 000 <=5 000	791.4	14.5	352.2	26.8	2247
>5 000 <=10 000	622.9	11.4	91.9	7.0	6780
>10 000 <=25 000	971.7	17.8	67.2	5.1	14456
>25 000 <=50 000	674.1	12.3	21.2	1.6	31861
>50000 <=100 000	573.6	10.5	9.2	0.7	62350
Più di 100 000	1538.5	28.1	4.9	0.4	314101
Totale	5473.9	100.0	1311.6	100.0	4173

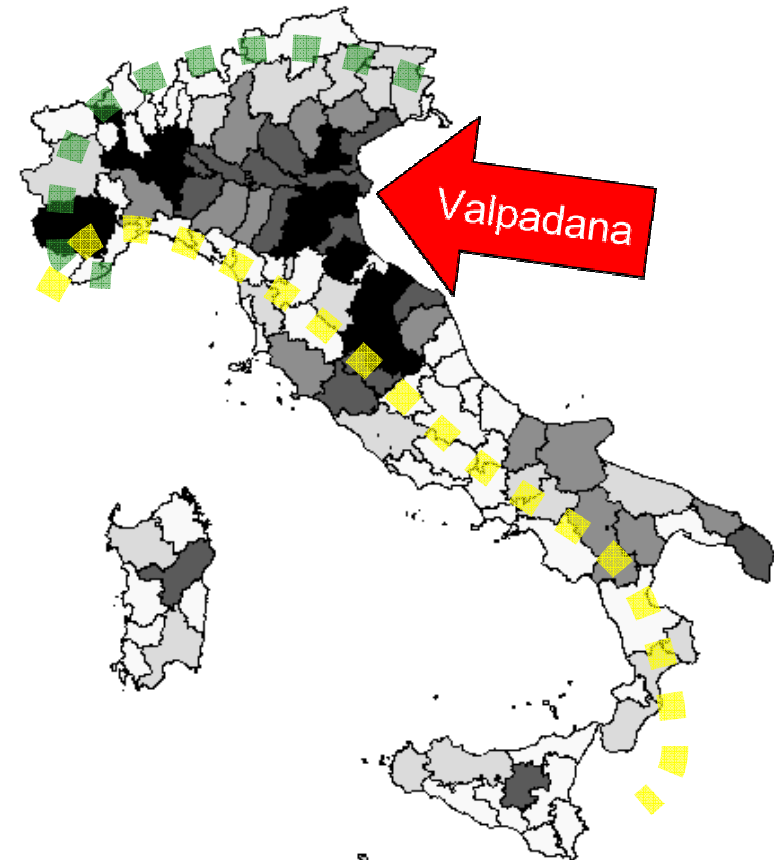
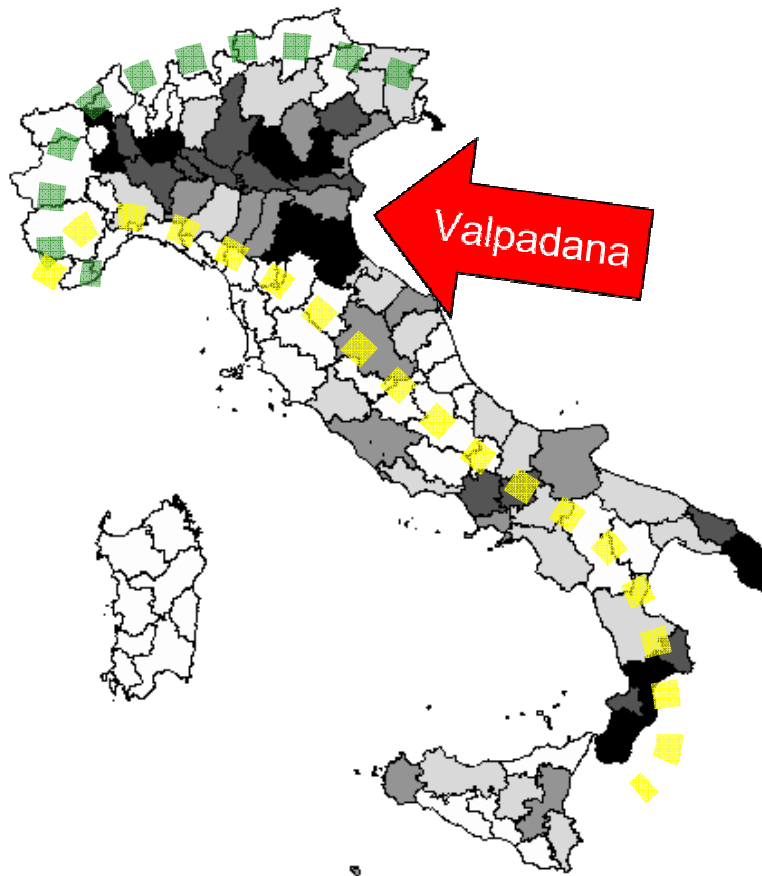
Sotte – 12 luglio 2011



Pagamenti PAC in Italia per quintili

a) Province ordinate
in base a pagamenti/SAU

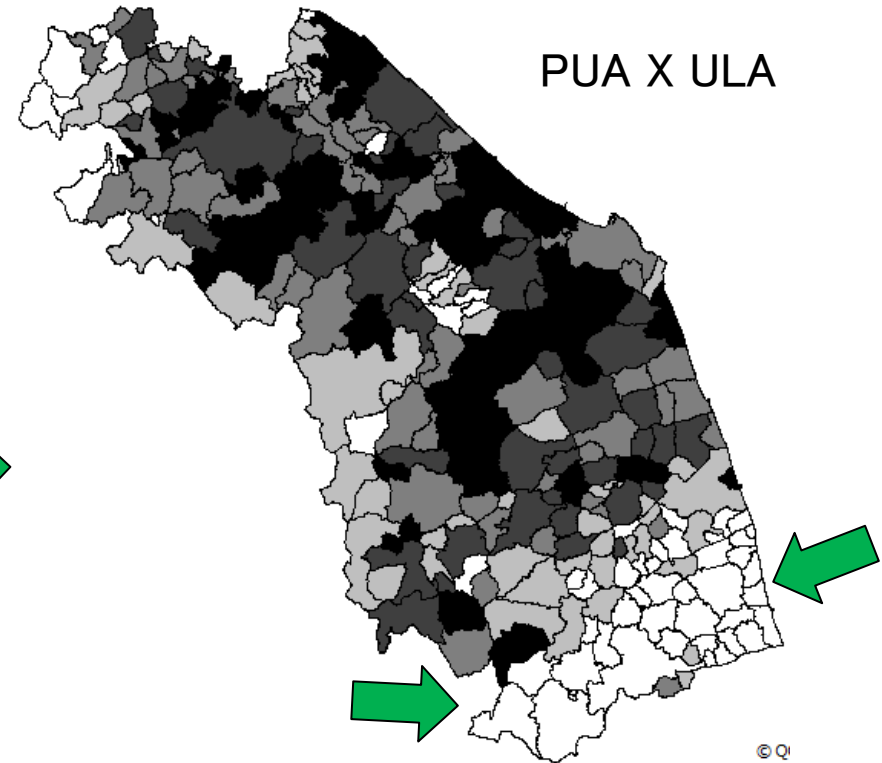
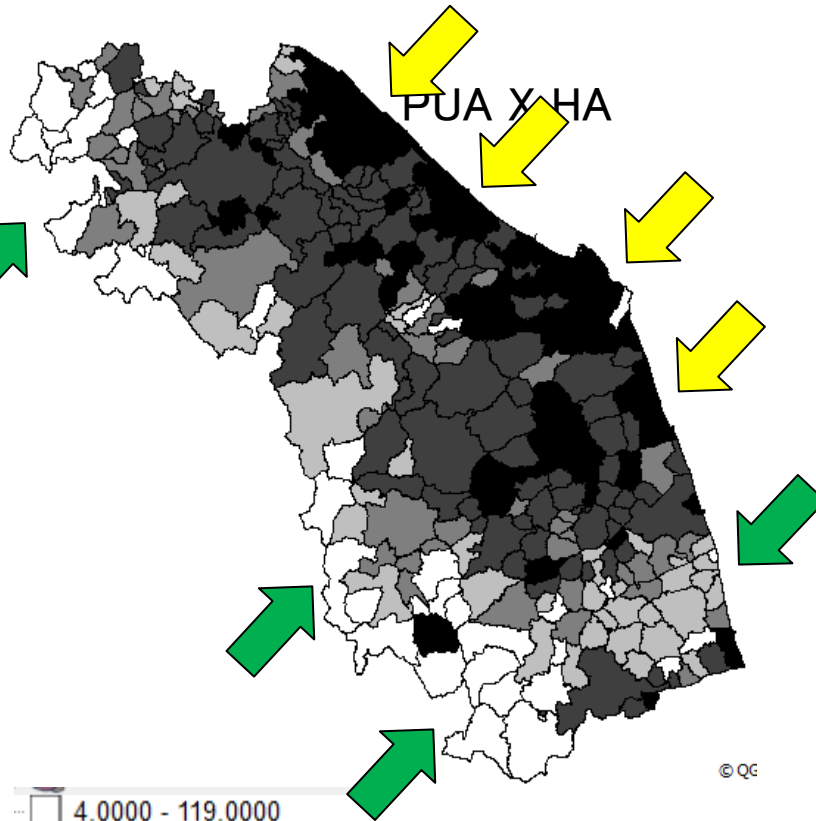
b) Province ordinate
in base a pagamenti/ULU





Distribuzione della PAC nelle Marche

agriregionieuropa



Sotte – 12 luglio 2011



Ciolos : Tre grandi sfide

- ❖ **Economica => viable food production**
 - Reddito agricolo e sua stabilità
 - Competitività e distribuzione valore nella food chain
 - Compensare gli handicap naturali
- ❖ **Ambientale => sustainable management of natural resources**
 - Beni pubblici ambientali
 - Crescita "verde" attraverso l'innovazione
 - Cambiamento climatico
- ❖ **Territoriale => balanced territorial development**
 - Occupazione rurale
 - Diversificazione per sbloccare le potenzialità
 - Diversità dell'agricoltura europea



Quanti fondi a disposizione ?

Fondi per la PAC	Miliardi € PC 2011	Variaz	Peso sul bilancio UE
MFF 2007-13	417,0		43%
MFF 2014-20	371,7	-11%	36% (da 39,2% a 33,3%)

❖ Riallocazione tra Stati membri

- Media UE-27 = 269,1 €/ha
 - ma Lettonia €94,7 cfr Olanda €457,5
- Obiettivo: tutti almeno al 90% della media
 - oggi 90% = 242,2 €/ha
- Entro 2020 recupero 1/3 divario
 - es. Lettonia da €94,7 a €143,9

❖ Si può stimare per l'Italia un taglio complessivo dei fondi tra 15% e 20%



Il bilancio dell'UE per la PAC

- ❖ Tutte le proposte fin qui discusse sono a bilancio invariato
 - “se non più alto, almeno uguale all'attuale”
- ❖ L'ultima parola spetta ai capi di Stato (Consiglio europeo)
 - Finora tagli in % = per tutti. E' giusto?
 - prevedibili altri tagli
 - Dove eventualmente tagliare ??
 - In % su tutte le spese? 1° pilastro ? 2° pilastro ?

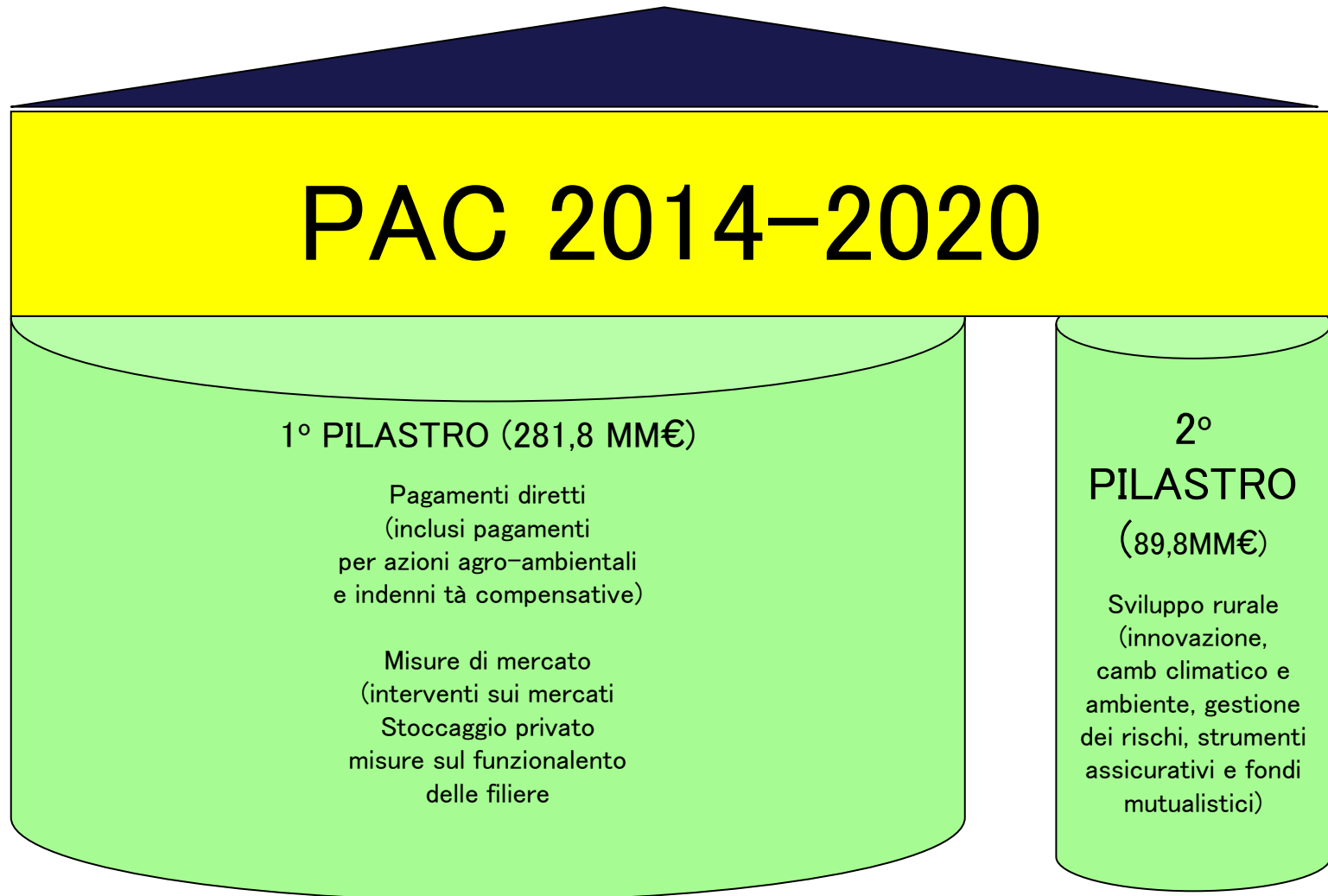


Ciolos : i due pilastri

- ❖ I due pilastri sono riconfermati
- ❖ Ma più complementari riducendo le attuali sovrapposizioni
 - 1° pilastro => pagamenti annuali di tipo orizzontale
 - “Più ‘verde’ e più equamente distribuito”
 - 2° pilastro => interventi strutturali a programmazione poliennali e per azioni selettive e differenziate da adattare alle specifiche realtà territoriali
 - “Più mirato su competitività e innovazione, cambiamento climatico e ambiente, per rilasciare il potenziale latente di produttività”



Il peso finanziario dei due pilastri



Sotte – 12 luglio 2011

3,13 : 1,00



Realismo o rinuncia ?

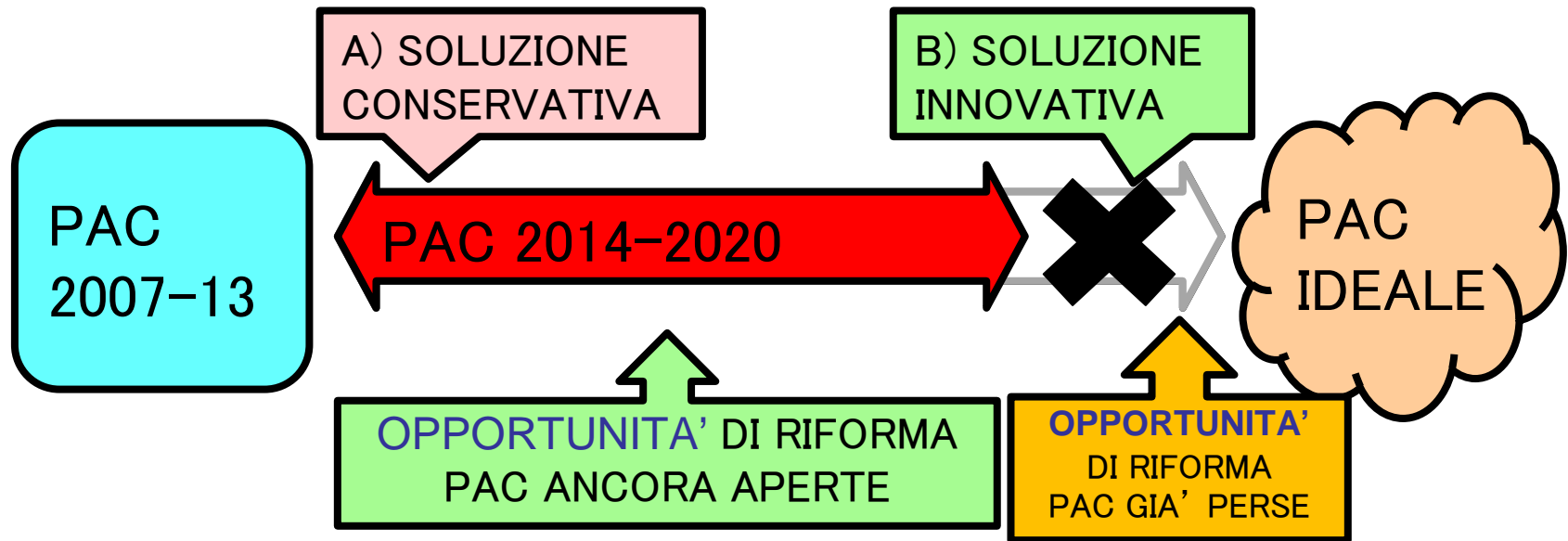
❖ Proposta originale Dess sul futuro della PAC

- consistente trasferimento di fondi da 1st a 2nd Pillar per concentrare la politica sugli obiettivi ambientali
 - 1st P mantenimento produzione e GAEC, obbligatoria partecipazione in 2 programmi agroambientali prioritari
 - 2nd P cofinanziam ridotto, protezione ambiente oltre la XC
- 'greening' 1st Pillar less efficient than a more differentiated policy approach that could be provided under the co-financed 2nd Pillar (Tangermann al COMAGRI feb 2011)

❖ Di fatto abbandonata per una soluzione più conservatrice: 1stP resta al centro della PAC



Dove siamo ?



- per una sostanziale riforma della PAC restano ancora consistenti margini di manovra
- seppure in uno spazio più ristretto



1° P: la novità dello "spacchettamento"

1. componente fissa e omogenea per tutti

- "Basic income support" a tutti
- condizionalità di base, GAEC e mantenimento capacità produttiva
- "capping" aziendali (attenuati x intensità lavoro)
- Modello regionalizzato (Ger, UK, Nuovi Stati membri)

2. pagamento "verde" aggiuntivo (30%)

- obbligatorio per gli Stati membri
- Semplice, generalizzato, **non contrattuale**, annuale
- Per azioni "oltre la condizionalità di base"
 - Ciolos: pascoli perm., copertura vegetale, rotazioni, set-aside ecologico, cross-compliance ampliata, Natura 2000, ...
 - Dess/PE: basso consumo energetico, margini coltivati, agric di precisione, agricoltura biologica (automaticamente)



Ancora proposte Ciolos per il 1°P

3. pagamento per le aree svantaggiate (LFAs)

- A tutti gli agricoltori nelle LFAs
- basato sulle superfici
- Possibile cofinanziamento aggiuntivo SM
- in sostituzione dell'attuale sistema gestito nel P2 / redistribuzione accresciuta in loro favore
- Problema: cosa sono le LFAs ?

4. pagamenti accoppiati volontari

- in aree dove la produzione agricola ha valore strategico
- Ex art 68
- Dess PE : "per zone e comparti che risultano economicamente, **ecologicamente** e socialmente sensibili" Dess final . 24



Difetti del P1

❖ La sua ambigua natura

- Sostegno al reddito (p13 Dess) e pagamento ambientale (scatola verde)
- Più prevale la 1^a, tanto meno rilevante la 2^a

❖ L'indeterminatezza

- Oggi prima si calcola il pagamento, poi si definisce per cosa si paga Domanda
- come si rispetta in modo semplice ma al tempo stesso rigoroso l'obiettivo di muovere verso un intervento mirato e a misura ?
- Ogni ettaro lo stesso sostegno: è giusto?

❖ Centralismo

- Decisioni e gestione top down, non coinvolte le istituzioni sul territorio (Regioni, GAL, Comuni, distretti rurali/agro-alimentari, ecc.)



Difetti del P1

- ❖ **La visione a breve termine**
 - Annuale non contrattuale
 - Controlli semplificati: rischio di abusi?
- ❖ **De-contestualizzazione**
 - Beneficiaria è l'azienda "isola"
 - Nessuna rilevanza al contesto: territorio o filiera
 - No premialità per azioni collettive
- ❖ **Altri limiti**
 - Meno accettabile per il contribuente: "paying for doing nothing"
 - Meno integrabile con le altre politiche dell'UE



Meriti del P1

- ❖ Più soldi e pagamenti più immediati
- ❖ Più semplice, perché non selettivo
- ❖ Più accettato dalle lobby agricole
 - In continuità con il passato
 - Più beneficiari (dati Marche 41.105k vs. 4.621)
 - Più condizionabile nel corso delle trattative
 - progressività delle innovazioni più lenta
- ❖ Più accettato da molti Stati membri
 - Non cofinanziamento

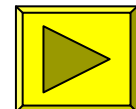
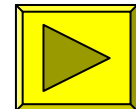


I temi caldi

❖ Riparto tra “pacchetti” nel 1° pilastro

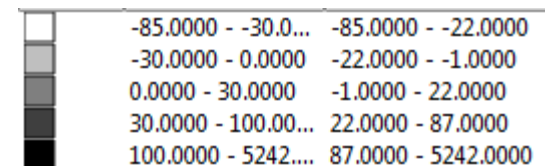
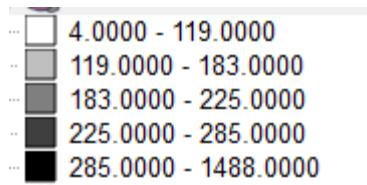
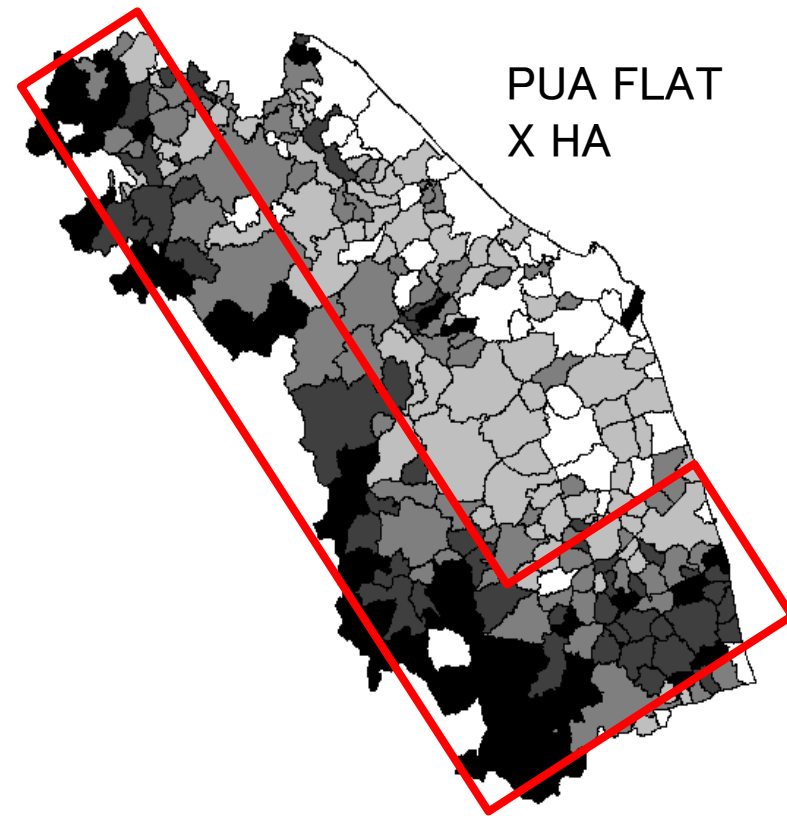
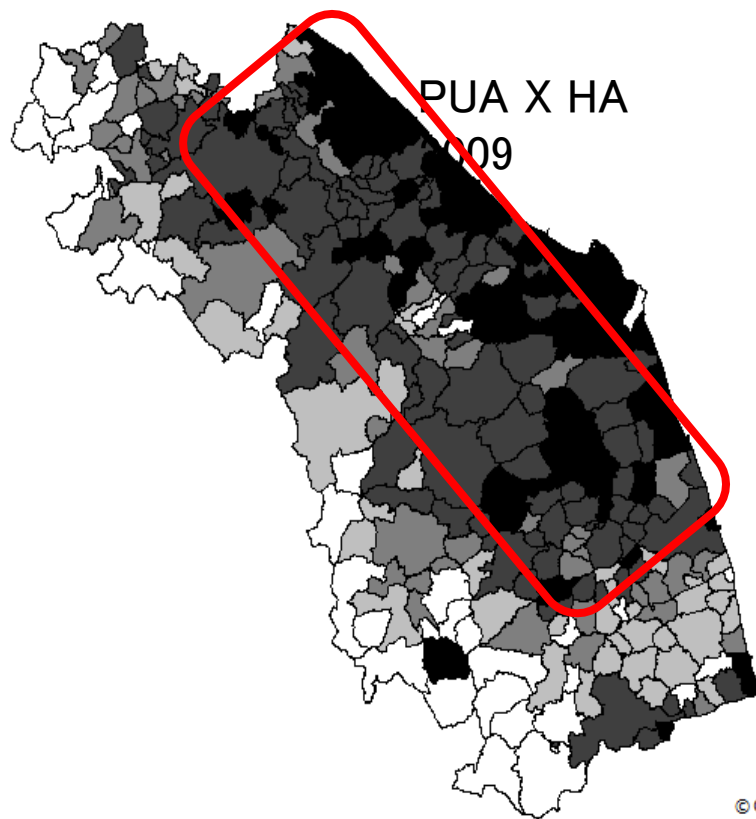


- O altra ripartizione ?
- ❖ Quale forma di regionalizzazione ?
 - La definizione/dimensione delle “regioni”
 - Il parametro base per il pagamento base (ha?)
- ❖ Quale progressività / gradualità ?
 - Cambiamenti tutti e subito ?
 - Oppure graduali nel corso del tempo ?
- ❖ Quali soluzioni per il pagamento green?

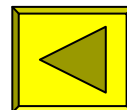




Distribuzione della PAC nelle Marche



© QG





Altri orientamenti di fondo

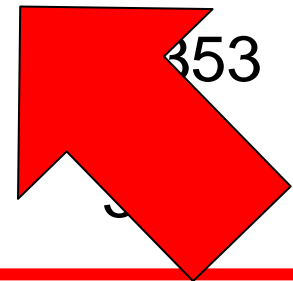
- ❖ **Agricoltori attivi:** necessità di indirizzare il sostegno della Pac verso gli “agricoltori attivi”.
 - Dess final n. 27: escludere quelli i cui costi amministrativi superano l'importo corrisposto
 - in Italia circa 350 euro
 - Chi sono ? < min UDE (8? 16? 40?) con possibilità di presentare domanda in aggregato ?
- ❖ **Piccoli agricoltori:** aiuto specifico per i piccoli produttori.
 - 5,5 Mln semi-subsistence farmers
 - Italia non è Romania: meglio servizi che soldi !!



PUA nelle Marche 2009

Quintile	n. beneficiari	% beneficiari	età media	Pers giur %	PUA medio €
1	347	0,8	53,4	51,6	65.313
2	1.171	2,8	55,0	28,9	19.296
3	2.704	6,6	56,4	16,8	353
4	6.429	15,6	63,1	8,0	353
5	30.454	74,1	66,6	2,5	742
Totale	41.105	100,0	65,2	5,5	2.748

Un beneficiario
su 3 prende in
media 62 € / mese!
che senso ha?





Il caso delle Marche

Limite PUA	beneficiari	% totale PD euro	% beneficiari
<350 euro	9797	-1,74%	-23,8%
< 600 euro	15577	-4,17%	-37,9%
<1000 euro	28530	-8,46%	-69,4%
tutti	41105	100,0%	100,0%

❖ Una soluzione per i piccoli

- Limiti di esclusione elevati
- Inclusione nel pagamento se si aggregano



Le proposte per il 2° pilastro

- ❖ 2°P in ombra, resta con un ruolo secondario
 - nella proposta Ciolos (46 righe pag. 10 di 12: il 7%)
 - Dess: 17-20% dal 1°P al 2°P (**Rifiutata dal PE !!**)
- ❖ Temi guida (“più di prima”)
 - ambiente
 - cambiamento climatico
 - innovazione
- ❖ Altri principi base
 - Attenzione ai meccanismi di attuazione
 - Approccio più “outcome based”
 - Più coerenza con le altre politiche UE: FEASR nel “Common Strategic Framework” con tutti i Fondi strutturali



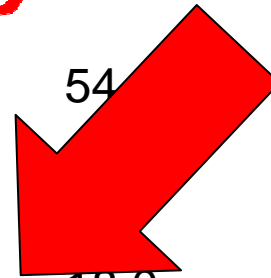
La spesa della PAC a consuntivo (anno finanziario 2009)

agriregionieuropa

	1° pil / Totale PAC %	2° pil / Totale PAC %	1° pil / totale netto %	2° pil / totale netto %	PAC totale / totale netto %
UE-15	87,5	12,5	51,3	14,1	58,6
<i>Nord-15</i>	85,8	14,2	55,5	9,2	64,6
<i>Centro-15</i>	87,3	12,7	54,0	7,9	62,4
<i>Sud-15</i>	88,4	11,6	51,2	6,1	52,5
UE-12	56,1	43,9	18,0	14,1	32,1
UE-27	82,4	17,6	42,7	9,1	51,8
Centrale UE	100,0	0,0	34,6	0,0	34,6
Totale UE	84,1	15,9	41,6	7,9	49,5

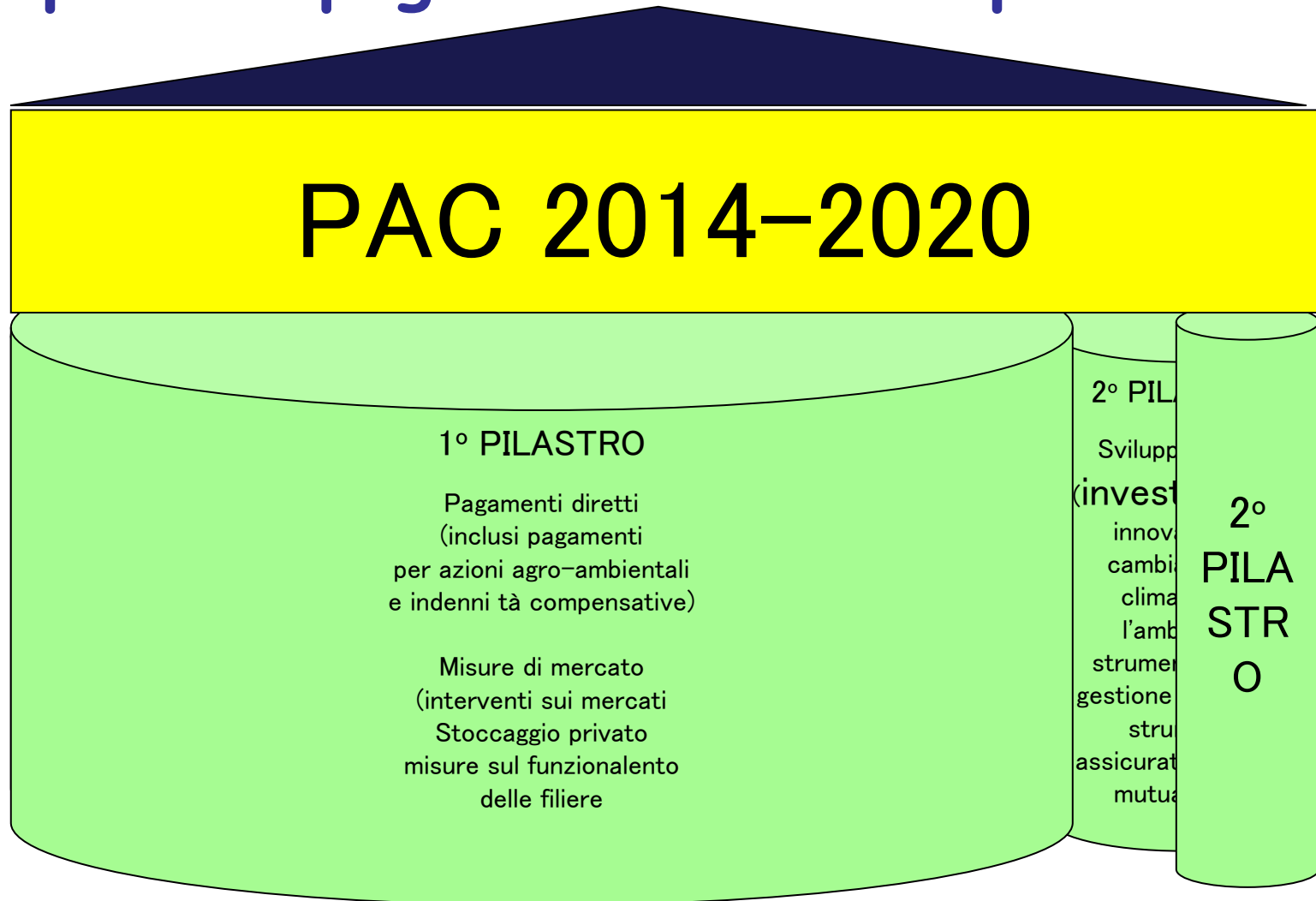
Sotte - 12 luglio 2011

Primo: rendere
più efficiente
la gestione





Il peso in pagamenti dei due pilastri



agriregionieuropa

Sotte – 12 luglio 2014 **PAGAMENTI 14,3183 :: 1,000**



Qualche giudizio sul 2° pilastro

- ❖ Più generici I contenuti per il dopo 2013
- ❖ Ma ritardi e inefficienza nella sua implementazione
 - Ritardi amministrativi
 - Legami poveri tra assi 1 e 2 (settoriali) e assi 3 e 4 (territoriali) => l'approccio LEADER è fin qui mancato
 - Priorità alle misure più tradizionali e facili da gestire (posposte quelle innovative e qualificanti)
 - Gap tra obiettivi e risultati (concentrazione, selettività)
 - Mancata strategia di aggregazione PIF / PIT



Conclusioni sul 2° pilastro

- ❖ Il 2° pilastro è più coerente con la strategia dell'UE
- ❖ importante investire ulteriormente su di esso
 - migliorando l'efficienza e l'efficacia nella sua gestione
 - Mantenendo legami tra obiettivi settoriali e territoriali
- ❖ Evitare sovrapposizioni con 1st P
 - Biologico, LFAs
- ❖ Puntare a premiare le azioni collettive
 - Progetti integrati di filiera e territorio



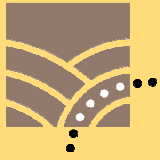
Le altre politiche oltre alla PAC

❖ COPA-COGECA

- “In futuro, saranno della massima importanza degli approcci innovativi che, oltre a generare benefici per l'ambiente, consentano di mantenere un settore agricolo produttivo a fronte dell'aumento della domanda alimentare mondiale e della concorrenza in materia di domanda di terre”

❖ Quale politica UE per la ricerca ??

❖ Quale politica UE per l'ambiente ??



Per concludere

- ❖ Già si è rinunciato ad una svolta più radicale
 - Nonostante le critiche: restano il PUA e il rapporto tra 1° e 2° Pilastro
- ❖ Ma margini a favore dei BP ancora consistenti
- ❖ Lobby potenti opereranno contro re-distribuzione
 - Distribuz PUA il più possibile non condizionata
 - Riduz effetto della regionalizzazione
 - Definiz greening ambigua e meno impegnativa
 - Dilaz cambiamenti nel tempo
 - Definizione non selettiva di "active farmer"
 - 2°P ruolo secondario (e un approccio settoriale)
- ❖ Servono posizioni coraggiose !!!
- ❖ L'agricoltura 2020 ne ha assolutamente bisogno



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

f.sotte@univpm.it

Grazie !



FLANTOU, LE MONDE, FRANCIA

“Amici, credo che dobbiamo ripensare la politica agricola!”.

Sotte – 12 luglio 2011

agriregionieuropa