

La nuova Pac per l'Europa 2020

Gli orientamenti della Commissione

a cura di Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali



Working paper

N. 15 - DICEMBRE 2010

La nuova Pac per l'Europa 2020

Gli orientamenti della Commissione

a cura di Fabrizio De Filippis^I e Pietro Sandali^{II}

Premessa	pag.	3
Relazioni		
Gli orientamenti della Commissione Europea sulla Pac e sul bilancio <i>Fabrizio De Filippis</i>	pag.	5
Il lavoro come parametro strategico del Pagamento unico aziendale (Pua) <i>Donato Romano</i>	pag.	19
Gli “active farmers” come beneficiari della nuova Pac <i>Franco Sotte</i>	pag.	27
Le misure per la stabilizzazione dei mercati e il funzionamento delle filiere <i>Angelo Frascarelli</i>	pag.	41
Dibattito		
La Pac dopo il 2013: la Comunicazione della Commissione <i>Giovanni Anania</i>	pag.	54
Il lavoro: se non ora, quando? <i>Domenico Cersosimo</i>	pag.	59
Pagamenti diretti e lavoro agricolo <i>Alessandro Olper</i>	pag.	64
Intervento <i>Paolo Baccolo</i>	pag.	69
Intervento <i>Gabriele Canali</i>	pag.	70
Intervento <i>Mario Catania</i>	pag.	72
Intervento <i>Franco Chiriaco</i>	pag.	74
Intervento <i>Stefano Mantegazza</i>	pag.	76
Intervento <i>Flaminia Ventura</i>	pag.	78

I Università Roma Tre – Coordinatore Gruppo 2013

II Confederazione Nazionale Coldiretti – Gruppo 2013



Stampato nel mese di dicembre 2010

Tipar Arti Grafiche srl - Roma

Tutti i diritti riservati

© Coldiretti

Premessa

Il Gruppo 2013, fin dalla sua nascita, ha seguito con particolare attenzione l'evoluzione della Politica agricola comune (Pac) dell'Unione europea e gli sviluppi del processo di continua revisione cui essa è sottoposta da anni.

Su questo fronte vi è stata la recente pubblicazione da parte della Commissione europea di due importanti documenti: uno, del 19 ottobre 2010, sulla revisione del bilancio Ue, in relazione alle nuove prospettive finanziarie dopo il 2013; l'altro, del 18 novembre 2010, sulle linee di riforma della Pac relativamente allo stesso periodo. Nel rinnovare una tradizione sperimentata più volte in passato, il Gruppo 2013 ha voluto dare il proprio tempestivo contributo al dibattito in materia, organizzando, lo scorso 24 novembre, un workshop basato sulla consueta formula del confronto aperto tra studiosi e *policy-makers*.

Questa pubblicazione raccoglie le presentazioni fatte dai relatori e gli interventi dei partecipanti al dibattito che si è avuto nel corso del workshop, sia in forma di *power point* che di sintesi scritta degli interventi. Abbiamo preferito una modalità di pubblicazione agile e immediata, nella forma di *Working paper*, alla predisposizione di un Quaderno di atti più completo e curato, come invece abbiamo fatto in altre occasioni; in questo caso, infatti, ci è sembrato opportuno privilegiare la velocità alla sistematicità, in considerazione della estrema attualità della materia trattata e delle numerose richieste di tempestiva divulgazione dei materiali che ci sono pervenute fin dal giorno successivo all'evento.

Scusandoci, dunque, del carattere informale della pubblicazione e di eventuali imprecisioni in essa presenti, speriamo comunque di fare cosa gradita nel mettere a disposizione i risultati del workshop a meno di quattro settimane di distanza, come apertura di un dibattito che sarà sicuramente lungo e articolato e al quale il Gruppo non mancherà di partecipare in varie forme.

Un doveroso ringraziamento va a tutti i partecipanti al workshop e, più in particolare, ai relatori e a quanti sono intervenuti nella discussione: sia per la qualità dei loro contributi che per la disponibilità e la sollecitudine con la quale hanno rielaborato i loro interventi nei tempi, davvero stretti, che sono stati loro richiesti. Un grazie anche a Pamela De Pasquale che anche stavolta, nonostante i ritmi ancora più serrati del solito cui ha dovuto sottostare, ha svolto il suo lavoro di organizzazione e di editing con la consueta maestria.

Roma, 15 dicembre 2010

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali



Gli orientamenti della Commissione Europea sulla Pac e sul bilancio

Fabrizio De Filippis

(Università Roma Tre)

Coordinatore del Gruppo 2013

Il lungo processo di riforma della Pac

- Riforma Mac Sharry (1992-93)
- Agenda 2000 (1999)
- “Riforma di medio termine” (Fischler) (decisa nel 2003 e applicata dal 2005)
- *Health check* (2008)
- Gli sviluppi recenti e il percorso futuro
 - Dibattito pubblico (primavera 2010)
 - Conferenza luglio 2010
 - Comunicazione sulle opzioni per la revisione di bilancio (19 ottobre)
 - Proposte della Commissione sulla Pac (18 novembre)
 - Proposte legislative (luglio 2011)
 - Approvazione nuova Pac, nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-2020 (fine 2012)

Le proposte della Commissione sulla Pac

- Sono state presentate ufficialmente il 18 novembre, ma già da tempo circolava una bozza più che attendibile
- Il documento inizia ricordando come nel dibattito pubblico promosso prima dell'estate era emersa la richiesta di **una Pac forte e ambiziosa**
 - più “verde” e più orientata alla produzione di beni pubblici...
 - Ma anche più finalizzata alla produzione di cibo e più indirizzata agli agricoltori “attivi”

Perché occorre una riforma?

La Commissione evoca *tre grandi sfide* per il futuro

Sfide economiche

- Sicurezza alimentare
- Variabilità dei prezzi
- Crisi economica

Sfide ambientali

- Emissioni gas serra
- Degrado terreni
- Qualità acqua e aria
- Habitat e biodiversità

Sfide territoriali

- Vitalità delle aree rurali
- Diversità delle agricolture negli Stati membri UE

Tali sfide generano *tre macro-obiettivi*

***Produzione
di cibo***

***Gestione
risorse naturali***

***Sviluppo
territoriale***

La produzione di cibo

- Sostenere i *redditi dei produttori agricoli* e contribuire a ridurre la loro variabilità dovuta alla volatilità dei prezzi
- Sostenere la *competitività* delle imprese agricole
 - *Nei confronti del resto del mondo*, per compensare i più elevati standard imposti agli agricoltori europei sul fronte ambientale, della salubrità e del benessere degli animali
 - *Ma anche all'interno della filiera agro-alimentare*, dove le imprese agricole subiscono il maggior potere di mercato detenuto da altri soggetti
- Sostenere l'agricoltura nelle *zone con vincoli naturali*, con la possibilità di dare nel I Pilastro un pagamento aggiuntivo rispetto alle misure già presenti nel II Pilastro

Gestione risorse naturali

- Remunerare gli agricoltori per la produzione di beni pubblici ambientali e per il mantenimento di pratiche agricole sostenibili
- Promuovere progresso tecnico orientato alle innovazioni “verdi”, attraverso nuove tecnologie, nuovi prodotti e nuovi processi
- Contribuire a contrastare gli effetti negativi del cambiamento climatico, con azioni di mitigazione e adattamento

Sviluppo territoriale

- Sostenere l'occupazione e l'attività agricola nelle aree rurali
- Contribuire alla diversificazione dell'economia rurale, valorizzando il ruolo dei diversi attori in essa presenti
- Mantenere la *diversificazione strutturale delle diverse agricolture* presenti nell'UE
 - favorendo la sopravvivenza delle piccole imprese agricole *attive*
 - Promuovendo mercati locali e, più in particolare, *canali distributivi alternativi che valorizzano le risorse locali*

Gli strumenti

Si ripropone l'impianto in due pilastri, ma con la volontà di renderli più complementari, riducendo le attuali sovrapposizioni

- Il I pilastro per i pagamenti annuali di tipo orizzontale
- Il II pilastro per interventi strutturali a programmazione pluriennale e per azioni selettive, da adattare alle diverse realtà territoriali

Ci si affida a tre macro-strumenti:

I pagamenti diretti

- Redistribuzione
- Ridefinizione
- Sostegno più mirato (targeting)

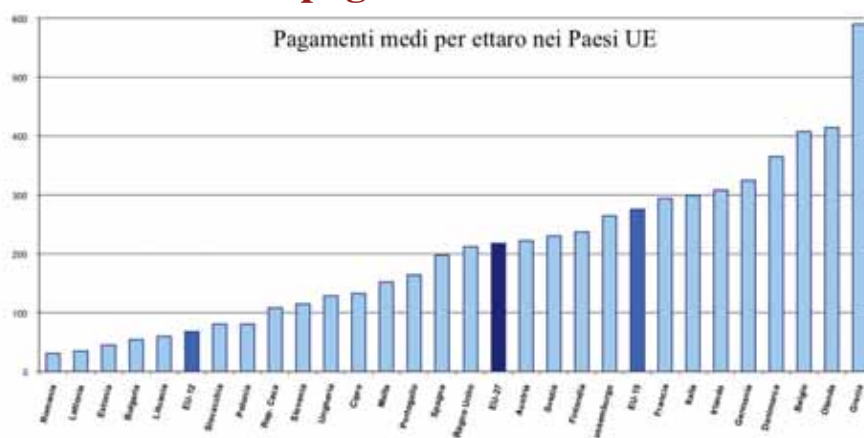
Le misure di mercato

- Orientamento al mercato
- Razionalizzazione
- Funzionamento filiera alimentare

Lo sviluppo rurale

- Ambiente, innovazione, camb. climatico
- Gestione rischio
- Coerenza con altre politiche

I pagamenti diretti



Necessità di redistribuire il Pua tra SM e beneficiari, superando il criterio storico, ma in modo *pragmatico e politicamente sostenibile*

- Si dice esplicitamente che il *flat rate* non è una soluzione praticabile
- Si accenna (confusamente) ad un sistema “*che limiti i profitti e le perdite degli SM garantendo che in tutti i Paesi dell’UE gli agricoltori ricevano, in media, una percentuale minima del sostegno medio erogato a livello UE*”

La ridefinizione del Pua

- Un ***pagamento di base*** per tutti a fronte della condizionalità, di ammontare (sempre più) omogeneo (a livello di SM o regione), ma con ***tetti massimi per beneficiario, da alzare per le grandi imprese che impiegano molto lavoro***
- Un ***pagamento “verde”*** aggiuntivo, obbligatorio per gli SM, per azioni ambientali oltre la condizionalità di base (pascoli permanenti, rotazioni, set-aside ecologico...)
- Un ***pagamento per le aree svantaggiate***, che gli SM possono aggiungere al Pua di base, a complemento del sostegno fornito nel II pilastro
- La possibilità di ***pagamenti accoppiati*** in aree dove la produzione agricola ha un valore strategico
- Un aiuto specifico per i piccoli produttori
- La necessità di indirizzare il sostegno della Pac verso gli ***“agricoltori attivi”***

Le misure di mercato

- Si conferma la scelta per l'orientamento al mercato della Pac, si ribadisce l'esigenza di fronteggiare la crescente volatilità dei prezzi agricoli, ma si dice poco su come farlo
 - Si menziona la necessità di semplificare e adattare le attuali misure disponibili riguardo a periodi di intervento, clausole di salvaguardia, stoccaggio privato
 - Si ricorda che nel 2015 ci sarà da gestire l'abolizione dei regimi di quote per latte e zucchero...
 - e che a fine 2010 ci saranno proposte in tema di politica per la qualità
- Si sottolinea con molta enfasi la necessità di migliorare il funzionamento delle filiere agroalimentari, in particolare sostenendo il potere contrattuale degli agricoltori

Lo sviluppo rurale

Ambiente, cambiamento climatico e innovazione sono le parole chiave delle nuove politiche di sviluppo rurale, per metterle in linea con la Strategia Europa 2020

- Particolare attenzione viene data alle aree *Natura 2000 e HNV* (alto valore naturalistico)
- Si sottolinea l'opportunità di offrire *pacchetti integrati di misure* rivolti a particolari obiettivi o gruppi di beneficiari (giovani, piccoli agricoltori, aree di montagna...)
- Nelle politiche di sviluppo rurale vengono collocate le **misure per la gestione del rischio e la stabilizzazione dei redditi**, da disegnare in modo compatibile con la scatola verde del Wto
- Si invoca maggiore *coerenza* tra le politiche di sviluppo rurale e le altre politiche territoriali dell'UE (coesione)
- Si sottolinea che la distribuzione tra Stati membri dei fondi dello sviluppo rurale deve avvenire in base a criteri obiettivi

Le tre opzioni di riforma

Opzione 1 (status quo inerziale)

Continuare il processo di riforma con modifiche graduali e rispondendo solo alle carenze più pressanti (ad esempio, una maggiore equità nella distribuzione dei pagamenti diretti)

Opzione 2 (riforma ragionevole)

Cogliere l'opportunità di riforma per garantire maggiore sostenibilità ed equilibrio alla Pac (tra obiettivi politici, Stati membri e agricoltori), attraverso misure mirate e più "verdi"

Opzione 3 (riforma radicale)

Intraprendere una riforma radicale, abbandonando il sostegno al reddito e la maggior parte delle misure di mercato e focalizzandosi interamente sugli obiettivi legati ai cambiamenti climatici e all'ambiente, attraverso lo sviluppo rurale

Una valutazione d'insieme

- Una proposta "leggera", di profilo (forse volutamente) basso, che non sembra preparare una riforma radicale
- Stile molto diverso dal passato, quando a questo stadio del dibattito la Commissione "sparava alto" per poi negoziare un compromesso al ribasso...
 - Forse questo riflette anche il minor peso ed il minor margine di manovra della Commissione nell'ambito delle nuove procedure di co-decisione
- In complesso, *cauto gradualismo*, con luci e ombre
 - Incognite, silenzi o genericità su punti importanti
 - Alcune novità e spunti positivi, su cui si può lavorare
 - In generale, più che "rispondere" a proposte precise, emendandole come si faceva in passato, oggi si tratta di riempire di contenuti un pacchetto generico

Le novità e gli spunti positivi

- Il richiamo alla necessità di riservare l'intervento agli agricoltori *attivi*
- La necessità di sostenere la competitività delle imprese agricole all'interno della filiera agro-alimentare
- Il richiamo al lavoro come parametro a cui fare riferimento nella distribuzione dei pagamenti diretti
- La creazione di un esplicito capitolo dedicato alle misure di gestione del rischio
 - è una novità importante e il suo inserimento nello sviluppo rurale gli conferisce più forza (e probabilmente più risorse finanziarie), anche se non mancano perplessità (chi coordina l'azione su questo fronte dei vari PSR?)

I punti deboli e le incognite

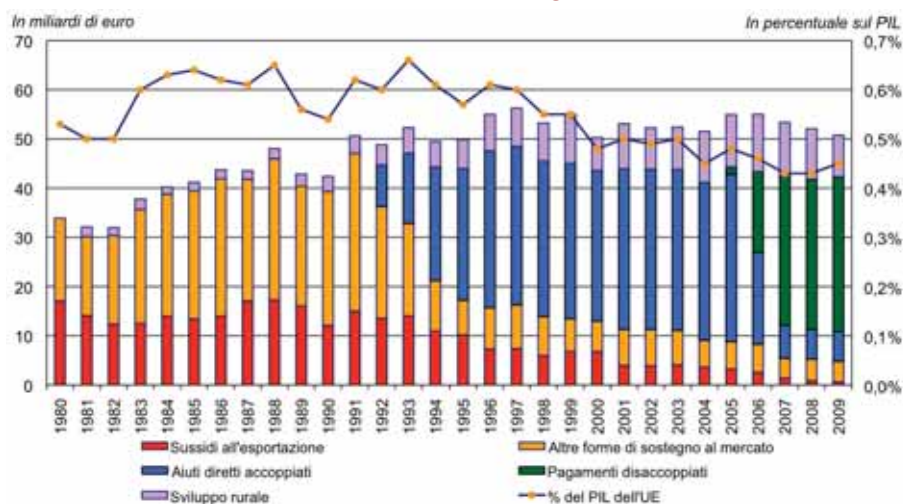
- Non si dice nulla sulle misure di mercato: se ne sottolinea il bisogno, ma le idee sembrano poche e confuse
- Ambiguità sul sostegno ai piccoli agricoltori
- Ambiguità sulla omogeneizzazione del Pua a livello UE e sulla conseguente redistribuzione tra Stati membri, che avrà effetti molto diversi a seconda dei criteri adottati
 - Si invoca "più equità" ma non si dice *quanto e come* rendere il Pua più omogeneo tra agricoltori e Stati membri
- Marcia indietro sul fronte dello spostamento delle indennità per le zone svantaggiate dal II al I pilastro, che era presente nella prima versione delle proposte
 - La possibilità di un pagamento nel I pilastro per le zone svantaggiate, "a complemento" e non la sostituzione di quanto già si dà nel II, aumenterà la sovrapposizione tra i due pilastri che la Commissione dichiara di voler ridurre

La PAC e il Bilancio dell'UE

- La spesa per la Pac è da sempre sotto accusa, specie nelle fasi di rinnovo delle prospettive finanziarie pluriennali
- Non è un caso che la DG Agricoltura non perda occasione di mostrare l'evoluzione virtuosa della Pac nel medio-lungo termine:
 - sia in termini di progressiva modifica della qualità della spesa, con la sostituzione delle politiche più distorsive con misure più sostenibili e più compatibili con i vincoli internazionali
 - sia in termini quantitativi, con la progressiva riduzione del peso della spesa agricola sul bilancio e sul Pil dell'UE

Evoluzione della spesa PAC e processo di riforma

(Fonte; Commissione UE - DG Agricoltura)



Dalla riforma Mac Sharry in poi la spesa Pac è molto cambiata: sempre meno misure di mercato, sempre più sviluppo rurale e pagamenti diretti. I sussidi all'export sono crollati dal 50% a quasi zero; le altre misure di mercato dal 45% a meno del 10%; lo sviluppo rurale è salito dal 5% al 20% e i pagamenti disaccoppiati ad oltre il 70%

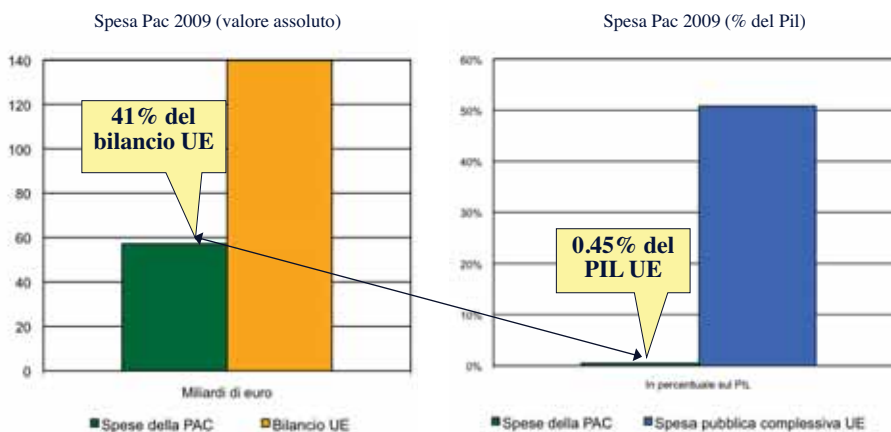
Peso % della Pac nel bilancio UE



Ancora a metà degli anni '80 la Pac assorbiva circa tre quarti del bilancio UE, oggi siamo al 46%; al 2013 si attesterà intorno al 40%

Visioni alternative sul costo della Pac

Fonte: Commissione europea - DG Agricoltura e sviluppo rurale



Il peso della spesa Pac sul Bilancio UE è alto
ma il peso sul PIL è oltre 100 volte più basso (e la spesa Pac è 100 volte più bassa della totale spesa pubblica consolidata dei paesi UE)

La comunicazione sulla revisione di bilancio

- Anche la comunicazione sulla revisione di bilancio è un documento molto cauto e preliminare, che si limita a proporre alcune opzioni generali, senza “numeri”
- I punti più interessanti riguardano 4 aspetti:
 1. La durata delle prospettive finanziarie ed il *trade off* tra prevedibilità e flessibilità
 2. La revisione delle rubriche di bilancio in relazione alla strategia Europa 2020
 3. La revisione del sistema delle entrate di bilancio
 4. Le considerazioni sulla Pac

Le nuove prospettive finanziarie

- Le prospettive finanziarie settennali hanno garantito disciplina di bilancio e prevedibilità a medio termine, ma hanno sacrificato la flessibilità e la capacità di “prevedere l’imprevisto”
- Di qui la proposta di un diverso impianto:
 - *Schema 5+5*, ossia prospettive finanziarie decennali, con una robusta revisione di medio termine dopo 5 anni per ridefinire le priorità
 - La definizione di un *margin di flessibilità* per la tempestiva riallocazione di spesa tra rubriche
 - Fisso nel tempo (ad es. 5%), oppure più basso nei primi anni e poi crescente, in relazione alle necessità di progressivo aggiustamento

Europa 2020 e struttura del bilancio UE

Il documento richiama gli obiettivi della strategia 2020, che poi declina in una possibile riorganizzazione delle rubriche del bilancio (in particolare, delle prime 3):

- *Crescita intelligente*
 - Ricerca, innovazione, istruzione
 - Grandi infrastrutture per il futuro
- *Crescita sostenibile*
 - Efficienza energetica e contrasto al cambiamento climatico
 - Pac
- *Crescita inclusiva*
 - Coesione
 - Capitale umano e occupazione
- A queste si aggiungerebbero, più o meno inalterate, le rubriche *Cittadinanza, Politiche esterne e Amministrazione*

Il sistema delle entrate

- L'attenzione degli SM ai “saldi netti” ha favorito le politiche con dotazioni finanziarie pre-assegnate rispetto a quelle con maggiore valore aggiunto europeo
- Il problema si potrebbe attenuare agendo in tre direzioni:
 - Semplificare il sistema di contribuzioni degli SM
 - Sopprimere tutti i meccanismi di rimborso
 - Introdurre una o più risorse proprie di livello europeo (anche se Francia, UK e Germania sono contrarie a tasse europee)
 - Tassazione europea del settore finanziario
 - Vendita all'asta di permessi di emissione
 - Tassa europea sul trasporto aereo
 - Iva europea
 - Imposta europea sull'energia
 - Imposta europea sulle società

La Pac nel documento sul bilancio

- Vi erano state voci che il documento avrebbe proposto una riduzione significativa (fino a 1/3) della spesa Pac, smentite da una indicazione generica e relativamente morbida (p. 12):

La quota del bilancio destinata alla Pac è diminuita costantemente negli ultimi anni. Anche se l'attuale tendenza dovesse essere confermata, il settore agricolo continuerebbe a rappresentare un importante capitolo di investimento pubblico, che va a gravare più sulle spalle dell'UE che sui bilanci nazionali

- Il che significa la continuazione del trend di lenta erosione del peso della Pac, ma il suo mantenimento come politica forte, anche perché, molto più di altre, a carico dell'UE
- Entrando nel merito, il documento sul bilancio richiama alcuni punti qualificanti della proposta sulla Pac
 - pagamenti più “verdi” e più omogenei, non più legati al criterio storico; sviluppo rurale rivolto a innovazione, competitività, ambiente, cambiamento climatico, e più coerente con altre politiche UE; orientamento al mercato e gestione del rischio

Conclusioni (I)

- ***Non si profilano cambiamenti radicali per la Pac***
- *Il metodo* adottato da Ciolos, con la consultazione dal basso e la convocazione degli Stati generali (conferenza luglio 2010), non è quello con cui si fanno le riforme radicali, che hanno invece bisogno di “sorprendere” gli stakeholders
- Ciolos è molto attivo, ma non ha la forza (forse neanche l'interesse) di imporre grandi cambiamenti
- I sostegni su cui può contare (nuovi stati membri e Francia) vanno comunque nella direzione di un cauto gradualismo
- Il documento della commissione rispecchia in pieno questo profilo, volando decisamente basso
 - Questo è negativo, perché la Pac va al negoziato sul bilancio con una proposta debole, ma la genericità del pacchetto iniziale è anche uno stimolo e un'opportunità a riempirlo di contenuti

Conclusioni (II)

- D'altro canto, la Pac non sembra messa troppo male sul fronte del bilancio:
 - Il suo peso sul bilancio e sul Pil si è andato riducendo
 - le forze interessate ad altre politiche non sembrano avere grandi idee: la coesione sta peggio della Pac e le politiche della strategia 2020 non si capisce bene cosa siano
- Il documento sulle opzioni di bilancio è meno aggressivo con la Pac di quanto molti si aspettavano, inglobandola nella strategia 2020 e accontentandosi di confermare il trend di lento declino del peso della spesa agricola sul totale
 - Una posizione iniziale del negoziato decisamente morbida: ai tempi del rapporto Sapir si parlò di una Pac al 15%...
- Piuttosto, il problema è *la dimensione complessiva* del Bilancio, che alcuni Stati membri vorrebbero ridurre ben al di sotto dell'attuale 1% del Pil UE

Conclusioni (III): La Pac e l'Italia

- In definitiva, ciò che la Pac riserverà all'Italia sarà la combinazione di tre componenti:
 1. La dimensione del bilancio UE
 2. Il peso della Pac sul bilancio
 3. La quota dell'agricoltura italiana sulla spesa della Pac
- Il primo punto è un aspetto del tutto esogeno su cui c'è grande incertezza
- Sul secondo si può essere ragionevolmente ottimisti
- Sul terzo bisogna farsi sentire: sia facendo pesare la nostra posizione di grande paese contribuente netto al bilancio Ue, sia proponendo politiche in grado di valorizzare le potenzialità dell'agricoltura italiana



Il lavoro come parametro strategico del Pagamento unico aziendale (Pua)

Donato Romano



Università degli Studi di Firenze

Struttura

Obiettivo

- Avviare una discussione sull'uso del lavoro come parametro strategico del Pua (* in prospettiva)

Contenuti

- Il lavoro nella Comunicazione
- *Capping*: occupazione e redditi
- Lavoro e Pua:
 - pro e contro
 - implementazione

Il lavoro nella Comunicazione

Perché il lavoro?

- strategia di Lisbona, Europa 2020, ecc.
- crisi economica
- legittimazione della nuova Pac

Lavoro rilevante a due livelli:

- uno dei parametri (oggettivi) su cui effettuare la regionalizzazione → cfr. Mipaaf-Inea
- riforma del Pua: selettività
 - agricoltori attivi → cfr. Sotte
 - *capping*

Il quadro di riferimento: la nuova Pac

Principi: *Europa 2020*

- crescita inclusiva: **equità**
- coesione territoriale: **occupazione**
- sostegno selettivo: **targeting**

Riforma del Pagamento unico aziendale (Pua)

- importanza economica
- strumento ancora distorsivo

Il quadro di riferimento: pagamenti diretti

«una **redistribuzione**, un **nuovo disegno** e un **migliore targeting** del sostegno (...) al fine di rendere la distribuzione dei pagamenti diretti maggiormente **accettabile per i contribuenti**. I criteri dovrebbero essere sia economici, in modo da soddisfare la funzione di reddito di base dei pagamenti diretti, sia ambientali, in modo da sostenere la produzione di beni pubblici di base. (...) La questione fondamentale è come ottenere una **più equa distribuzione** che rifletta gli obiettivi dichiarati di questo sostegno, in modo realizzabile pragmaticamente, economicamente e politicamente, garantendo allo stesso tempo un **periodo di transizione** sufficiente per evitare cambiamenti dannosi, i quali potrebbero avere notevoli conseguenze economiche in alcune regioni e/o sistemi produttivi. Una possibile strada potrebbe essere un **sistema che limiti i guadagni e le perdite** degli Stati Membri, garantendo che a tutti gli agricoltori di ciascuno Stato Membro sia assegnato un **livello minimo** pari a una frazione del livello medio dei pagamenti diretti a livello europeo» (p.8).

Il quadro di riferimento: pagamenti diretti

Riforma del Pua:

- **giustificazione del sostegno**
- **redistribuzione**

«un **sostegno di base al reddito** attraverso la concessione di un pagamento diretto disaccoppiato, che fornisca un livello uniforme di sostegno obbligatorio a tutti gli agricoltori in uno Stato Membro (o in una regione) basato su titoli trasferibili che devono essere attivati se esistono terreni agricoli che presentano i requisiti di eleggibilità e se vengono soddisfatti i requisiti di eco-condizionalità. Un **tetto massimo ai pagamenti** diretti ricevuti da singole imprese di grandi dimensioni ("**capping**") dovrebbe essere introdotto al fine di migliorare la distribuzione dei pagamenti tra gli agricoltori. **Effetti sproporzionati su aziende di grandi dimensioni con elevati livelli occupazionali potrebbero essere corretti prendendo in considerazione l'intensità del lavoro salariato**» (p. 8)

Pua e lavoro nella Comunicazione

Uso “difensivo” del parametro lavoro:

- grandi aziende ad alta intensità di lavoro dei nuovi stati membri
- lobbying delle grandi aziende per evitare di vedersi ridotti i trasferimenti

Valutare la proposta rispetto agli obiettivi:

- redistribuzione
- occupazione
- sostegno al reddito

Pua e lavoro: probabili impatti

Occupazione: **non rilevanti**

- domanda d'uso della terra rigida
- domanda di lavoro in agricoltura rigida
- ⇒ elasticità di sostituzione terra/lavoro bassa
- * riattivazione del mercato fondiario

Sostegno al reddito: **a chi va il Pua?**

- il Pua è una rendita
- il Pua non va a chi effettivamente lavora la terra
- ⇒ l'equilibrio d'impresa non si modifica
- ⇒ se collegato al lavoro, incentivi su impresa/lavoro

Un Pua collegato al lavoro? Pro e contro

Significato economico:

- **redistribuzione**: dalla terra al lavoro/impresa
- **efficienza**: incentivi a chi lavora/decide
- * opzione di **second best** (→ **path dependency**)

Chi vince e chi perde:

Parametro chiave: **intensità di lavoro**

- **ordinamenti e tecniche di produzione**
 - **dimensioni medie aziendali**
- ⇒ per l'Italia, complessivamente, vantaggi
- caratteristiche strutturali
 - emersione dal nero
- ⇒ ... ma anche problemi

Un Pua collegato al lavoro? Pro e contro

Problemi:

- un certo **“riaccoppiamento”** del sostegno
- **dinamica settoriale**
 - “cristallizzazione” delle tecniche
 - passaggio ad ordinamenti più intensivi in lavoro
 - ⇒ minor sfruttamento delle **economie di scala**
 - ⇒ riorientamento del sistema di **R&S e assistenza tecnica**
 - freno al **ricambio generazionale**
 - freno all'**accorpamento aziendale**
- **costi di implementazione**
 - monitoraggio del lavoro
 - diverse tipologie di impresa

Un Pua collegato al lavoro? Pro e contro

Implementazione:

- 2 modi di implementare il *capping*:

- tetto massimo **per azienda**
- tetto massimo **per unità lavorativa**
 - ◆ giustificazione del Pua
 - ◆ mantenimento occupazione
 - ◆ eterogeneità delle situazioni



Un Pua collegato al lavoro? Pro e contro

Implementazione:

- graduazione pagamenti (*targeting* categoriale)

- accesso di chi è sfavorito
 - ◆ giovani
 - ◆ donne
 - ◆ localizzazione
- contratti a tempo indeterminato
- capitale umano (?)



Un Pua collegato al lavoro? Pro e contro

Implementazione:

- **costi di transazione: *proxies* per il monitoraggio**
 - unità di lavoro standard per una data produzione: comodo, ma riaccoppiamento!
 - contributi pagati all'INPS
- **individuazione della soglia ottimale per il *capping***
 - flessibilità
 - riassorbimento dei tagli

Conclusioni

Proposta “leggera”, da riempire di contenuti

- **il riferimento al lavoro è una delle novità, ma**
 - probabilmente non per l'immediato
 - è importante cominciare a discuterne
- **molti (troppi?) silenzi su come esso debba essere declinato**
 - effettuare simulazioni per capirne le implicazioni
 - in linea generale
 - ◆ impatti occupazionali poco rilevanti
 - ◆ significativi effetti redistributivi: dalla rendita al reddito
 - ◆ positivi effetti in termini di efficienza: incentivi

Conclusioni

- **l'Italia potrebbe guadagnarci, se redistribuzione tra Paesi**
 - interesse del Paese affinché tale parametro sia adottato
 - ma effetti redistributivi all'interno del Paese
 - ♦ flessibilità nell'applicazione: spazio di manovra politico
 - ♦ flessibilità nell'applicazione: progressività
 - controllo degli effetti indesiderati sulla dinamica del settore: graduazione categoriale del targeting
- **capping:**
 - per unità lavorativa, anziché per azienda
 - per tutte le tipologie di lavoro, non solo quello salariato

Conclusioni

- **Giustificazione del Pua**
 - sostegno al reddito vs. produzione di beni pubblici
 - *path dependency*, ma chiarezza sui tempi del *phasing out*



Gli "active farmers" come beneficiari della nuova Pac

Franco Sotte

(Università Politecnica delle Marche)

Una questione (non solo) terminologica

- ❖ inglese = active farmers
- ❖ francese = "agriculteurs actifs" (tra "...")

- ❖ italiano = agricoltori in attività (???)
 - Sarebbe stato meglio = **agricoltori attivi**
 - La traduzione in italiano è comunque carente anche in altri punti

- ❖ È evidente l'incertezza... e la novità

Gli "active farmers" in La PAC verso il 2020 del 18 nov.

❖ Introduzione

- (pag.3): Targeting support **exclusively** to **active farmers** and remunerating the collective services they provide to society would increase the effectiveness and efficiency of support and further legitimize the CAP

❖ Perché è necessaria una riforma?

- (pag.6): [...] to make CAP support equitable and balanced between Member States and farmers by reducing disparities between Member States taking into account that a flat rate is not a feasible solution, and better targeted to **active farmers**

❖ Reform orientation / Future instruments / Direct payments

- (pag.8): The future of direct payments to be granted to **active farmers** could be based on the following principles
- (pag.9) These changes in the design of direct payments should go hand in hand with a better definition and targeting of support to **active farmers only**, responding to the criticism of the European Court of Auditors

Chi è un "active farmer" ?

❖ C'è anche questo in Internet:

- D: what is the definition of an active farmer then?
- R: One who still keeps his lady friends happy?

From Cap beyond 2020

Quando è nata questa idea ?

- ❖ **Ciolos audizione al Parlamento europeo**
 - **active farmers** [...] sono coloro che producendo alimenti, realizzano un reddito e producono valore aggiunto a beneficio dell'intera società
www.neurope.eu/hearings.php?id=19

Quale polemica c'è a monte?

- ❖ **Viene da una interpretazione delle Relazioni annuali della Corte dei Conti Europea 2008/9**
 - Dopo l'introduzione del PUA larga parte dei sussidi PAC è "area based" e non tiene conto dell'effettiva gestione e produzione
 - Di conseguenza il PUA è percepito da un ampio numero di non-agricoltori: golf club, pony club, aeroporti, compagnie ferroviarie, ecc.

In realtà la CdC europea afferma...

- ❖ “I Pua sono destinati alle persone fisiche o giuridiche che svolgono un’attività agricola o mantengono le terre in buone condizioni agronomiche (BCA). Non è dunque richiesta alcuna attività agricola specifica, è sufficiente che il beneficiario rispetti le BCA”
- ❖ D’altra parte, anche se il Pua va a un “active farmer”...
 - i reali percettori sono (in buona parte) i proprietari fondiari, in quanto il Pua trasla sui valori fondiari, così come sui prezzi degli altri input, così da catturare gran parte dei sussidi.

Le prime reazioni: COPA-COGECA

- “La politica agricola futura dell'UE dovrebbe sostenere solo gli agricoltori attivi, non i ricchi proprietari terrieri” (...) “la proprietà come tale non può essere, e non deve essere una ragione per qualsiasi tipo di pagamento”
“una PAC diretta agli agricoltori attivi che in modo imprenditoriale producono alimenti e servizi”

(24/9/2010)

Le prime reazioni: CEJA

❖ Gli agricoltori attivi sono:

- “Agricoltori che assumono la responsabilità finanziaria nella gestione della produzione e degli affari e che commercializzano i propri prodotti o direttamente o tramite cooperative
- Agricoltori riconosciuti come tali dalla pubblica amministrazione
- Agricoltori che producono beni pubblici attraverso la propria attività agricola”

<http://www.ceja.eu/en/policy-and-publications/cap-reform>

Due soggetti potrebbero essere “non active farmers”

- ❖ La proprietà fondiaria assenteista (solo rentier)
- ❖ L'azienda “non-impresa” (accessoria, marginale, senza attività commerciali)
 - A questo riguardo c'è una ambiguità da risolvere: una impresa agricola può essere piccola (e merita un regime specifico, come sottolineato nel documento *La PAC verso il 2020*)
 - ma molte piccole aziende agricole **non** sono imprese: meritano una politica specifica anch'esse (prevalentemente servizi), ma diversa da quella per gli imprenditori

Prima sintesi

- ❖ Il riferimento agli **active farmers** è una notevole opportunità
 - Ma ne vanno precisati gli obiettivi
 - e vanno individuate opportune soluzioni
- ❖ Nel seguito presento qualche dato di riferimento sull'agricoltura italiana
- ❖ Ma sono necessari approfondimenti specifici, per individuare soluzioni semplici ed efficaci
 - l'occasione del Censimento 2010
 - I database sulle imprese dei PSR

Il problema della ambigua natura del PUA (anche se riformato)

- ❖ è un aiuto al reddito ?
 - andrebbe rapportato a tutti i redditi del beneficiario ed è giustificato un tetto
- ❖ è un pagamento per beni pubblici ?
 - perché negarlo a chi sceglie di non coltivare ma assicura BCAA e CGO
- ❖ è pura rendita ?
 - Perché concederlo a chicchessia, tanto trasla comunque sul valore fondiario

Cos'è una impresa per il Codice Civile?

❖ Art 2082 CC Imprenditore

- chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

❖ Art. 2135 CC – Impresa agricola

- È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse

Cos'è una "impresa" per l'Istat ?

❖ Definizione di impresa (Istat)

- "unità giuridico-economica che produce beni e servizi destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, ha facoltà di distribuire i profitti realizzati ai soggetti proprietari, siano essi privati o pubblici"

L'impresa nella teoria economica

1. Dimensione economica
 - anche piccola ... ma non occasionale
2. Proiezione al mercato
3. Sintonia con le politiche pubbliche
4. Rischio
 - Investimento di capitale proprio e/o di credito
5. Efficienza
 - Impegno professionale nell'impresa
 - Qualificazione e aggiornamento tecnico e economico
 - Opposizione alle rendite
6. Strategia
 - Obiettivi di lungo termine
 - Un progetto d'impresa

L'ambiguità tra "azienda" e "impresa"

- ❖ Azienda: una peculiarità (solo) agricola
- ❖ Def. di azienda agricola e zootecnica
 - "unità tecnico-economica, costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui, ed eventualmente da impianti e attrezzature varie, in cui si attua, in via principale o secondaria, l'attività agricola e zootecnica ad opera di un conduttore - persona fisica, società, ente - che ne sopporta il rischio sia da solo, come conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti, sia in forma associata"
 - IV Censimento generale dell'agricoltura (2010).

L'ambiguità agricola tra "azienda" e "impresa"

❖ Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale (prima versione: aprile 2006, pag.16)

- "le imprese agricole, nonostante una riduzione del 14% tra il 1990 e il 2000, sono oltre 2,5 milioni e rappresentano il 21% delle unità produttive dell'Europa a 25. Il 47% di queste ha una superficie inferiore ai 2 ettari".

❖ "impresa" agricola media ?

- 5,3 ettari di Sau
- 9.200 euro all'anno di Reddito Lordo Standard

❖ "azienda" = "impresa" ?

Se fosse davvero così...

❖ Agricoltura italiana condannata

- ineluttabile declino
- che nessuna politica potrebbe risolvere

❖ ... dopo

- cinquanta anni di PAC
- e di politiche agrarie nazionali e regionali

❖ ... saremmo ancora allo stesso punto

Per fortuna la situazione è molto differente

Più di due milioni e mezzo? O meno di cinquecentomila?

	Italia		Nord		Centro		Sud	
	(000)	%	(000)	%	(000)	%	(000)	%
Aziende censim. 2000 Universo Italia	2507	100,0	610	100	462	100	1434	100
Aziende censim. 2000 Universo UE	2135	85,2	578	94,7	373	80,7	1184	82,5
Imprese Censim. 2000 con attività comm.le	1594	63,6	473	77,4	225	48,6	897	62,5
CCIAA 2000	1059	42,3	419	68,7	173	37,4	467	32,6
Censim. popolaz. 2001 Imprenditori agricoli	488	19,5	228	37,4	82	17,7	178	12,4
Indagine strutture 2007	1679	70,0						

Sarà molto interessante aggiornare con il nuovo Censimento

*Fonte: Istat: Censimenti Agricoltura 2000 e Popolazione 2001,
Unioncamere: Movimprese, Agenzia delle Entrate*

Ulteriori dati utili da Cciaa e Agea

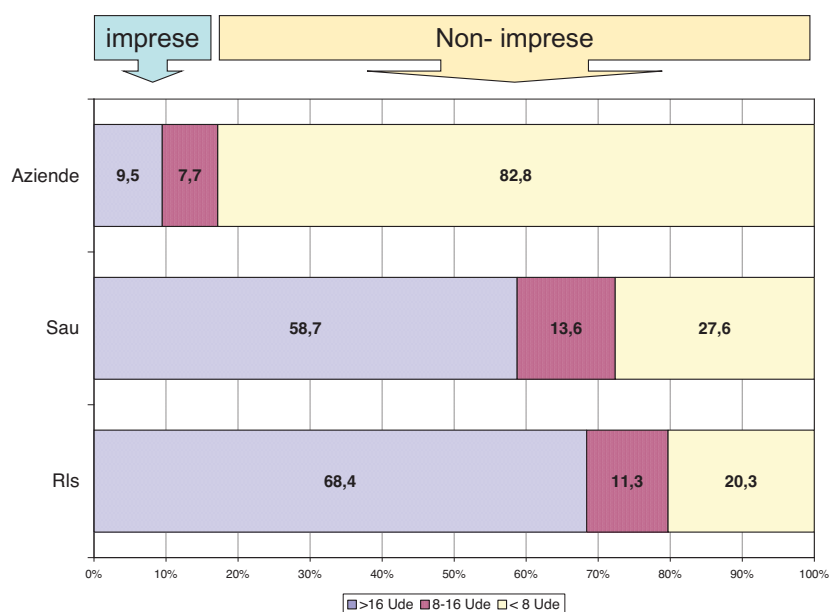
	Italia		Nord		Centro		Sud	
	(000)	%	(000)	%	(000)	%	(000)	%
CCIAA 2000	1059	100,0	419	100	173	100	467	100
CCIAA 1° trim 2005	965	91,1	369	88,1	160	92,5	436	93,4
Pagamenti PUA 2008	3669							
CUAA PUA 2008	1340	126,5						
CCIAA 3° trim 2010	858	81,0	317	75,7	138	79,8	403	86,3

*Fonte: Istat: Censimenti Agricoltura 2000 e Popolazione 2001,
Unioncamere: Movimprese, Agenzia delle Entrate*

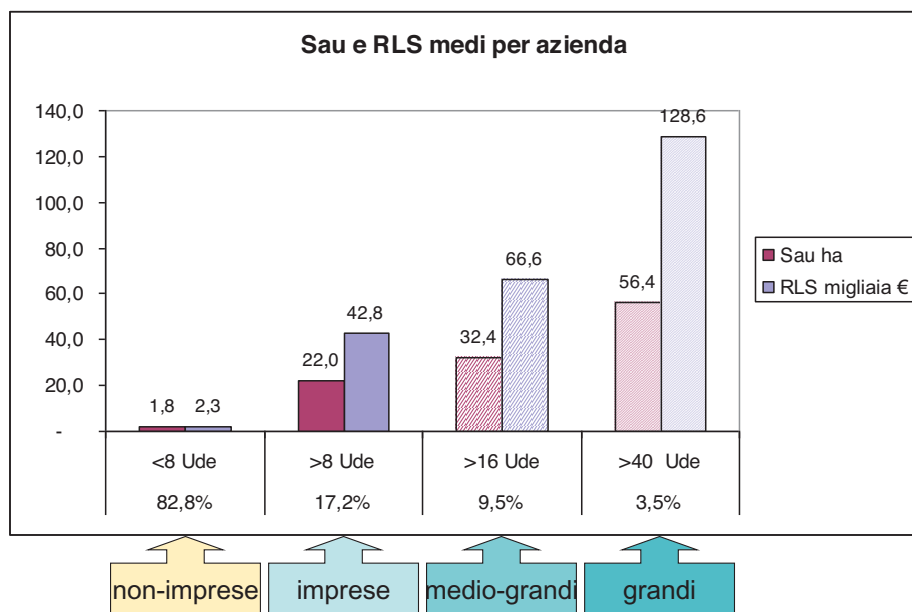
Aziende-imprese e aziende non-imprese

		Aziende		SAU		RLS	
		migliaia	%	(000) ha	%	(000) Ude	%
Non-impr	< 8 Ude	2.075	82,8	3.635	27,6	3.926	20,3
Piccole	8-16	194	7,7	1.793	13,6	2.185	11,3
Medie	16-40	149	6,0	2.721	20,7	3.705	19,2
Grandi	40-100	63	2,5	2.296	17,5	3.829	19,8
Molto gr.	>100 Ude	25	1,0	2.702	20,6	5.668	29,3
TOTALE		2.507	100	13.147	100	19.313	100
Di cui	>8Ude	432	17,2	9.512	72,4	15.387	79,7
Di cui	>16Ude	238	9,5	7.718	58,7	13.202	68,4

Confronto tra imprese e non-imprese



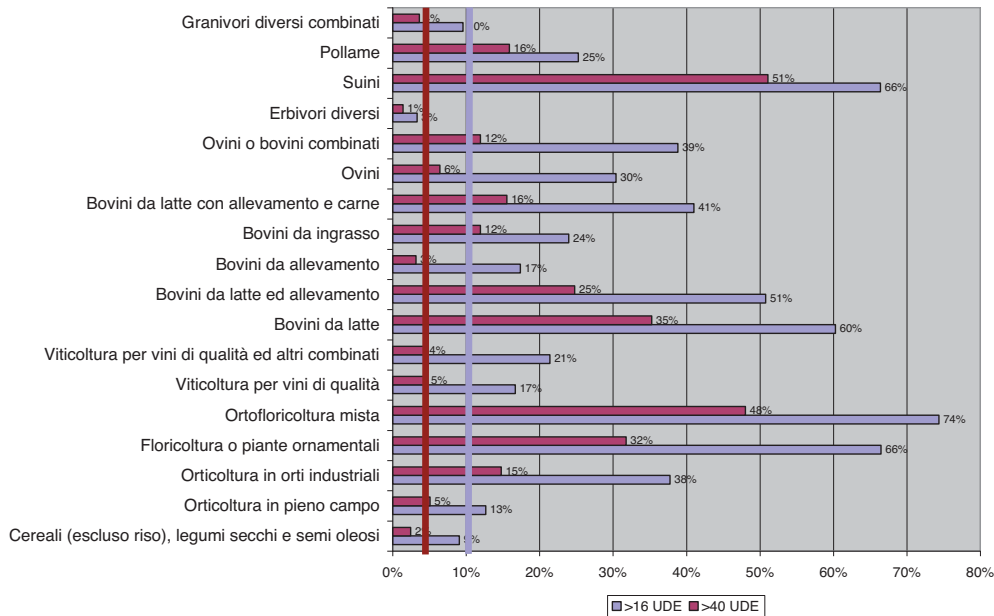
Le dimensioni economiche



Altri dati

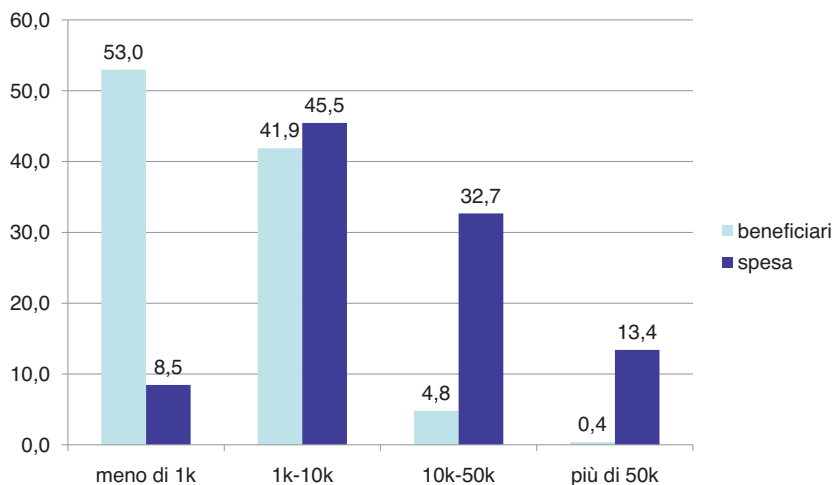
	<40 anni	Giornate /anno	Reddito / giornata €	biologico
Non-imprese	9%	73	31.3	1,2%
Imprese	15%	417	102.5	4,7%

Le aziende-imprese per ordinamento tecnico economico (OTE)



Il Pua nelle Marche (2009)

Distribuzione per classi di importo del Pua



Distribuzione Pua nelle Marche (2009)

per quintili ordinati in relazione all'importo del PUA

Quintile	n. beneficiari	% beneficiari	età media	% società	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	8.353
4	6.429	15,6	63,1	8,0	3.514
5	30.454	74,1	66,6	2,5	742
Totale	41.105	100,0	65,2	5,5	2.748

Cosa si può concludere?

- ❖ Il riferimento agli **“active farmers”** è una grande opportunità, specie per l'agricoltura italiana
- ❖ Ipotizza una politica opportunamente specifica per i **diversi tipi di agricoltura europea**
- ❖ Ma deve essere ulteriormente elaborato per ottenere una politica **“targeted”** e **“tailored”**, **semplice ed efficace**
- ❖ È evidente che ogni scelta comporta delle **inclusioni** e delle **esclusioni**, quindi non sarà facile definire le soglie
- ❖ Serve comunque una gestione rinnovata e un maggiore collegamento tra 1° e 2° pilastro
- ❖ È una buona occasione per una riforma più generale dell'intervento in agricoltura

GRUPPO



Le misure per la stabilizzazione dei mercati e il funzionamento delle filiere

Angelo Frascarelli
Università di Perugia



Contenuti

- ❖ Il tema della stabilizzazione dei mercati nella Pac 2014-2020
- ❖ Gli interventi diretti di stabilizzazione dei mercati
- ❖ Il tema del funzionamento delle filiere
- ❖ I possibili strumenti



Le misure di mercato nella Pac 2014-2020, secondo la Commissione (1)

1. Il contesto

- pur essendo favorevoli a medio termine, le prospettive per i **mercati agricoli** dovrebbero tuttavia essere caratterizzate da un più elevato grado di **incertezza** e di **volatilità**.

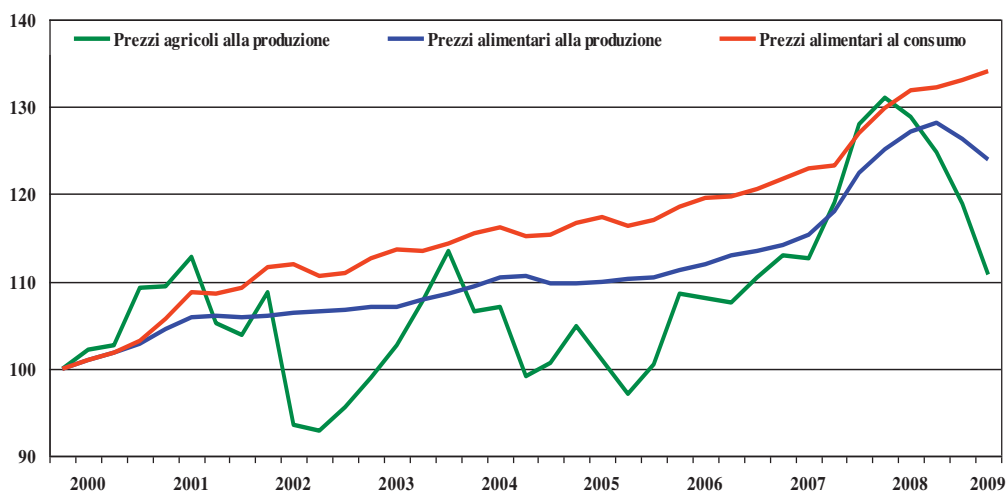
2. I fabbisogni

- preservare e rafforzare la competitività in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore **volatilità** dei prezzi.

3. Gli obiettivi

- migliorare la **competitività** del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella **filiera alimentare**; il settore agricolo è infatti molto frammentato rispetto agli altri comparti della filiera alimentare che, essendo meglio organizzati, dispongono di un maggiore **potere negoziale**.

La Pac, i prezzi e la filiera agricola



L'indice dei prezzi agricoli alla produzione è quasi sempre sotto quello dei prezzi dei prodotti alimentari (sia alla produzione che al consumo). Fa eccezione solo il breve periodo della bolla del 2007, subito rientrata.

Le misure di mercato nella Pac 2014-2020, secondo la Commissione (2)

1. **Due tipologie di interventi saranno alla base delle nuove misure di mercato della Pac:**
 - **intervento pubblico** e aiuto all'**ammasso privato**;
 - azioni per il **funzionamento della catena alimentare**.
2. **Intervento pubblico e ammasso privato**
 - queste misure – già presenti nella Pac attuale – sono mantenute come “**reti di sicurezza**” in caso di crisi dei prezzi e di turbative del mercato;
 - rivisitazione delle norme finalizzata alla loro **razionalizzazione** e **semplificazione**.
3. **Azioni per il funzionamento della catena alimentare**
 - nel capitolo sugli strumenti si ripetono le questioni di contesto e gli obiettivi;
 - gli strumenti non sono per nulla individuati.
4. **Strumenti per la gestione del rischio**
 - nel 2° pilastro.

Il funzionamento della filiera alimentare

Gli strumenti *(Fonte: Commissione europea, 18.11.2010):*

- Migliorare il funzionamento della filiera alimentare
- Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno ad invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare.
- La percentuale dell'agricoltura nella filiera alimentare è infatti passata dal 29% nel 2000 al 24% nel 2005, mentre nello stesso periodo quella dell'industria alimentare, del settore all'ingrosso e della distribuzione ha registrato un incremento.
- La mancanza di un'efficace trasmissione dei segnali di mercato non può che pregiudicare le prospettive a lungo termine del settore agricolo e la percentuale del valore aggiunto che esso rappresenta nell'insieme della filiera alimentare.
- Tra le questioni fondamentali figurano l'attuale squilibrio del potere negoziale all'interno della filiera, il livello di concorrenza in ogni fase della filiera, le relazioni contrattuali, la necessità di ristrutturare e consolidare il settore agricolo, la trasparenza e il funzionamento dei mercati dei derivati sulle materie prime agricole.

Una valutazione della proposta

1. Gli elementi positivi

1. Le azioni per migliorare il funzionamento della filiera alimentare entrano a far parte della Pac 2014-2020, anche con una certa enfasi.
2. Il tema è ben individuato: inefficace trasmissione dei prezzi, relazioni contrattuali da migliorare, potere negoziale da rafforzare.
3. Il tema è fondamentale: è inutile concedere un pagamento diretto, come sostegno al reddito, se poi l'agricoltore perde nella filiera ben 2-3 volte il valore del pagamento diretto.

2. Le incognite

- Totale assenza nell'indicazione degli strumenti.

3. Cosa attenderci in fase di proposte legislative?

- Il tema del funzionamento della filiera sarà dimenticato?
- Ritornare alle vecchie politiche dei mercati?
- Quali possibili strumenti?

Il tema del funzionamento delle filiere: sarà accantonato?

1. Il tema del funzionamento delle filiere è stato già ampiamente dibattuto in sede Ue

2. Comunicazione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" (9.12.2008)

- Un'analisi dopo l'innalzamento dei prezzi agricoli nel 2007/2008.
- Si pone l'accento sullo scarso potere negoziale delle imprese agricole, la scarsa concorrenza (cartelli, alleanze di approvvigionamento, monomarchismo, accordi di fornitura esclusiva).
- Migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare.
- Promuovere relazioni durature tra gli operatori della filiera alimentare.
- Aumentare la trasparenza lungo la filiera.
- Aumentare l'integrazione e la competitività della filiera alimentare europea

3. Gruppo di alto livello sul latte

- Raccomandazioni su: relazioni contrattuali, potere di contrattazione collettiva dei produttori, organizzazioni interprofessionali ed intesettoriali

4. Forum di alto livello per il funzionamento della filiera alimentare (16.11.2010)

- Coinvolti 4 commissari
- Obiettivo: un settore agroalimentare più competitivo

Quali strumenti?

Strumenti di politica agraria per il controllo e la stabilizzazione dei mercati

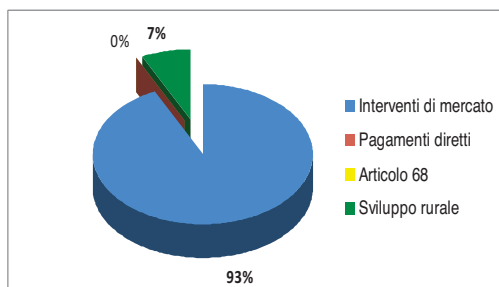
1. Interventi diretti:

- > controllo delle importazioni
- > stabilizzazione e garanzia dei prezzi agricoli alla produzione
- > controllo e gestione degli stocks
- > aggiustamento della produzione: quote, set aside, divieto di impianto, ecc.

2. Interventi indiretti:

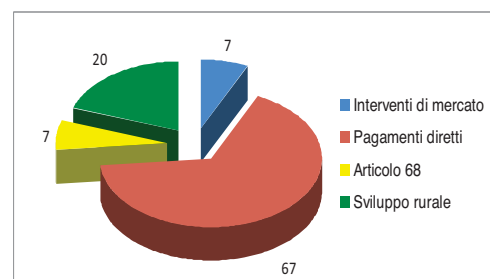
- > volti a facilitare la concentrazione dell'offerta, nonché il rapporto tra produttori e primi acquirenti: cooperazione, associazionismo, interprofessione.

Gli strumenti della Pac e relativa quota di spesa

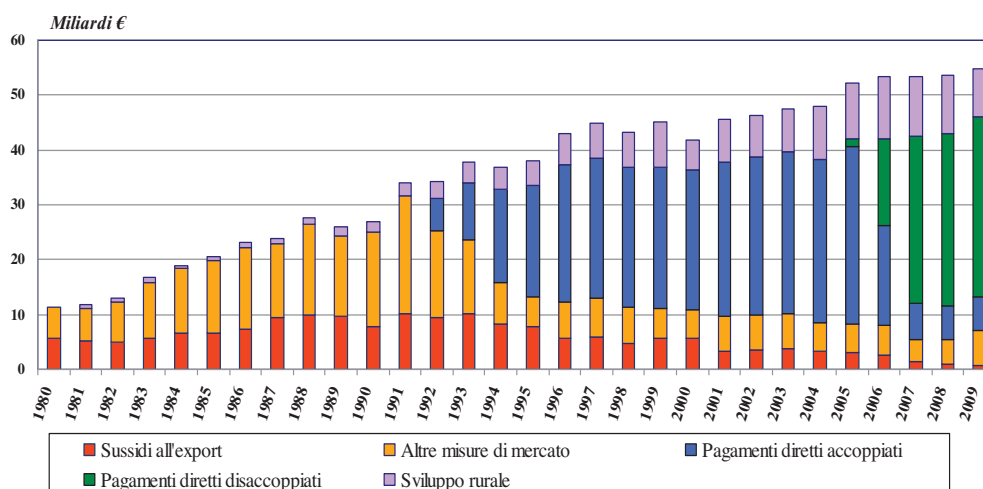


1990: il 93% della spesa per la Pac era destinata agli interventi di mercato

2009: il 7% della spesa per la Pac era destinata agli interventi di mercato



La riduzione/abbandono delle misure di mercato nella Pac



Le specificità dell'agricoltura

Le principali specificità dell'agricoltura e le motivazioni che rendono necessario l'intervento pubblico sono:

- **Struttura atomistica dell'offerta agricola**
 - numerosità degli offerenti, indipendenza degli offerenti, limitato volume individuale dell'offerta.
 - impossibilità da parte dei produttori agricoli di controllare l'offerta
 - difficoltà ad internalizzare attività di marketing e Ricerca&Sviluppo
- **Rigidità della domanda dei prodotti agricoli**
 - in termini di reddito e di reddito
- **Bassa elasticità dell'offerta agricola nel breve periodo**
 - a causa della lunghezza dei cicli produttivi e del carattere biologico
 - bassa remunerazione dei capitali investiti
 - Offerta puntuale: stagionalità dei flussi di produzione
- **Difficoltà dei produttori agricoli nelle relazioni di filiera**
 - scarso potere di mercato e scarso potere contrattuale
 - sfruttamento oligopsonistico
 - scarsa trasparenza lungo la filiera
 - riduzione dei margini per gli agricoltori, aumento della forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo, peggioramento della ragione di scambio

Quali strumenti ha messo in atto la Pac fino ad oggi?

- **Interventi sul commercio estero**
- **Stabilizzazione dei prezzi**
- **Sostegno al reddito**
- **Controllo e gestione degli stocks**
- **Aggiustamento della produzione (quote, set aside, divieto di impianto vigneti)**
- **Incentivi alla concentrazione dell'offerta, adeguamento alla domanda e funzionamento della catena agroalimentare**

Quali strumenti nella Pac 2014-2020?

Strumenti	Vecchia Pac	Pac attuale	Pac futura (2014-2020)
Dazi fissi o dazi mobili	Livelli elevati	Livelli più bassi	Invariati
Sussidi all'esportazione	Livelli elevati per quasi tutti i settori	In misura limitata per cereali, riso, latte, zucchero, carni bovine e suine, uova, pollame, ortofrutta trasformata.	Eliminati
Sostegno e stabilizzazione dei prezzi	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi	Solo per cereali, riso, latte, carni bovine e suine, zucchero.	Eliminati
Integrazione dei prezzi	Semi oleosi, tabacco, olio di oliva, cotone	Eliminati	Eliminati
Aiuti alla trasformazione	Foraggi essiccati, lino da fibra, ortofrutticoli trasformati	Foraggi essiccati, lino da fibra	Eliminati
Aiuti parzialmente accoppiati	Seminativi, carni bovine, carni ovine, leguminose, riso, luppolo	Riso, ortofrutta, tabacco, sementi	Eliminati
Aiuti disaccoppiati	-	Principale modalità di sostegno	Unica modalità di sostegno
Aiuti accoppiati per finalità specifiche	-	Articolo 68, regimi accoppiati Titolo IV Reg.73/2009	Previsti, sul modello dell'Articolo 68

Quali strumenti nella Pac 2014-2020?

Strumenti	Vecchia Pac	Pac attuale	Pac futura (2014-2020)
Ammasso pubblico	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi, piante proteiche, lino e canapa	Solo per cereali, riso, burro, latte in polvere, carni bovine e suine, zucchero.	Si, con modifiche di semplificazione
Ammasso privato	Carni suine	Burro, latte in polvere, formaggi, olio di oliva, carni bovine, suine, ovicaprine, vino	Si, con modifiche di semplificazione
Quote di produzione	Latte, vino, zucchero	Latte, vino, zucchero	Eliminate
Set aside	Si	Eliminato	Eliminato
Incentivo alla riconversione produttiva	Si, per ridurre le eccedenze	Si, per finalità ambientali Premi estirpazione vigneti	Si, per finalità ambientali
Incentivi alla concentrazione dell'offerta e adeguamento alla domanda	Solo ortofrutticoli freschi	Ortofrutticoli freschi, olio di oliva, vino	Tutti i settori
Misure per migliorare il funzionamento della catena agroalimentare	-	-	Tutti i settori
Strumenti di gestione del rischio	-	Articolo 68	Previsti nel 2° pilastro

Quali possibili strumenti per il miglioramento del funzionamento delle filiere?

- 1. Sostegno alle Organizzazioni dei Produttori (OP)**
 - modello ortofrutta
 - 2. Sostegno ai produttori associati in OP**
 - modello ortofrutta "corretto"
 - 3. Aiuti accoppiati per il prodotto sottoposto a contratti di filiera**
 - modello articolo 68 tabacco
 - 4. Sostegno ad accordi interprofessionali**
 - modello patata
- **Incentivo all'uso dei contratti e/o all'ordinata commercializzazione**
- pagamenti diretti finalizzati ad un comportamento (strumento attualmente non esistente)

Modello alle OP: modello ortofrutta

1. **Riconoscimento delle OP**
 - Requisiti di rappresentatività
2. **Costituzione di un fondo di esercizio all'interno delle OP**
 - finalizzato al finanziamento di un Programma Operativo (PO) che preveda:
 - pianificazione della produzione, concentrazione dell'offerta, miglioramento della qualità dei prodotti, Incremento del valore commerciale dei prodotti
 - ottimizzazione dei costi di produzione, disciplina ambientale
 - stabilizzazione dei prezzi alla produzione, promozione dei prodotti, freschi o trasformati
 - Prevenzione e gestione delle crisi
 - Ricerca e produzione sperimentale, Attività di formazione
3. **Sostegno della Pac**
 - Beneficiari: OP; destinatari: produttori soci di OP.
 - 4,1% della VPC (per alcune azioni può giungere al 4,6%);
 - Cofinanziamento del 50% da parte dei produttori
4. **Vantaggi e criticità**
 - il modello ortofrutta presenta luci ed ombre,
 - alcuni buoni risultati nella concentrazione dell'offerta e nella pianificazione della produzione
 - Scarsa presenza delle OP in alcuni settori
 - Accuse alle OP di costi eccessivi di funzionamento e del finalizzazione del sostegno per i costi di struttura

Modello ortofrutta “corretto”

1. **Rimane invariato il ruolo delle OP**
 - Rappresentatività
 - Fondo di esercizio
2. **Sostegno della Pac ai produttori**
 - Beneficiari: agricoltori produttori
 - i produttori ricevono un pagamento diretto dalla Pac, attraverso la Domanda Unica
 - i produttori finanziano la OP al 100%
 - I produttori devono dimostrare di aderire ad una OP riconosciuta ed aderire al Programma Operativo delle OP
3. **Vantaggi e criticità**
 - maggiore potere dei produttori nei confronti della OP
 - Rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
 - Atteggiamento speculativo: OP nate per assolvere i vincoli comunitari e non per commercializzare i prodotti

Aiuti accoppiati ai contratti di filiera

1. Contratto di filiera tra OP e utilizzatore (industria o distribuzione)

- Modello articolo 68 tabacco
- OP sottoscrive un contratto di filiera

2. Sostegno della Pac ai produttori

- Beneficiari: agricoltori produttori
- i produttori ricevono un pagamento accoppiato dalla Pac per unità di prodotto commercializzato, attraverso la Domanda Unica
- i produttori devono dimostrare di aderire ad una OP riconosciuta ed aderire al contratto di filiera

3. Vantaggi e criticità

- ordinata commercializzazione, in termini di consegne, di prezzi e quantità
- limitazioni dai vincoli del WTO
- rischi di trasferimento "fittizio" dell'aiuto accoppiato all'industria

Sostegno agli accordi interprofessionali

1. Accordo interprofessionale

- OP e industria sottoscrivono un accordo interprofessionale
- modello patata da industria

2. Sostegno della Pac di supporto all'accordo interprofessionale

- Beneficiari: OP
- il sostegno finanzia alcune attività di miglioramento della commercializzazione previste dall'accordo
- es. stoccaggio privato, azioni di sperimentazione, miglioramento della qualità dei prodotti, ecc.

3. Vantaggi e criticità

- Stimolo positivo alla contrattazione
- Rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
- Rischi di trasferimento "fittizio" dell'aiuto accoppiato all'industria

Stimolo all'uso dei contratti

1. Uso dei contratti

- l'Autorità Pubblica fornisce le linee-guida all'uso dei contratti per una ordinata commercializzazione
- il contratto deve prevedere: prezzi, volumi, calendario di consegna
- possibilità da parte dello SM di obbligare l'uso dei contratti

2. Sostegno della Pac

- Beneficiari: agricoltori produttori
- i produttori ricevono un pagamento diretto a superficie, attraverso la Domanda Unica
- i produttori devono dimostrare di aver sottoscritto il contratto

3. Vantaggi e criticità

- semplicità dello strumento
- rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
- difficoltà nel controllo del rispetto del contratto

Strumenti per la gestione del rischio

1. Cosa dice la comunicazione del 18.11.2010?

- predisporre un pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi che consenta di reagire più efficacemente alle fluttuazioni del reddito e all'instabilità dei mercati
- nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi compatibile con l'OMC ad un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi e ai fondi comuni
- a disposizione degli Stati membri
- inserimento nel 2° pilastro della Pac

2. Quali strumenti adottare?

- il sistema di gestione dei rischi da calamità naturali in Italia è già collaudato
- invece non ci sono esperienze cantierabili di gestione del rischio di mercato e sui redditi
- lo strumento più adeguato, allo stato attuale, sono i fondi di mutualizzazione
- occorre una fase di sperimentazione per prepararsi alla Pac 2014-2020
- introdurre gli strumenti assicurativi gestione del rischio di mercato e sui redditi e i fondi di mutualizzazione nell'articolo 68 per il periodo 2012-2013.

Alcune conclusioni

Il tema del funzionamento delle filiere è entrato prepotentemente nella nuova Pac 2014-2020

1. Tante incertezze:

- ambiguità della Commissione
- difficoltà nell'adozione di strumenti efficaci
- difficoltà a rendere compatibile il sostegno con il WTO
- ma il problema esiste ed è importante e non si può tornare ai vecchi strumenti di mercato della Pac.

2. Un problema complesso = un ventaglio di strumenti

- il tema della stabilizzazione dei mercati è complesso, e non si risolve con un unico strumento
- tutta la Pac deve essere orientata a questo obiettivo
- compresa la politica della qualità
- ... anche la politica dei consumatori
- ... ma anche la politica nazionale.

Un ventaglio di strumenti (1)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Strumenti indiretti di stabilizzazione dei prezzi: sostegno alle OP (es. fondi di esercizio), promozione e stimolo agli accordi interprofessionali e all'economia contrattuale	Stabilizzazione dei mercati e dei prezzi, migliore funzionamento della filiera alimentare	Risposta rapida dei produttori ai mutamenti dei mercati e ai cambiamenti dei consumi	Necessità di coordinamento di azioni a livello nazionale e regionale. Difficoltà nei settori a bassa organizzazione dei produttori
Trasparenza dei mercati e corretto funzionamento della catena alimentare: controlli lungo la catena alimentare, informazione sui mercati	Migliorare il funzionamento della filiera alimentare	Concorrenza reale, eliminazione distorsioni e speculazioni a livello locale	Evitare la burocratizzazione e l'aumento dei costi amministrativi
Accorciamento delle filiere: agevolazione delle filiere corta a tutti i livelli, con strumenti finanziari e normativi; accordi locali di fornitura (mense, GD)	Uscire dalla logica delle commodities. Stabilizzazione dei prezzi e dei redditi	Filiere efficienti e sostenibili. Acquisizione di valore da parte dell'imprenditore agricolo locale. Deposito di valore nel territorio.	Evitare distorsioni della concorrenza. Efficienza del sistema

Un ventaglio di strumenti (2)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Creazione di reti di impresa: stimoli finanziari, incentivi, partecipazione regionale al capitale di rischio	Acquisizione di massa critica Superamento dei problemi della frammentazione delle imprese	Introduzione di innovazioni Collaborazione per l'accesso ai mercati nazionali ed internazionali	Evitare i rischi di creazione di strutture dipendenti dal sostegno regionale
Stimolo all'innovazione e all'introduzione e al trasferimento delle innovazioni (es. misura 124 PSR)	Sviluppo della ricerca applicata in ambito regionale Collegamento tra istituti di ricerca e imprese	Sviluppo di innovazioni a livello locale	Evitare di utilizzare tale strumento per il mero finanziamento delle strutture di ricerca Scarsa consapevolezza degli imprenditori
Sostegno al miglioramento del capitale umano: stage formativi, voucher formativi, consulenza	Vitalità delle imprese nel lungo periodo	Crescita delle capacità imprenditoriali Accesso alle innovazioni	Evitare eccessiva burocratizzazione

Un ventaglio di strumenti (3)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Credito agevolato, fondi di garanzia e supporto alla pianificazione economico-finanziaria aziendale	Agevolare investimenti e innovazione Limitare le crisi aziendali a causa di scarsa pianificazione finanziaria	Nuovi progetti imprenditoriali in settori innovativi Minori crisi aziendali	Evitare il risanamento di imprese inefficienti
Incentivo agli strumenti assicurativi contro le calamità naturali e fondi mutualistici tra agricoltori	Stabilizzazione dei redditi	Produzione regionale assicurata dalle calamità naturali Gestione delle crisi di mercato con strumenti assicurativi	Evitare di gravare le imprese di nuovi costi
Informazione ai consumatori e promozione dei prodotti locali	Crescita di consapevolezza del consumatore Riduzione dell'asimmetria informativa	Aumento della domanda di prodotti locali	Evitare distorsioni della concorrenza Evitare campagne promozionali costose ed inefficaci

La PAC dopo il 2013: *la Comunicazione della Commissione*

Giovanni Anania
Università della Calabria



la Comunicazione della Commissione

un documento

- **molto debole** dal punto di vista analitico
 - **molto conservatore** (nel senso che conserva molto della PAC attuale)
 - con **molte contraddizioni**
 - con **molte ambiguità**
- **del tutto inadeguato rispetto alle difficoltà degli scenari che attendono i sistemi di imprese agro-alimentari italiani**

la Comunicazione della Commissione

novità negli strumenti

- ▶ un nuovo PUA ... **a me non sembra tanto nuovo**
- la **prima** componente: **PUA attuale** (ridimensionato e regionalizzato)
- la **seconda** componente: **obbligatoria** e relativa a **tutte le aziende** (**non contrattuale**, immagino regionalizzata), quindi un rafforzamento della condizionalità del PUA attuale
- la **terza** componente: pagamento aggiuntivo nelle **aree svantaggiate**
- la **quarta** componente: eventuali **pagamenti accoppiati**

ma perché il PUA, così com'è, non va?

- ▶ **difficile individuarne gli obiettivi**
- **sostegno dei redditi?** *il PUA non ha alcun legame con il reddito aziendale (o familiare)*
- **protezione ambientale? manutenzione del paesaggio?** *il PUA non ha alcun legame né con l'ammontare di "beni ambientali" prodotti, né con il costo che l'azienda sostiene per produrli*
- **sviluppo rurale? coesione?** *il PUA non ha alcun legame con il contributo che l'azienda dà allo sviluppo dell'area in cui si trova né con le caratteristiche (forza/debolezza) di questa*
- **in-sicurezza alimentare?** *Il PUA è disaccoppiato dalla quantità di alimenti prodotta dall'azienda*

ma perché il PUA, così com'è, non va?

■ **Il PUA è una *compensazione della riduzione del sostegno ricevuto in un passato sempre più lontano***

- ▶ è una politica **efficace?**
- ▶ è una politica **efficiente?**
- ▶ è una politica **equa?**

e, soprattutto, è una politica in grado di aiutare le imprese ad affrontare i mutati scenari di mercato che le attendono?

la Comunicazione della Commissione

- ▶ enfasi sulla necessità di concentrare il sostegno sui soli “**agricoltori attivi**”, ...**ma** introduciamo anche un regime speciale di aiuti per le **piccole aziende**, ...**ma** “dare risposta alle domande specifiche dei **giovani agricoltori** e dei nuovi imprenditori” sarà una priorità, .. e vogliamo anche aumentare la **competitività** delle imprese agricole
- ▶ ...e, naturalmente, accrescere il potere dell'agricoltura nelle catene alimentari (da cui la necessità di ristrutturazione e consolidamento delle imprese agricole)

la Comunicazione della Commissione

- ▶ una “**scatola degli attrezzi**”, vecchi e nuovi, (...ampia quanto vaga) per la gestione del rischio, a disposizione dei Paesi Membri

la Comunicazione della Commissione

tre opzioni di riforma?

no, una sola

la seconda (una riforma significativa), come sostengono in molti?

no, la prima (solo ritocchi marginali)!

Il tema rilevante nella Comunicazione, alla fine, è uno solo: l'esigenza di arrivare ad una redistribuzione del sostegno tra i Paesi

qual è la PAC di cui avremmo bisogno dopo il 2013?

► **gli obiettivi:**

- ④ **sostenere la competitività delle imprese**
- ④ **aiutare le imprese a fronteggiare l'aumentata volatilità dei loro redditi**
- ④ **lo sviluppo delle aree rurali**
- ④ **la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del paesaggio rurale**

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Il lavoro: se non ora, quando?

Il tema **lavoro** ha un valore in sé: il tentativo di introdurlo nella discussione è rilevante, perché implica non piccoli aggiustamenti al modo di guardare alla riforma della Pac.

È il tempo per tentare nuove vie: è il tempo istituzionale della riforma e della progettazione del futuro; **c'è il tempo per provarci;** le geografie e le economie del mondo stanno cambiando moltissimo ed è tempo (forse) per fare **pensate un po' più lunghe** e meno convenzionali (senza fughe in avanti, s'intende!).

Il lavoro è in ombra, al più nel retrobottega degli obiettivi della policy o nel retropensiero dei policy maker. Un subrisultato di risulta, un esito inintenzionale (forse!). Mai nei titoli dei capitoli, né di un paragrafo o di un sottoparagrafo, sempre tra le righe. Mai tronco, al più rametto secondario (o terziario) di un altro ramo (o rametto).

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Il lavoro è in ombra da tempo, rimosso dall'analisi economica. Oggi conosciamo poco (e male) chi, dove e come lavora. Anche in agricoltura. Solo le emergenze e i conflitti sociali ("africani" a Rosarno, pastori sardi) "costringono" la politica, le organizzazioni e l'opinione pubblica ad occuparsi del lavoro e dei lavoratori che stanno "dietro"/"dentro" il latte, il formaggio, le arance, anche se per il breve lasso dell'emergenza.

Una ripresa economica di "qualità" (più attenzione all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alle risorse territoriali, ai beni pubblici, agli standard di benessere degli animali... e alle **condizioni dei lavoratori?**) presupporrebbe un certo allontanamento dallo schema economicistico dominante e meno ossessione sul passato.

Guardare all'agricoltura un po' meno come "ciclo tecnico" e un po' più come agricoltura territoriale: non solo come flusso di merci "tracciabile" ma anche come flusso di relazioni umane "incorporate" nelle merci.

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Il **lavoro** è usato al più come parametro per limitare, come “difesa” (*capping*).

Servirebbe (forse) mettere a tema il **lavoro come obiettivo “offensivo”**, come politica attiva del lavoro, come metro di qualità, equità e coesione sociale e territoriale. Semmai con gradualità, come suggerisce Donato Romano.

Buio pesto in quanto a tematizzazione e concettualizzazione del lavoro nella catena del valore agricolo. I prodotti sembrano venire dal nulla e anche i profitti, generati punto. La finanziarizzazione, la globalizzazione e il marketing ci hanno confuso e, a volte, fatto smarrire i fondamentali del processo di produzione.

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

C'è pudore a nominare direttamente il **lavoro**. Paradossale in una fase dello sviluppo “avanzato” con un così **alto spreco di lavoratori** (e dunque di capacità, conoscenze, saperi, abilità stratificate). Paradossale oggi in una fase dello sviluppo capitalistico dove contano sempre più le **risorse cognitive dei lavoratori** (imprenditori, conduttori, manager, raccoglitori, trattoristi, sarchiatori, potatori, salariati, autonomi, part-time, familiari, coadiuvanti).

La “buona” produzione oggi chiede un di più di conoscenza e di adattamento, anche per ruoli e mansioni di più basso livello. D'altro canto, **nuova occupazione e innovazione** sono sempre più facce di un stessa medaglia.

[In ombra anche altre parole “classiche” dell'economia e dell'agricoltura: terra e capitale]

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
ALCOMITATO DELLE REGIONI

*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle
risorse naturali e del territorio*

Lavoro compare 4 volte, ma in modo specifico solo nel brano che segue
“Sostenere il **reddito di base** con un pagamento diretto disaccoppiato di
base [...] Ai fini di una migliore distribuzione dei pagamenti [...]
introdurre un **massimale** per i pagamenti diretti erogati a singole
grandi aziende. La presa in conto dell'intensità di **lavoro salariato**
consentirebbe di attenuare eventuali effetti sproporzionati sulle grandi
aziende con un numero elevato di addetti”.

Occupazione 1 volta

“Preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura
costituisce un'attività economica importante in grado di creare
occupazione locale”.

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali/Istituto Nazionale
di Economia Agraria

*La discussione sul futuro della PAC: Quadro comunitario e interessi
dell'Italia* [Settembre 2010, 126 pagine]

Lavoro compare 42 volte, ma molte volte in forma generica o come
semplice sostantivo.

lavoro negoziale, lavoro a livello tecnico, lavoro specifico, lavoro di
monitoraggio, lavoro annue (ULA), lavoro in agricoltura, carico di
lavoro, **posti di lavoro**, **lavoro aziendale**, **forza lavoro agricola**, **lavoro
nelle aree rurali**, **intensità di lavoro**, box: lavoro totale (4), lavoro
familiare (10), unità di lavoro, lavoro terra capitale (2), lavoro
equivalente (2), lavoro annuale, **le differenze in termini di lavoro**,
frutto del lavoro, il valore del lavoro, tabella: unità di lavoro, forza
lavoro agricola, rappresentanti lavoro, capacità di creare lavoro nelle
aree rurali, almeno il 50% del lavoro deve essere svolto.

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Anche quando compare in forma specifica, la concettualizzazione è praticamente nulla. Ad esempio, si riportano due brani contenuti nelle pagg. 54 e 59 del documento.

54. posti di lavoro

“La Commissione europea ha ribadito che in futuro le sfide riguarderanno la competitività, la protezione dell’ambiente e la **creazione di nuovi posti di lavoro**”.

59. forza lavoro agricola

“[...] i pagamenti diretti dovrebbero essere progressivamente abbandonati e le risorse trasferite in parte al finanziamento di nuovi strumenti di gestione del rischio [...] in parte alla remunerazione dei servizi rurali e ambientali offerti dai produttori [...]. **Tali pagamenti dovrebbero avere un tetto massimo aziendale che tenga in considerazione la forza lavoro agricola**”.

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Altre parole che compaiono nel documento riferibili al tema lavoro, sebbene sempre in forma generica e non tematizzate.

Agricoltori: 84, in larga parte, sostegno, pagamento, reddito, ruolo (degli)

Occupazione: 17

Agricoltore: 7

Imprenditore/i/imprenditorialità: 7

Manodopera: 6

Capitale umano: 3

Donne: 1, “pacchetto donne”

Lavoratori: 1

Occupati: 1

Zero volte

bracciante/braccianti, contadino/i, femmine, frontaliero/i, immigrato/i, impiegati, laureati, lavoratore, lavoratrici, manager, occupato, salariati, risorse umane, scolarizzati, tecnici, uomini

Proprietari terrieri: 6

Capitale: 4

Domenico Cersosimo, Università della Calabria

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Quale futuro per le politiche di sviluppo rurale post 2013?

[position paper, 13 luglio 2010, pag. 14]

Lavoro: 1

Agricoltore: 7

Capitale umano: 3

Agricoltori: 1

Risorse umane: 1

Tutte le altre zero

Capitale: 0

Proprietari terrieri: 0



Pagamenti diretti e lavoro agricolo

Alessandro Olper
Università di Milano



Le proposte della Commissione sono generiche e poco chiare

- [...] tasso di base uniforme e obbligatorio [...] con un **tetto massimo** per i pagamenti ricevuti dalle grandi imprese per migliorare la distribuzione tra gli agricoltori [...] *Effetti sproporzionati sulle grandi imprese con elevato numero di occupati potranno essere mitigati considerando l'intensità del lavoro salariale (Com(2010) 672).*
- *Introdurre un massimale per il tasso di base, tenendo anche conto del contributo delle aziende di grandi dimensioni all'occupazione rurale (IP/10/1527)*
- Le due 'definizioni', oltre che generiche, non sono coincidenti

Le proposte della Commissione sono generiche e poco chiare

- Tuttavia il fatto stesso che se ne parli rappresenta un importante precedente
 - Molte novità del Pac sono state introdotte timidamente...
- Vale perciò la pena iniziare a ragionare sulle possibili implicazioni sia a livello generale che per l'agricoltura italiana

Perchè redistribuire in base lavoro ?

- È **politicamente** più spendibile per legittimare la spesa agricola
- È coerente con gli obiettivi di **coesione territoriale e di selettività** delle politiche
- Apparentemente **più 'equo'** qualora l'obiettivo sia il **sostegno del reddito**
 - Se redistribuisco (solo) in base alla superficie, *comunque* le imprese più grosse otterranno i pagamenti maggiori
 - Al contrario, utilizzando anche il lavoro, introduco un riequilibrio a favore delle aziende medio-piccole
 - In entrambi i casi, tuttavia, forte redistribuzione tra settori agricoli dove si utilizza il modello storico
- **Emergenza** del lavoro irregolare

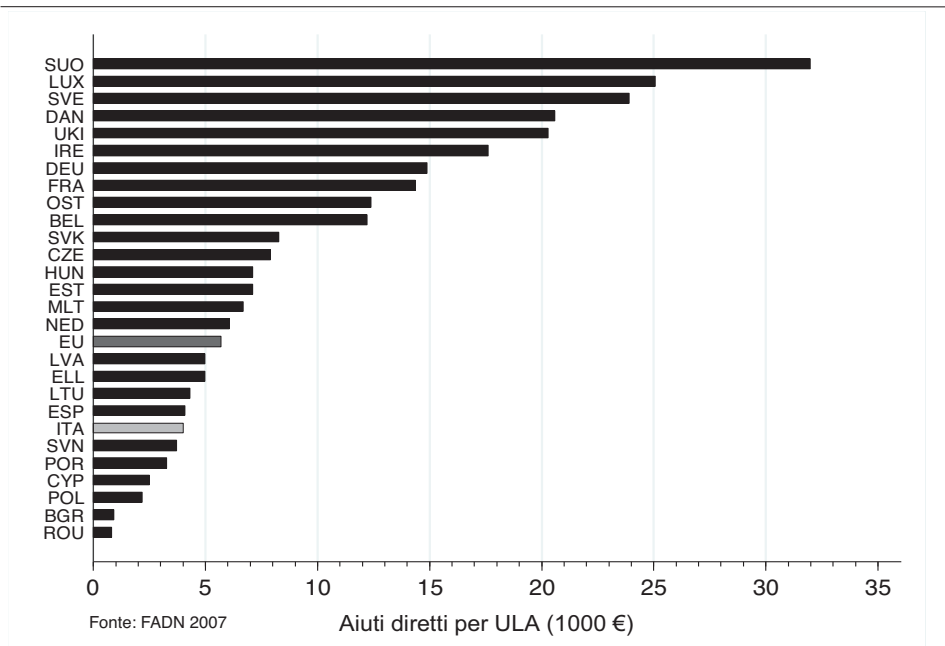
Le controindicazioni però non mancano

- Il fattore lavoro è certamente più ‘manipolabile’ del fattore terra...
 - Incentivo verso comportamenti opportunistici
 - **Inconsistenza temporale** della politica economica: ovvero gli effetti redistributivi attesi (ex-ante) possono essere diversi da quelli reali (ex-post)
- Difficoltà controlli ed elevati costi di transazione
 - Come misurare il lavoro agricolo ?
 - Posizioni INPS...
 - Come considerare imprese part-time, pluriattive, contoterzismo ?
 - ‘Studi di settore’ per orientamento/indirizzo produttivo/tipologia...

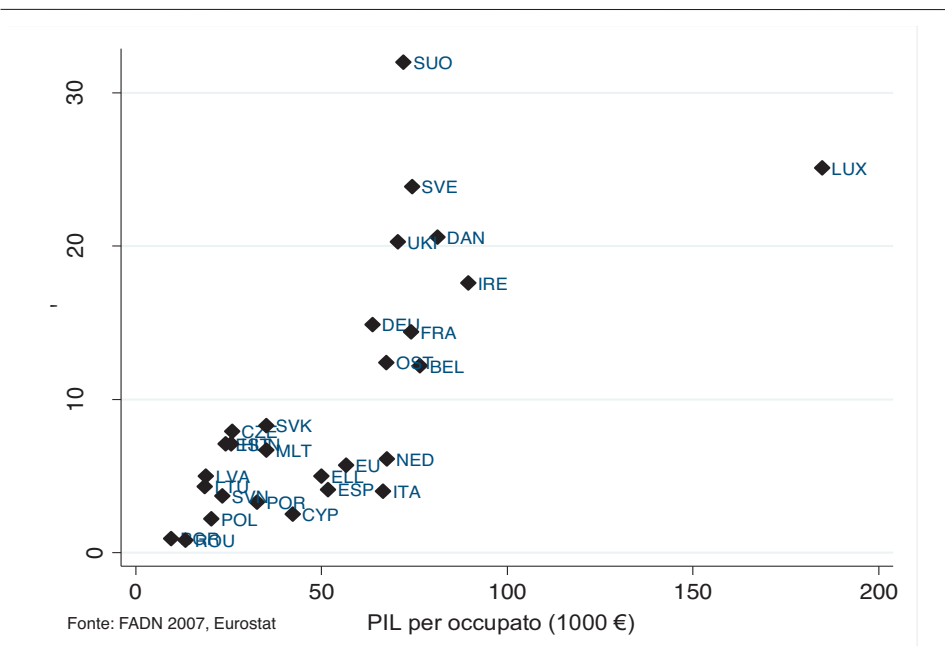
Le controindicazioni però non mancano

- Difficile da individuare il livello di applicazione
 - **UE**: eccessive eterogeneità nei valore unitari degli aiuti per occupato e nei salari di riferimento...
 - **Nazionale**: appare più logico, ma no riequilibrio tra paesi
 - **Regionale**: minori effetti redistributivi tra settori ma più concentrati
- Per l’Italia non solo vantaggi
 - Effetti redistributivi a favore di settori con **vantaggio comparato** (vino e ortofruttili) perchè intensivi di lavoro
...
 - A scapito di settori in cui l’Italia non ha un vantaggio comparato (cereali, latte e carne)
 - Perciò può apparire ‘Illogico’ da un punto di vista redistributivo
...
 - Se non mitigato pericoloso per alcune aree agricole del paese

Aiuti per occupato: UE 27 (2007)



Aiuti Pac/ULA vs. PIL/occupato (UE27)



Conclusioni

- L'idea del capping sul lavoro agricolo è una **novità** del documento della Commissione
- Tuttavia il suo ruolo appare piuttosto **annacquato** e tutto da chiarire
- Difficile una sua implementare a livello UE
- Se applicato a livello nazionale/regionale tende ad avere un certo **appeal** dal punto di vista **redistributivo**
- L'Italia potrebbe guadagnarci...
- Attenzione agli effetti redistributivi, potrebbero penalizzare 'troppo' settori con ridotto vantaggio comparato

Paolo Baccolo*

Nella ricca Lombardia, il 24% delle 37.200 aziende in Pac percepisce un premio annuo sotto i 1.000 euro, pari allo 0,8% del liquidato. 4.500 aziende percepiscono meno di 500 euro. Quanto costa ciascuna di queste Pac, se sommiamo i costi di Bruxelles, di Agea, dei Caa, dell'Opr, dell'agricoltore? Ce lo possiamo veramente permettere? Il contribuente è d'accordo?

Sull'altro estremo, il 2% delle aziende in Pac percepisce premi annui sopra i 100.000 euro, pari al 23% dell'erogato; 38 aziende prendono più di 300.000 euro. Pertanto, se consideriamo utile introdurre un tetto massimo agli aiuti per facilitare un effetto distributivo della Pac e non favorire eccessivamente le aziende di grandissima superficie, è altrettanto giusto introdurre una soglia minima, che eviti costi amministrativi superiori all'importo pagato.

Quanto alla comunicazione, non è vero quanto viene affermato riguardo all'apprezzamento entusiastico dei cittadini europei verso la Pac e i suoi risultati. Salvo i diretti interessati ai contributi Ue (pur numerosissimi, e di gran lunga maggiori di qualsiasi altra categoria produttiva), nessun cittadino dell'Unione conosce la Pac tanto da poterla descrivere e riesce a declinarne obiettivi e risultati, salvo descriverla come una politica assistenzialista, e gli agricoltori come una categoria assistita. Questo è un problema strutturale, a cui vanno dedicate risorse importanti di creatività e di intelligenza perché, in un contesto economico così difficile, ho dei dubbi che i contribuenti saranno disponibili a trasferire il 40% dei fondi che annualmente pagano al bilancio comunitario per una politica agricola che non sia chiarissima e percepibile. Le tessere alimentari non se le ricorda più nessuno.

Mi soffermo brevemente su altri tre temi, tra loro collegati. Il primo riguarda il consumo di suolo agricolo, che nella mia Regione è vera emergenza. Il suolo agricolo scompare a velocità impressionante; numerosi Comuni intorno alle grandi città hanno semplicemente impermeabilizzato e cementificato l'intero territorio. Il suolo agricolo scompare perché è di gran lunga il terreno meno costoso in assoluto, e quello che rende di meno in assoluto. Ce lo possiamo permettere? Io dico di no.

Il secondo tema è quello dei giovani imprenditori. Non da oggi discutiamo di ricambio generazionale e delle necessità di promuovere in termini concreti l'ingresso di giovani imprenditori – motivati, temerari e moderni – in agricoltura. Anche in questo caso, le barriere sono formidabili, nei termini della necessità di capitali, e delle modestia delle rese economiche, specie se paragonate ad altri impieghi e ad altre professioni. Ce lo possiamo permettere? Ancora una volta io dico di no.

Infine, le agroenergie, la novità boom dei Psr 2007-2013. Redditività stratosferiche, mercato condizionato dagli incentivi tariffari, consumo di suolo, equilibrio da identificare. È un modello che ci convince oppure è da regolamentare? Probabilmente è da regolamentare. Riorganizzazioni amministrative e procedurali, ad evitare di perdere soldi, come potrebbe capitare nel 2010, e ancora molto di più nei prossimi anni, già dal 2011.

La flessibilità è stata convincente nel momento in cui ha spinto la Regione a creare gli organismi pagatori regionali. A suo tempo gli Opr hanno introdotto le procedure informatizzate, i pagamenti solo bancari e molte innovazioni che sono state apprezzate dagli agricoltori. È venuto il momento di un nuovo scatto in avanti.

* Regione Lombardia

Gabriele Canali*

Il documento della Commissione che avvia, sia pure faticosamente e confusamente il processo di cambiamento della Pac in vista del 2013, sollecita molte riflessioni su diversi piani. In questa sede, per ragioni di spazio, si ritiene utile sviluppare tre sottolineature.

I destinatari del sostegno dei redditi

Tra gli obiettivi della Pac fissati già nell'articolo 39 del trattato di Roma del 1957, ora entrati nel Trattato dell'Unione, si legge: «assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola». Similmente, anche in importanti documenti successivi, in particolare quelli che hanno preparato le principali riforme, si sono sempre identificati i destinatari delle politiche di sostegno dei redditi in modo “ampio”. A ben guardare, le indicazioni politiche contenute nei documenti dell'Ue erano piuttosto chiare nel promuovere un sostegno dei redditi di coloro che sono membri di una «popolazione agricola», di una «comunità rurale»; in altri termini, tutti coloro che lavorano la terra e, svolgendo tale funzione attiva, partecipano sia al processo di produzione di alimenti che di conservazione e tutela dell'ambiente.

È tuttavia altrettanto chiaro che le diverse riforme della Pac hanno progressivamente abbandonato questa direzione; finché il sostegno ai redditi veniva conseguito mediante aiuti fortemente accoppiati alla produzione, tra i vari fattori di produzione sostenuti – sia pure indirettamente – vi era certamente anche il lavoro. Ma un cambiamento radicale si è verificato con il progressivo disaccoppiamento e con le sue modalità: la scelta dell'Ue di legare l'aiuto solo agli ettari di terra ha sganciato completamente il sostegno dei redditi da qualsiasi effetto positivo di sostegno, sia pure indiretto, sul lavoro agricolo. Anzi è vero il contrario: di fatto è risultata sostenuta la rendita fondiaria, con effetti di chiara distorsione a sfavore del lavoro e dell'impresa. L'aiuto disaccoppiato ha generato, direttamente o indirettamente, aumenti dei canoni di affitto e aumenti dei valori fondiari, oltre ad opportunità anche di non lavorazione. Questa politica ha fortemente agito contro l'aggregazione fondiaria e contro l'impresa, specie giovanile, avendo reso più difficile ed oneroso l'aggiustamento strutturale necessario per raggiungere la competitività.

Per queste ragioni non solo sarebbe più coerente rispetto agli obiettivi della Pac, affermati solennemente nel Trattato, pensare a una redistribuzione delle integrazioni dirette dei redditi che sia basata anche sul lavoro: il che potrebbe avere diversi ed importantissimi effetti positivi, sia economici che sociali. Peralto vale forse la pena ricordare che quando l'Ue cercò modalità per distribuire le risorse tra i diversi Paesi per il finanziamento delle politiche per lo sviluppo rurale, tra i criteri utilizzati vi fu proprio il lavoro, e non solo la superficie agricola.

Competitività e regionalizzazione

Mentre il dibattito avviato pure a livello nazionale sulla Pac post 2013 ruota soprattutto attorno al tema della “quantità” di risorse che saranno ancora a disposizione dell'agricoltura nel prossimo periodo di programmazione, scarsissima attenzione sembra essere posta su un tema che avrà un impatto anche maggiore sull'agricoltura italiana: la regionalizzazione.

Nel dibattito in corso si parla molto di regionalizzazione soprattutto per valutarne i possibili effetti, che appaiono indesiderati ai Paesi dell'Ue 15, di una ripartizione delle risorse che sia lineare tra tutti, vecchi e nuovi membri dell'Unione. Independentemente da questo aspet-

* Università Cattolica del Sacro Cuore

to, ciò che risulta (quasi) certo è che dopo il 2013 gli aiuti saranno in qualche modo regionalizzati anche a livello di singoli Stati membri, con inevitabili impatti particolarmente significativi nel nostro Paese, oltre che negli altri che non hanno mai avviato nessuna forma, nemmeno parziale, di regionalizzazione.

Infatti, un altro degli elementi caratterizzanti dell'attuale forma di sostegno dei redditi assicurata dalla modalità di applicazione nazionale della ultima riforma della Pac del 2003, è proprio il suo legame forte con il passato, assicurato dall'aver scelto una modalità di definizione dei titoli a livello individuale e senza nessuna forma di regionalizzazione. È in sostanza prevalso, a suo tempo, un approccio di "mera compensazione" rispetto alla situazione di sostegno, più o meno accoppiato e distorto, distribuito in passato. Ciò ha inevitabilmente tradotto le forti differenze esistenti da sempre a livello di protezione e sostegno tra comparto e comparto, in fortissime differenze di sostegno tra individuo e individuo, e non necessariamente tra agricoltore e agricoltore: non si deve dimenticare, infatti, che chiunque – sulla base della storia passata di gestione di terreni agricoli – può essere titolare di diritti e quindi godere del sostegno ai redditi, e di sostegni molto diversi e talvolta molto forti che non appaiono più giustificabili in base alla loro origine storica.

Interazione tra le politiche

Il documento della Commissione che prepara le prossime proposte sulla Pac post 2013 non sembra tenere praticamente in nessun conto le fortissime interazioni tra la Pac e quelle che sembrano politiche diverse, ma che con essa interagiscono fortemente; anzitutto la politica energetica, con le sue implicazioni sulle politiche relative alle bioenergie. Premesso che comunque anche queste ultime sembrano ancora ricche di contraddizioni, certamente non si può più evitare di notare che un sostegno forte alle bioenergie – sia esso più o meno scientificamente, economicamente e socialmente giustificato – di fatto interagisce fortemente, in modo sia positivo che negativo, con i diversi comparti dell'agricoltura europea (e mondiale). Quindi non si può ritenere sensato che una revisione della Pac possa semplicemente evitare di considerare tali interazioni, per il solo fatto che le risorse destinate a queste politiche derivano da altri capitoli del bilancio Ue e/o le politiche stesse dipendono da altre divisioni della Commissione.

Peraltro è piuttosto evidente anche il relativo scollamento tra queste proposte sulla Pac dopo il 2013 e quelle sulla politica per la qualità alimentare, nonostante la quasi coincidenza temporale tra la presentazione delle proposte della Commissione sui due temi (quelle sulla qualità sono attese entro dicembre 2010). Anche su questo tema sarebbe molto pericoloso – per il nostro Paese in particolare – non considerare i due tavoli di analisi e di proposta in modo fortemente unitario, sia dal punto di vista logico e tecnico che dal punto di vista politico.

Mario Catania*

Fabrizio De Filippis ha detto due cose che desidero riprendere. La prima è che questa Comunicazione è un documento complessivamente modesto, sotto alcuni aspetti anche deludente. La seconda è che sul piano dello scenario comunitario il pericolo di un ridimensionamento del budget agricolo non è più così evidente come lo era uno o due anni fa. Sono due considerazioni che condivido pienamente e aggiungo che forse occorre dare alcune chiavi di lettura in questo senso. La prima considerazione che faccio è che oggi all'interno della Commissione la posizione di Ciolos è una posizione delicata, il Commissario europeo è costretto a uno strenuo impegno per difendere la prospettiva di una politica agricola duratura e dotata di un budget sostanzioso. E per fare questo ha bisogno di fare delle mediazioni.

La Comunicazione della Commissione, nella sua dimensione difensiva e di continuità con una serie di aperture in termini di politica ambientale, è il segno di questa mediazione. Torneremo su questo perché c'è un passaggio che non è stato segnalato, e cioè la modifica che la Commissione propone in termini di pagamento disaccoppiato, spezzando il pagamento in due tronconi (uno il pagamento di base, l'altro la cosiddetta componente aggiuntiva verde). Ciolos secondo me è costretto a scegliere un profilo basso, si concentra sulla difesa del budget, evita di mettere in piedi una riforma più importante che probabilmente gli creerebbe maggiori problemi.

Una seconda considerazione è che ha ragione Fabrizio De Filippis quando dice che la spesa agricola nella sua complessità non uscirà male da questa sequenza per fattori esterni perché sulla Commissione, ancora una volta, è calata la spinta pesantissima della Francia a difesa del budget agricolo, con una enfasi che ricorda quella dei tempi di Chirac. La Presidenza Sarkozy, dopo uno momento di incertezza, ha ripreso la linea tradizionale: il posizionamento francese è molto forte ed è quello che in prospettiva ci ha dato quella dichiarazione sul budget non ostile alla Pac e che, nel medio periodo, ci consentirà di portare a casa un bilancio agricolo in linea di continuità con quello attuale.

Quanto alla Comunicazione, ritengo che quel poco che c'è di nuovo è prevalentemente di segno negativo. Mi riferisco allo sdoppiamento del Pua in due componenti, una cosa cervelotica e difficilmente immaginabile (la stessa Commissione non spiega come dovrebbe funzionare la seconda componente). Andrebbe infatti messo in piedi un sistema in cui il controllo sulle singole aziende sia capillare con delle ricadute in termini gestionali totalmente sconosciute. È evidente che quel passaggio della Comunicazione è pensato per le grandi colture, ma dopo il 2013 nel sistema di pagamento avremo anche l'ortofrutta, le arboree, i vigneti e altro ancora. C'è evidentemente un desiderio da parte del Commissario di raccogliere consenso all'interno della Commissione enfatizzando l'elemento ambientale. Ma ci troviamo dinanzi a un meccanismo che, se portato avanti nelle proposte, sarà una trappola micidiale.

Per quanto riguarda la redistribuzione tra i Paesi membri, purtroppo il pericolo è enorme per noi; sarà necessario un grandissimo sforzo negoziale dell'Italia perché la spinta a considerare la chiave di riparto soltanto sulla superficie dei Paesi membri è fortissima, e per ora trova unica correzione nel momento in cui la Commissione abbandona l'ipotesi del *flat rate* ma rimane comunque in quella logica perché prefigura un processo di riavvicinamento concepito sempre e soltanto in relazione alla superficie. Noi stiamo facendo uno sforzo enorme per

* Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali

veicolare soluzioni alternative; sembra che stiamo ottenendo qualche risultato e la stessa struttura della Commissione non è insensibile a questi ragionamenti. Nella valutazione d'impatto che la Commissione sta impostando adesso, e che sarà l'elemento di supporto delle proposte che verranno presentate a luglio, spero che siano previsti una serie di chiavi di possibili redistribuzioni del sostegno anche alternative rispetto alla sola superficie. Noi stiamo lavorando in questo senso.

Sui mercati condivido la posizione di Frascarelli. Oggi noi abbiamo una Pac all'estremo opposto di quella di vent'anni fa (interventista e regolatrice), estremamente inerte a causa della stragrande maggioranza del gettito sull'aiuto disaccoppiato. Non ci sono strumenti di reazione, quel poco che resta riguarda il comparto lattiero. Le linee che ci indica la Commissione adesso sono, da un lato, la gestione del rischio attraverso fondi mutualistici e dall'altro il rafforzamento degli agricoltori all'interno della filiera. Sono due linee che hanno dei limiti evidenti. La prima è "trapiantabile" solo su realtà limitate a livello europeo. Discuteremo di eventuali esperienze nell'ambito dell'articolo 68 negli anni che restano.

La parte invece sull'enfatizzazione della filiera secondo me non ha nulla dietro perché la Commissione non incide effettivamente sui rapporti all'interno della filiera come occorrerebbe fare; non ci sono le condizioni politiche e culturali per interventi di tipo cogente nei confronti degli anelli a valle dell'agricoltura a partire dalle deroghe in termini di concorrenza. Non c'è neanche la forza, come testimonia il pacchetto latte attualmente in stallo. Né ci sono i soldi per sostenere le politiche di aggregazione e organizzazione dell'offerta perché una generalizzazione del modello ortofrutta sarebbe possibile solo stornando una parte rilevante del gettito degli aiuti diretti, convogliandoli su un nuovo sistema di sostegno. Quindi la situazione nell'ambito delle politiche di mercato è a mio avviso pessima: l'Europa si è messa da sola in un vicolo cieco rinunciando a strumenti di tipo anticiclico che altri adottano con successo, a partire dagli Stati Uniti.

Quanto al lavoro, chi non è d'accordo che questo sia un elemento da innestare nella Pac? Ma io non vedo nessun segno che a Bruxelles si vada in questa direzione. Non solo perché il fattore lavoro è stato tradizionalmente estraneo alla Pac, ma perché a livello Ue nessuno ritiene che si possano superare delle criticità connesse al fatto che c'è in molti Paesi una larga diffusione del lavoro nero da un lato e di lavoro agricolo fittizio dall'altro; che c'è da parte dei Paesi membri una gestione della materia che poi si riverbera sulle statistiche di segno diverso e disomogeneo rendendole inattendibili. Questo mix di elementi fa sì che a Bruxelles ci sia una ritrosia a trattare l'argomento piuttosto radicata. A cui aggiungiamo che, nella distribuzione tra Stati membri del sostegno, l'elemento lavoro sarebbe dirompente spingendo verso i nuovi Paesi membri a discapito dei vecchi, tendenza che si vorrebbe invece frenare.

Sulla questione degli agricoltori attivi credo ci sia un po' di confusione. Quel che c'è nella Comunicazione è solo un'operazione "fumogena": sono aperture fatte al Copia-Cogeca, ma non vedo come la cosa possa funzionare. Mi pare inoppugnabile che un approccio che circoscriva gli agricoltori attivi già nella regolamentazione comunitaria impatta da subito sul concetto di disaccoppiamento: se posso limitarmi alle buone pratiche agronomiche senza produrre è chiaro che io non sono un agricoltore attivo. Quindi o si ripensa il disaccoppiamento o non lo si può limitare solo all'agricoltore attivo. C'è un problema a monte di coerenza della regolamentazione. Dove si arriva con questo discorso? Si arriva a qualcosa che già c'è, cioè si demanda allo Stato membro di circoscrivere il sostegno a coloro i quali percepiscono dall'attività agricola la parte prevalente del reddito. Allora il problema è misurarci a livello nazionale con questo tipo di possibile opzione, se vogliamo utilizzare questa soluzione.

Franco Chiriaco*

Intervengo quale consigliere del Comitato economico e sociale europeo e relatore unico del parere “Il futuro della Pac” a seguito della comunicazione della Commissione “La Pac verso il 2020”.

Quando discutiamo della Politica agricola comune non dobbiamo fare un errore che frequentemente ricorre a livello europeo (e in particolare nel nostro Paese), ricordando che alla Pac è affidato un budget 48 volte maggiore di quello dell’istruzione, 180 volte più grande di quello per l’ambiente ed energia e 38 volte maggiore di quello per la tutela del consumatore. Si tratta di un errore, sia perché queste politiche – a differenza della Pac – sono finanziate soprattutto dai bilanci nazionali, sia perché il riferimento alle risorse finanziarie quando parliamo di cibo, ambiente e territorio non potrà mai essere il metro di giudizio della Pac.

La Pac non è solamente produzione di cibo ma anche una fonte di lavoro visto che il settore impiega nell’intera Unione ben 40 milioni di persone (una su sei). Fare quindi riferimento solo al Prodotto interno lordo è sbagliato: in Italia l’incidenza del Pil è del 2 per cento, ma circa il 15 per cento della popolazione lavora nel settore considerando l’indotto e la trasformazione. In Europa sono 11,4 milioni i lavoratori in agricoltura (di cui 7 milioni salariati e 4,4 milioni stagionali transfrontalieri), a cui vanno aggiunti 4,5 milioni di lavoratori dell’industria alimentare, la prima in Europa per fatturato.

Se oggi il settore agricolo si presenta fragile, in particolare nella catena del valore, è principalmente a causa della volatilità dei prezzi e dello strapotere della grande distribuzione. I cittadini europei chiedono una struttura di prezzi prevedibile e stabile, produzioni di qualità, formazione e innovazione. Quindi, per questo settore il riferimento non può essere la globalizzazione ma, al contrario, la stabilizzazione dei mercati.

Nelle osservazioni generali che porterò nel parere del Comitato economico e sociale europeo, al primo posto ci sarà il tema della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari a prezzi ragionevoli, che deve restare un obiettivo prioritario per l’agricoltura europea nel contesto di uno scenario mondiale caratterizzato da pressione demografica e crescita dei consumi, ai quali occorrerà dare una risposta politica e strategica di sviluppo e di sicurezza alimentare globale. D’altronde, l’agricoltura può fornire un importante contributo alla gestione sostenibile delle risorse naturali permettendo di rispondere in maniera concreta alle grandi questioni della lotta al cambiamento climatico, dell’emergenza idrica, della protezione dell’ambiente, della biodiversità e dello sviluppo territoriale.

Gli obiettivi che oggi si pongono per l’agricoltura europea sono molto ambiziosi e richiedono una Pac efficace nella strumentazione, efficiente nei sistemi applicativi e adeguata nei mezzi finanziari. È inoltre assolutamente necessario integrare la Pac nelle altre politiche comunitarie; in questo senso, occorre porre particolare attenzione al negoziato sulla revisione del bilancio Ue. L’agricoltura fornisce un importante contributo alle sfide future della sostenibilità e dello sviluppo attraverso la produzione di beni e servizi pubblici che non possono essere adeguatamente remunerati attraverso il normale funzionamento dei mercati.

Per quanto riguarda gli strumenti da adottare, riteniamo che i pagamenti diretti debbano continuare a rappresentare il meccanismo di sostegno fornito dalla Pac. Occorre identificare nuovi criteri nell’articolazione dell’entità del pagamento diretto che consentano di erogare un sostegno commisurato alla produzione dei beni pubblici forniti dall’agricoltore.

* Comitato economico e sociale europeo

Il superamento del riferimento storico rende necessaria l'identificazione di un nuovo criterio per la definizione del massimale nazionale per i pagamenti diretti assegnato ad ogni Stato membro. In questo senso occorre prendere in considerazione altri criteri oltre a quello della superficie agricola nazionale, in particolare l'adozione dei criteri del lavoro e del valore aggiunto della produzione potrebbero valorizzare il contributo dell'agricoltura allo sviluppo territoriale.

L'introduzione di nuovi criteri di definizione dell'entità del pagamento diretto ci devono far riflettere sull'identificazione del territorio di riferimento per la determinazione della componente di base: europea, nazionale o regionale. Non secondaria sarebbe la possibilità di subordinare una componente del pagamento all'adozione di buone pratiche per la competitività, l'innovazione e l'utilizzazione della manodopera.

Concordiamo con la necessità di semplificare gli obblighi della condizionalità ambientale e di limitare l'erogazione del sostegno a favore dei soli agricoltori attivi; devono essere gli Stati membri a definire obbligatoriamente i requisiti minimi per l'accesso ai benefici della Pac.

Siamo d'accordo con la graduale abolizione degli interventi di mercato (prezzi garantiti, dazi, sussidi all'esportazione, ammasso pubblico, quote, *set aside*). Nell'ottica di contrastare l'instabilità dei prezzi e l'eccessivo potere di mercato della Gdo è opportuno adottare nella Pac post 2013 specifici strumenti gestiti direttamente dai produttori agricoli per la concentrazione dell'offerta e per il miglioramento delle relazioni commerciali, utilizzando misure e strumenti già sperimentati in alcune Ocm.

Lo sviluppo rurale può fornire un contributo alle esigenze delle filiere e dei territori rurali. Occorre conservare l'attuale assetto della Pac basato sui due pilastri, promuovendo il riordino delle misure di competenza e un maggior grado di complementarità degli interventi. Si concorda con l'abolizione della modulazione a fronte della garanzia di una adeguata dotazione finanziaria finalizzata allo sviluppo e alla competitività.

Occorre infine creare nuove opportunità di sviluppo locale, come i canali di distribuzione alternativi (filiera corta, etichettatura, sicurezza alimentare).

Stefano Mantegazza*

Vi ringrazio innanzitutto per l'invito a partecipare a questo importante dibattito; il mio intervento è anche a nome dei colleghi della Fai Cisl e della Flai Cgil.

La comunicazione della Commissione agricoltura sulla Pac verso il 2020 apre ufficialmente un lungo negoziato che si concluderà per gli aspetti più importanti entro la prossima estate. L'Italia si presenta a questo appuntamento, strategico per tutto il settore agro-alimentare, debole e divisa. Debole perché al momento non è dato sapere se per i prossimi mesi avremo un governo in carica e quanto esso possa essere autorevole. Divisa perché, nonostante i rischi mortali che corre il settore primario, il sistema delle imprese sembra ritenere impossibile ogni forma di dialogo utile a definire una sintesi degli interessi rappresentati. Fai, Flai e Uila hanno incontrato in questi giorni le organizzazioni professionali e sono state ricevute da molte istituzioni. Proseguiremo questo confronto nei prossimi giorni con altri autorevoli interlocutori: abbiamo riscontrato finora molti interessi comuni, tanto da immaginare una posizione condivisa di tutta la filiera agro-alimentare che produrrebbe un segnale forte verso il governo e verso l'Europa.

Avvertiamo forte la necessità di uno sforzo corale nell'interesse del Paese e del settore. Provo a riassumere le convergenze individuate. Siamo tutti d'accordo che le risorse da stanziare sul bilancio europeo per la nuova Pac debbano essere confermate. Siamo tutti d'accordo che essendo l'Italia contribuente netto la quota di risorse ad essa spettante non debba diminuire.

Anche sulla proposta della Commissione credo si possa condividere un primo giudizio di insieme: una proposta di profilo basso che non porterà a una riforma radicale, ma che ugualmente è piena di insidie per l'agricoltura italiana. La scelta centrale è infatti quella di prevedere un aiuto diretto per ettaro omogeneo per tutti gli agricoltori europei.

Se passasse senza temperamenti il principio "tanti ettari, tanti soldi" l'Italia agricola si incamminerebbe lungo un piano inclinato che fino al 2020 provocherà ulteriori riduzioni di reddito, di occupazione, crisi di molte filiere, riduzione della capacità competitiva. Per evitare quello che sarebbe un vero disastro e che porterebbe anche ad una contrazione delle risorse (almeno un miliardo e mezzo di euro l'anno) abbiamo solo una strada: proporre modifiche in grado di premiare le potenzialità dell'agricoltura italiana e costruire con le agricolture più avanzate solide alleanze.

I consumatori italiani ed europei hanno bisogno di un'agricoltura forte, che tuteli l'ambiente e garantisca cibo sicuro, di qualità elevata, a costi contenuti. Per la nuova Pac ci vogliono quindi strumenti per combattere le crisi di mercato e specifiche riserve di bilancio per le emergenze. Gli agricoltori italiani ed europei, a loro volta, hanno bisogno di incentivi per la competitività delle loro aziende che consentano il riequilibrio della redditività nel percorso dal campo alla tavola e di un sistema che li tuteli dalla volatilità dei prezzi. Il rapporto con il mercato e le tematiche di filiera sono di fatto assenti nelle proposte della Commissione. Su questo versante ci vuole una capacità propositiva importante. L'industria, a sua volta, chiede certezze sul conferimento delle produzioni in termini di quantità, qualità e costi. Il Sindacato vuole che il lavoro dipendente sia tutelato e ben retribuito.

Tutta la filiera agro-alimentare italiana ha poi un interesse più generale a che le risorse europee premiano in primo luogo l'agricoltura più intensiva e più competitiva: quella che mette

* Uila Uil

al centro dello sviluppo il lavoro e l'innovazione. In questa ottica la scelta della Commissione affinché le risorse della Pac siano erogate agli "active farmers" potrebbe essere una grande opportunità. Incentivi solo a chi produce per il mercato potrebbe essere un buon compromesso.

La riforma presentata dal commissario Ciolos ha però altre finalità. È bene dirlo con chiarezza e fuori da ogni diplomazia. L'obiettivo principale è quello di spostare una consistente quota di risorse a favore dei Paesi dell'Est e per realizzarlo si pensa di tornare all'antico. Aiuti diretti per ettaro, erogati a pioggia a prescindere da quantità e qualità prodotte. Per l'Italia sarebbe una tragedia ma per l'Europa intera un errore strategico clamoroso. Non dobbiamo sostenere con i soldi dei contribuenti europei le agricolture più deboli e più arretrate ma utilizzarli per vincere le nuove sfide di mercato che dovremo affrontare dopo il 2013.

Va in questa logica rafforzata l'opportunità di accoppiare una parte degli aiuti con produzioni strategiche. Il disaccoppiamento è stato per molte filiere un disastro. Errare è umano, perseverare diabolico.

È necessario che l'intera filiera agro-alimentare italiana impegni il governo per modificare sostanzialmente questa ipotesi di riforma. Dovremo probabilmente accettare l'abolizione dei riferimenti storici, ma con le necessarie gradualità, e dobbiamo fare in modo che l'aiuto ad ettaro sia condizionato ad una serie di parametri: rispetto dell'ambiente, produzione lorda vendibile, valore aggiunto realizzato, lavoro dipendente e autonomo impiegato. Questi sono i valori attraverso i quali è possibile tutelare la nostra agricoltura. Tra questi, la difesa dell'occupazione nella sua quantità e qualità può essere l'elemento vincente in questa battaglia.

Sul lavoro c'è una timidissima apertura nel testo della Commissione ma tra le Organizzazioni e nel Parlamento le sensibilità sono maggiori. Dobbiamo provarci. Ora, non possiamo aspettare la prossima riforma dopo il 2020.

Dobbiamo sconfiggere l'idea per cui nella filiera agro-alimentare i prodotti e i profitti sembrano arrivare dal nulla.

Una modalità relativamente semplice per valorizzare il lavoro e far emergere quello in nero potrebbe essere quella di dedicare una parte delle risorse della Pac a ridurre l'onere della contribuzione previdenziale.

Noi siamo impegnati affinché il governo e l'intera filiera assumano la scelta di valorizzare il lavoro come fondamentale per difendere un sistema agro-alimentare come il nostro che è continuamente alla ricerca dell'eccellenza.

Abbiamo una carta da giocare per evitare che la Pac fino al 2020 assista l'agricoltura del carretto anziché quella più competitiva ed è quella della codecisione obbligatoria tra Comagri (Commissione agricoltura del Parlamento europeo) e commissione. Dobbiamo intervenire sul Parlamento europeo e farlo tutti insieme. Divisi siamo destinati inevitabilmente a perdere. Evitiamo, sulla strada per Bruxelles, di fare come i famosi galli dei "Promessi Sposi" che continuavano a beccarsi tra di loro mentre stavano per finire, tutti insieme, in padella.

Flaminia Ventura*

La comunicazione della Commissione Ue “La politica agricola comune (Pac) verso il 2020 – Rispondere alle sfide future dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, sembra rappresentare già un documento di compromesso, a causa sia dell’incertezza sulle decisioni relative al nuovo bilancio dell’Unione (e quindi alla quota parte che verrà destinata alla Politica Agricola Comune), sia della debolezza del Commissario Ciolos nei confronti delle altre Direzioni della Commissione (che obbliga ad un’importante attenzione a questioni ambientali, sanitarie e di concorrenza), sia soprattutto alle diverse esigenze degli Stati membri conseguente all’eterogeneità delle agricolture europee e dei suoi territori rurali. Questa condizione di partenza rende certo insoddisfacente la comunicazione stessa che appare in più parti contraddittoria e priva di reali strumenti di attuazione degli obiettivi strategici individuati, ma lascia margini di “manovra” agli Stati membri sia su questioni rilevanti – come quella dei beneficiari della Pac – sia sugli strumenti attuativi seppure all’interno di una nuova architettura che definisce tre categorie di intervento: il Premio Unico Aziendale finalizzato al sostegno del reddito di agricoltori virtuosi in termini ambientali; gli strumenti di mercato, peraltro pochi, convenzionali e non ben definiti; il sostegno allo Sviluppo Rurale.

Questa divisione così netta tra gli strumenti, senza che vi siano riferimenti ad aggiustamenti nell’ambito del periodo di programmazione per trovare le giuste sinergie tra di essi, è certamente un elemento di debolezza dell’architettura della nuova Pac proposta dalla comunicazione, che va a discapito delle politiche di mercato senza le quali gli altri due strumenti rischiano di perdere ogni efficacia nel medio, ma anche nel breve periodo. Esaminiamo sinteticamente il perché.

Il nuovo premio unico sarà comunque rimodulato sulla base di criteri che tengano conto di una sua redistribuzione più equa a tutti gli agricoltori della Ue, in termini di risorse finanziarie (il Pua rappresenta attualmente oltre il 70% della spesa per la Pac), criteri che necessariamente dovranno però tener conto delle diversità esistenti nelle economie degli Stati membri e di come queste influiscono sull’attrattività del settore agricolo. L’obiettivo di sostegno al reddito degli agricoltori è legato oggi, come negli anni ’60, a mantenere la presenza di imprese agricole attive e quindi della popolazione legata direttamente ed indirettamente a questo settore in aree rurali che vedono proprio nella questione demografica la prima e più importante sfida per il futuro. Di conseguenza, nella quota di Pua finalizzata al sostegno dovrebbero essere presenti indicatori che considerano sia il differenziale di reddito tra agricoltura ed altri settori sia indicatori legati all’intensità di lavoro come in parte presente nella comunicazione stessa.

La proposta della Commissione è però anche quella di una sua sempre maggiore finalizzazione al pagamento delle esternalità sociali positive che rappresentano per l’agricoltore europeo incremento di costo e che non sono pagate dal mercato; in uno scenario di volatilità dei prezzi, il Pua totalmente disaccoppiato dal mercato non consente comunque una stabilità dei redditi degli agricoltori (se non di quelli che continueranno a disattivare le imprese) e soprattutto difficilmente verrà reinvestito nell’impresa per incrementarne competitività attraverso innovazione ed ammodernamento dei processi e delle strutture come è invece accaduto negli anni passati. Va quindi valutato se e come le risorse per il sostegno allo sviluppo rurale possano consentire il sostegno agli investimenti per un adattamento continuo ad un

* Università di Perugia

mercato che è sempre più dinamico e segmentato e pertanto richiede un'accelerazione nei cambiamenti imprenditoriali.

La nuova componente ambientale del Pua non sembra infatti sostituire le misure agro ambientali, trasferendole nel “primo pilastro” e lasciando quindi maggiori risorse allo Sviluppo Rurale; piuttosto costituisce solo un'estensione delle prescrizioni della condizionalità, con l'introduzione di nuovi vincoli che non solo appaiono ingiustificati rispetto a quanto già presente nelle Buone Pratiche Agricole ed Ambientali al fine di garantire la multifunzionalità delle pratiche agricole (e cioè la produzione congiunta di esternalità positive e prodotti agricoli), e soprattutto del tutto inefficaci perché non contestualizzabili in ambito territoriale. Inoltre, ancora più grave, ancora una volta vengono utilizzate metodologie del tipo “*command and control*” che sono state abbandonate da tempo negli altri settori produttivi sia per le questioni ambientali sia per quelle igienico sanitarie per la loro scarsa efficacia legata all'impossibilità di prevedere normative adeguate alla varietà dei processi (command) e per l'alto costo dei controlli derivante dalla presenza di un elevato rischio di “*moral azard*”, cioè di comportamenti opportunistici facilitati da un controllo sul prodotto e non sul processo. Nel settore agricolo le condizioni descritte sono ancor più rilevanti proprio per la forte componente territoriale dei processi e per la rilevanza dell'uso comune di risorse naturali e della difficoltà di identificare delle responsabilità individuali di impatti sulle risorse naturali che hanno sempre una dimensione “collettiva” (come, ad esempio, residui di fitofarmacie ed effetto deriva).

La compensazione delle esternalità positive di tipo ambientale ha quindi bisogno di strumenti flessibili che possano avere adattamenti localmente specifici sia dell'obiettivo sia delle modalità attraverso cui questo obiettivo può essere raggiunto dagli agricoltori e soprattutto che consentano una progressiva sostenibilità economica e sociale della pratica stessa, in modo da garantirne il mantenimento nel medio e lungo periodo. Da diversi anni in molti Paesi europei si stanno sperimentando strumenti che tengano conto di queste necessità nella gestione delle misure agro ambientali e che, quindi, utilizzino metodologie di partecipazione dal basso sia nella definizione degli obiettivi, sia degli impegni; un esempio importante sono i contratti tra Enti locali ed agricoltori in Francia, e le Cooperative ambientali nel Nord dell'Olanda. Queste ultime, in particolare, hanno consentito lo sviluppo multifunzionale del settore lattiero caseario – e cioè congiunto ad una ricostruzione del paesaggio agrario tradizionale, della biodiversità e dell'uso razionale della risorsa irrigua ed al conseguente sviluppo di attività turistico-ricreative-culturali – che hanno consentito una stabilità dei redditi anche a fronte della riduzione del prezzo del latte.

In questi esempi i fattori di successo sono la definizione di aree omogenee, l'individuazione di tecniche localmente specifiche attraverso la collaborazione tra agricoltori, ricercatori e tecnici e la gestione collettiva dell'area e degli impegni che dà luogo a fenomeni di controllo sociale e di reputazione che riducono i costi dei controlli. Inoltre questi strumenti, proprio per la loro natura territoriale e collettiva, consentono una gestione inclusiva anche delle piccole e piccolissime imprese senza elevati costi amministrativi. Con il risultato, ad esempio in un Paese come il nostro dove le piccole imprese sono presenti in numero molto elevato, di evitare che la diffusione di tecniche eco-compatibili avvenga a “macchia di leopardo” e quindi con una notevole perdita di efficacia (interruzione dei corridoi ecologici, effetti deriva per le colture biologiche e/o integrate/inquinamento delle acque, abbandono degli oliveti storici, eccetera) e che gli elevati costi amministrativi portino ad una selezione dei beneficiari che non tenga conto della rilevanza sociale ed ambientale della piccole imprese proprio nelle aree più fragili (montagna e zone interne).

Tutti i fattori di successo vengono a mancare nella gestione ambientale attraverso il Pua, come proposta dalla comunicazione. Meglio quindi riportare le misure agro ambientali all'interno di un Sostegno allo Sviluppo Rurale che abbia però una maggiore finalizzazione territoriale e una forte vocazione verso politiche di integrazione settoriale e di sviluppo di imprese e mercati locali. Nel Pua si potrebbe, invece introdurre una componente di "mercato" finalizzata agli obiettivi re-introdotti dalla comunicazione, e cioè quello della sicurezza degli approvvigionamenti (anche se con sfumature notevolmente diverse rispetto ai primi anni della Pac poiché viene privilegiata la componente sicurezza legata agli aspetti igienico sanitari delle produzioni), e quello di miglioramento del funzionamento della catena alimentare. La comunicazione sottolinea, infatti, che «benché tali meccanismi costituissero gli strumenti tradizionali della Pac, le successive riforme hanno potenziato l'orientamento al mercato dell'agricoltura dell'Ue riducendo queste misure a "reti di sicurezza", al punto che le scorte pubbliche sono state praticamente eliminate. Mentre ancora nel 1991 le misure di mercato rappresentavano il 92% della spesa della Pac, solo il 7% del bilancio Pac è stato loro destinato nel 2009».

Una quota finanziaria che oggi fa parte del Premio Unico potrebbe essere utilizzata per misure di mercato finalizzate al miglioramento dell'offerta dei prodotti, anche in termini qualitativi e alla regolazione dell'immissione delle produzioni sul mercato e a favorire forme di integrazione verticale e contrattuale degli agricoltori. In questo senso modelli sperimentati come quello dell'Organizzazione Comune di Mercato per i prodotti ortofrutticoli possono costituire strumenti rilevanti anche se con le necessarie eventuali modifiche derivanti dalle diverse caratteristiche delle produzioni interessate (maggiore conservabilità delle produzioni, grado di dipendenza dai mercati internazionali, rilevanza della logistica, eccetera).

L'Ocm ortofrutta ha, infatti, consentito di gestire un settore strategico per l'Unione, sia per i Paesi produttori, sia per quelli importatori con risorse finanziarie molto limitate e questo a fronte di una pressoché totale liberalizzazione del commercio internazionale per questi prodotti. L'individuazione dell'Organizzazione dei Produttori come soggetto intermediario rispetto ai singoli produttori costituisce certamente un elemento di semplificazione amministrativa e, inoltre, ha il vantaggio che le scelte di investimenti e di adeguamenti delle produzioni e delle tecniche degli associati ai mutamenti del mercato vengano effettuate con un'ottica imprenditoriale piuttosto che "politico-amministrativo-burocratica" come spesso avviene per gli strumenti di adeguamento strutturale previsti all'interno dello Sviluppo Rurale. Inoltre, attraverso le organizzazioni dei Produttori possono essere gestiti ancora una volta i piccoli produttori e le imprese non professionali che comunque in molti territori e per produzioni anche di grande qualità rappresentano una base produttiva importante alla quale non si deve rinunciare sia per questioni economiche, ma anche per il ruolo di stabilizzatore sociale che il reddito accessorio dell'agricoltura svolge in queste aree.

È sempre all'interno di strutture associative che è possibile gestire strumenti di riduzione del rischio di mercato – quali fondi mutualistici od assicurazioni che vengono esplicitamente menzionati dalla comunicazione – ma introdotti tra le misure di sostegno allo sviluppo rurale, confermando il ruolo di "contenitore" del secondo pilastro. Come già detto, invece, il sostegno allo sviluppo rurale va sempre più finalizzato su base territoriale subregionale e qui le imprese agricole che operano prevalentemente sul mercato locale anche attraverso accordi e forme relazionali diverse con gli altri operatori economici ed istituzionali locali possono trovare sostegno all'innovazione ed adeguamento strutturale. Per lo sviluppo rurale vanno infatti incentivate forme di programmazione e gestione dal basso che tengano conto proprio

delle dinamiche locali in atto da parte delle imprese, con una gestione congiunta di interventi di tipo finanziario con quelli per il miglioramento della *governance*, e del contesto ambientale in senso generale.

Certamente la comunicazione costituisce una nuova, cruciale occasione per disegnare politiche nazionali per il settore agricolo e le aree rurali che diventino le linee guida per orientare una riforma della Pac annunciata, ma ancora non consolidata. Solo così possiamo evitare che, come spesso è avvenuto in passato, l'intervento pubblico nazionale sia volto principalmente a limitare i danni delle scelte di Bruxelles piuttosto che a sostenere le dinamiche competitive ed innovative delle nostre imprese e territori rurali alla base dello sviluppo del settore e sempre più a rischio di estinzione.

Pubblicazioni del Gruppo 2013

Quaderni

Filippo Arfini, Andrea Belletti, Giovanni Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2010.

Fabrizio De Filippis e Donato Romano (a cura di), *Crisi economica e agricoltura*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2010.

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice, Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Working paper

Fabrizio De Filippis e Pietro Sandali (a cura di), *La nuova Pac per l'Europa 2020. Gli orientamenti della Commissione*, Working paper n. 15, dicembre 2010.

Gabriele Canali, *Verso una politica Ue della qualità agroalimentare. Quali strumenti per la competitività?*, Working paper n. 14, settembre 2010.

Fabrizio De Filippis e Roberto Henke, *La Pac verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper n. 13, ottobre 2009.

Angelo Frascarelli e Francesca Oliverio, *I prezzi dei cereali in Italia. Un'analisi delle serie storiche 1993-2008*, Working paper n. 12, settembre 2009.

Josef Schmiduber, *La dieta europea. Evoluzione, valutazione e impatto della Pac*, Working paper n. 11, luglio 2009.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n. 10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Franco Sotte, Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, aprile 2008.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il Gruppo 2013 intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Alberto Franco Pozzolo (Università del Molise), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti), Andrea Segrè (Università di Bologna) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano al Gruppo 2013 Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.

I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.