



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

"Economia nelle aree rurali: strumenti e modelli per tutelare e sostenere beni comuni"
Ferrara - 27 settembre 2012

**Ordine Dottori Agronomi
e Forestali di Ferrara**



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI FERRARA**

agrireregionieuropa

Franco Sotte



**... e se immaginazzimo
una PAC davvero al
passo con i tempi?**

Franco Sotte è il Direttore di Agrireregionieuropa
Docente di Economia e Politica Agraria e di Economia
del Territorio e dell'Ambiente
Università Politecnica delle Marche – Ancona
f.sotte@univpm.it

Franco Sotte – Settembre 2012

1



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

Le tappe del dibattito (fino ad oggi)

3 marzo 2010	Publicazione del documento "Europa 2020" http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_it.htm
12 aprile 2010	Ciolas lancia consultazione sul futuro della Pac
17 giugno 2010	Il Consiglio europeo adotta Strategia "Europa 2020" http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm
19-20 luglio 2010	Conferenza europea a Bruxelles su futuro della Pac http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/index_en.htm
19 ottobre 2010	Comunicazione della Commissione sul futuro delle politiche comunitarie e sul bilancio 2014-2020
18 novembre 2010	Comunicazione Commissione sul futuro della Pac http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:it:PDF
29 giugno 2011	Proposte legislative sul bilancio 2014-2020 http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm
12 ottobre 2011	Proposte legislative sulla nuova Pac 2014-2020 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm
13 luglio 2012	Conferenza europea Bruxelles sul futuro della PAC http://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-conference-2012_en.htm

agrireregionieuropa

Franco Sotte – Settembre 2012

2



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

agriregionieuropa

La situazione oggi

- ❖ Mancano 15 mesi al 1 gennaio 2014
- ❖ Negoziazioni sul MFF nessun passo avanti
- ❖ Di conseguenza rallentato il processo di riforma della PAC
 - “No money, no vote” Peter Jahr, deputato conservatore tedesco nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo il 21 marzo
 - Ciolos : “a final deal on the Cap reform is not possible without knowing the long term budget”
- ❖ Nel frattempo
 - Critiche a proposta PAC (dopo sostegno quasi unanime, Ciolos con il cerino in mano?)
 - Nuovo Farm Bill USA: via gli aiuti disaccoppiati

Franco Sotte – Settembre 2012

3



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

agriregionieuropa

A che punto siamo?

- ❖ Il futuro dell'UE ?
 - Molti cambi di governo nel 2012
 - Fr, It, Sp, Gr, Be, Slo, Sk, Ro
 - Dove si voterà (nuove maggioranze?)
 - 2012: Gr, Ola e Rom votato, Aut, Lit
 - 2013: It, Ger, Swe, Bg, Cy, Mt
 - 2014: giugno nuovo Parlamento europeo, autunno nuova Commissione UE
 - La nuova agenda imposta dalla crisi economica
 - Difficoltà a finanziare il bilancio UE
 - Pressioni per una redistribuzione dei fondi
 - Nuove priorità: **agricoltura più vincolo che obiettivo**
 - Farming budget: the “weakest link”

Franco Sotte – Settembre 2012

4



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

Cosa ne può conseguire?

❖ La PAC indebolita nelle trattative sul bilancio

	2007-13		2014-20	
	% GNI	Mdi €	% GNI	Mdi €
Proposta Commissione	1,24%	1178	1,05%	1.025
Proposta pagatori netti	1,00%	950	0,70-0,8%	683-780
Compromesso finale	1,045%	993	? 0,9-1,0%	878-976

-50/-150 Mdi €

Presidenza Cipro set 2012:
“tagli al bilancio 2014-20” : “INEVITABILI”
Stima : - 100 miliardi di euro in pagamenti

- Premono i pagatori netti: UK, GER, SWE, NL, FIN, AUS e anche la FR (seppure chiedendo non sia ridotta la PAC)
- Foreign Affairs Council: “Inevitable substantial reduction”

Franco Sotte – Settembre 2012

5

agriregionieuropa



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

Dove (eventualmente) togliere ??

COMPARISON MFF 2007-13/2014-20	Mdi € 2011		Difference (in %)
	2007-2013	2014-2020	
1. Smart and Inclusive Growth	445.5	490.9	
<i>Of which Cohesion Policy</i>	<i>354.8</i>	<i>336.0</i>	
<i>Of which infrastructure (Connecting Europe Facility)</i>	<i>12.9</i>	<i>40.0</i>	209.7%
<i>Of which Competitiveness (Research & innovation; Education; Galileo etc)</i>	<i>77.8</i>	<i>114.9</i>	47.7%
2. Sustainable Growth: natural resources	421.1	382.9	
<i>Of which Market related expenditure and direct payments</i>	<i>322.0</i>	<i>281.8</i>	
3. Security and Citizenship	12.4	18.5	49.9%
4. Global Europe	56.8	70.0	23.2%
5. Administration (including pensions and European schools)	56.9	62.6	10.1%
Total commitment appropriations	993.6	1 025.0	3.2%

- Se si taglia, tutte le linee di bilancio saranno tagliate
- I tagli nella PAC riguarderanno entrambi i pilastri

Franco Sotte – Settembre 2012

6

agriregionieuropa



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

Le tappe del dibattito (future)

16 Ottobre 2012	Cons. Aff.Gen mette le cifre nella "negotiating box"
22-23 nov 2012	Cons. Aff.Gen straordinario su budget 2014-20 MFF
Febbraio 2013	Presidenza IRL ipotesi Cons Europeo straordinario
	Quando la riforma della PAC?
Fine 2013	Originale termine approvazione della nuova Pac
Primavera 2013	Attuale previsione accordo finale nuova PAC
	Due ipotesi
Ipotesi A	Accordo ma un testo di attesa
1° gennaio 2014	Entrata in vigore nuovo budget 2014-20 MFF Entrata in vigore della nuova Pac
2015-16	Nuova Mid Term Review x completare la riforma
Ipotesi B	Nessun accordo
2014-2015	Attuale MFF prolungato 1-2 anni
1° gennaio 2016	Entrata in vigore nuovo budget 201?-20 MFF Entrata in vigore della nuova Pac

Franco Sotte - Settembre 2012

7

agriregionieuropa



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

4 ragioni x un ripensamento della PAC

1. La conferma dei pagamenti diretti al centro della Pac
 2. La scelta dell'ettaro come espressione sintetica del diritto al sostegno
 3. Il secondo pilastro in secondo piano
 4. L'opportunità persa dell'agricoltore attivo
- ❖ Ci sono ovviamente molte altre ragioni per rivendicare un ripensamento

Franco Sotte - Settembre 2012

8

agriregionieuropa



1. Pagamenti diretti centro della Pac

❖ Giustificazione del disaccoppiamento

- Ai tempi della riforma Fischler: superare senza traumi i pagamenti accoppiati alle produzioni
- Ma pagamenti disaccoppiati non hanno giustificazioni teoriche oltre la transizione



La domanda cruciale sui Pagam diretti

(sia pure "spacchettati" e regionalizzati)

❖ Cosa paga il contribuente? Qual è l'obiettivo?

- sostegno al reddito?
- sostegno agli investimenti?
- pagamento per i beni pubblici?
- l'attenuazione degli effetti della volatilità dei mercati?
- conservazione della vecchia distribuzione dei fondi UE e delle vecchie posizioni di rendita?
 - *Paying for doing nothing*



COA: principio base dell'intervento UE

- ❖ **Ogni misura di spesa deve essere**
 - Targeted: mirata ad un preciso obiettivo
 - Tailored: a misura del costo sociale necessario
 - sottoposta a precise valutazioni di efficienza ed efficacia.
- ❖ **pagamenti diretti**
 - peso molto consistente nel bilancio dell'UE
 - Mancano valutazioni su efficienza ed efficacia, per il motivo che una valutazione è impossibile se l'obiettivo è indeterminato (Esposti, 2011).



2. L'ettaro sintesi del diritto

- ❖ **Nell'Unione europea forte diversità**
 - dei territori rurali e delle forme di agricoltura
 - quindi obiettivi strategici diversi
- ❖ **Base del calcolo: l'ettaro ammissibile**
 - qualsiasi superficie utilizzata esclusivamente o prevalentemente per attività agricole
 - qualsiasi superficie con diritto a PUA o SAPS nel 2008
- ❖ **Come si può rappresentare e sintetizzare tutto questo con la scelta di legare i pagamenti agli ettari?**



Perché proprio l'ettaro?

❖ Scelto per la praticità

- non sfugge ai rilievi satellitari
- garantisce meno abusi che un qualsiasi altro più ragionevole parametro (es. occupazione o il valore aggiunto)

❖ Ma ha i seguenti difetti

- va ad aggiungersi alla rendita fondiaria
- premia le agricolture estensive di lavoro
 - che contribuiscono di meno all'occupazione e producono meno valore aggiunto.



Spacchettamento in queste condizioni

❖ Apprezzabile per abbandonare il vecchio Pua

❖ Ma apre una serie di interrogativi

- cosa paga il pagamento base?
- È davvero ecologico il pagamento green?
- Che senso ha un pagamento supplementare per i giovani se il suo importo deve essere irrisorio?
- Non si imporranno inutili vincoli?
- Non si accrescerà la complessità burocratica senza un reale miglioramento della qualità della politica?



Regionalizzazione in queste condizioni

- ❖ soluzione meno discriminatoria della soluzione storica
- ❖ ma manca di una base di razionalità
 - Perché sarebbe equo dare a tutti un pagamento di uguale importo (ad ettaro)?
 - Se si ammettono diverse modalità di calcolo e di distribuzione tra SM e regioni -> effetti distorsivi della concorrenza



3. Il secondo pilastro in secondo piano

(miliardi di € a prezzi correnti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
P1 Direct payments + market expenditure	45.304	44.830	45.054	45.299	45.519	45.508	45.497	45.485	317.193
P2 Rural Development	14.451	14.451	14.451	14.451	14.451	14.451	14.451	14.451	101.157
TOTAL CAP	59.755	59.281	59.505	59.75	59.97	59.959	59.948	59.936	418.350

- ❖ Fine della modulazione
- ❖ Conservata distrib ($\approx 3/1$) tra 1° e 2° pilastro
- ❖ Introdotta la flessibilità tra pilastri : fino al 10% massim trasferib in Italia da 1° a 2° pilastro

*European Commission Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione
dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013*



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

La spesa PAC nelle MFF 2014-20

Commissione europea 29 giugno 2011

(valori assoluti a prezzi 2011, Mln euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
P1 Mercato agricolo & pagamenti diretti	43515	42244	41623	41029	40420	39618	38831	38060	281825
P2 Sviluppo Rurale	13890	13618	13351	13089	12832	12581	12334	12092	89895
Totale PAC	57405	55862	54974	54118	53252	52199	51165	50152	371720
Totale bilancio UE	145650	142556	144002	145085	146368	147344	148928	150718	1025000

(valori percentuali)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
P1 Mercato agricolo & pagamenti diretti	29,9	29,6	28,9	28,3	27,6	26,9	26,1	25,3	27,5
P2 Sviluppo Rurale	9,5	9,6	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,0	8,8
Totale PAC	39,4	39,2	38,2	37,3	36,4	35,4	34,4	33,3	36,3
Totale bilancio UE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

-12,5

-12,9

agriregionieuropa

Meno fondi, soprattutto allo sviluppo rurale

Franco Sotte – Settembre 2012

17



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

I finanziamenti 2014-2020

- ❖ **Congelati al livello del 2013 in termini nominali**
 - Implicitamente $\approx -12,6\%$ in termini reali nell'UE
 - Redistribuzione tra SM \rightarrow Italia $\approx 5,2\%$
 - Italia 1° pilastro = $-12,6 - 5,2 = -17,8\%$
 - Italia 2° Pilastro = ??? (probabilmente simile)
- ❖ **Conservata distribuzione tra 1° e 2° pilastro**
 - rapporto $\approx 3 / 1$

agriregionieuropa

Franco Sotte – Settembre 2012

18



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

Le differenze tra 1° e 2° pilastro

Caratteristiche	1° pilastro	2° pilastro
Cofinanziamento	No	Si (moltiplica e responsabilizza)
Tipologia intervento	Pagamenti annuali	Contratti pluriennali
Gestione	Centrale UE (Agea)	Periferica SM/Regioni
Beneficiario	Azienda Italia '09: 1.254.366 ben.	Impresa Italia '09: 143,602 ben.
Approccio sistemico	No (azienda isolata dal contesto)	Possibile e auspicabile nel territorio/nella filiera
Adattabilità	"One size fits all" per tutta l'UE	Adattato alle specificità territoriali regionali
Selettività	Non selettivo (ha elegg.)	Selettivo
Contrattualizzato	No (solo eco-condiz.)	Si
Obiettivi chiari	No (redd, beni pubb,..)	Si (obiettivo -> misura)
Mirato all'obj ? (targeted)	No (a tutti gli ha)	Si (selezione)
A misura (tailored)	No (storico -> flat x ha)	Si (criteri regol/bandi) 19

agriregionieuropa



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

I beneficiari: agricoltori attivi

- ❖ "The CAP is not designed to support 'sofa' farmers"
Ciolos 12 Ott 2011
- ❖ **Grandi aspettative di selezione specie in Italia**
 - Aziende imprese (10-20%, 70-80% Sau)
 - formazione, ricambio generazionale, ricerca e trasferimento delle innovazioni, sostegno nella competizione, gestione dei rischi, aiuto alla diversificazione e al rinnovamento strutturale, credito
 - Aziende "non-imprese" (80-90%, 20-30% Sau)
 - soprattutto bisogno di servizi: informazione, aggregazione, supporto, ecc.
 - non di trasferimenti, che oltretutto comportano un enorme onere burocratico
- ❖ **Invece di fatto quasi nessuna selezione**

agriregionieuropa

Franco Sotte – Settembre 2012

20



La definizione

❖ Definizione di "active farmer"

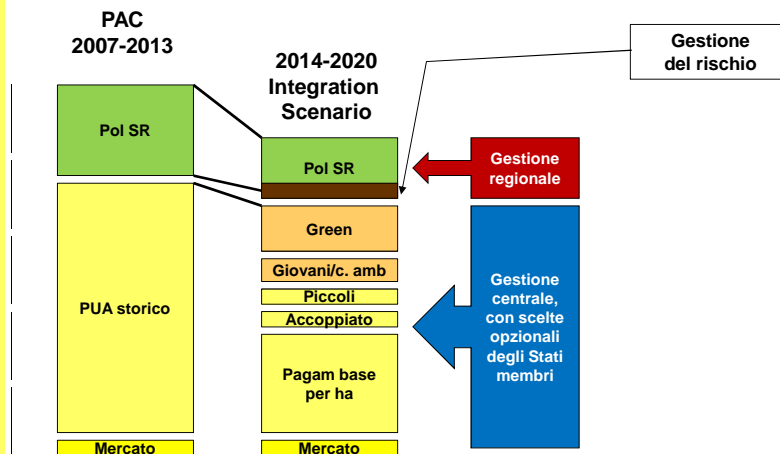
- A) Persona fisica o giuridica (o aggregazioni)
- B1) PD \geq 5% del reddito complessivo ottenuto da tutte le attività economiche non agricole, oppure
- B2) superfici agricole principalmente mantenute in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione come stabilito dagli SM

❖ Non si applica agli agricoltori con <5000 euro di pagamenti diretti

- 87,4% dei beneficiari italiani è sotto la soglia
- 2/3 di questi ricevono meno di 100 euro/mese



Come si presenta oggi la futura PAC?



❖ Mancata fin qui proposta/protesta delle Regioni e delle istituzioni sul territorio



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

agriregionieuropa

Una diversa Pac a partire dall'attuale?

❖ Gli obiettivi sono indicati nei documenti strategici

» The CAP towards 2020:18/11/2010

❖ Incipit

- La PAC è di fronte a diverse sfide (...) che invitano l'UE a compiere **scelte strategiche** per il futuro a **lungo termine** della sua agricoltura e delle sue aree rurali.
- Deve essere **efficace** nell'orientarsi verso queste sfide

❖ Contribuire alla Strategia UE 2020

- Crescita intelligente - incrementando **l'efficienza** nell'uso delle risorse e accrescendo la **competitività** con **l'innovazione**
- Crescita sostenibile - mantenendo rinnovabile la base produttiva (...), producendo **beni pubblici ambientali**
- Crescita inclusiva - liberando il **potenziale economico** delle aree rurali ...

Franco Sotte - Settembre 2012

23



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

agriregionieuropa

Obiettivi della PAC 2014/2020

❖ Incipit

- La PAC è di fronte a diverse sfide (...) che invitano l'UE a compiere **scelte strategiche** per il futuro a **lungo termine** della sua agricoltura e delle sue aree rurali.
- Deve essere **efficace** nell'orientarsi verso queste sfide

❖ Contribuire alla Strategia UE 2020

- Crescita intelligente - incrementando **l'efficienza** nell'uso delle risorse e accrescendo la **competitività** con **l'innovazione**
- Crescita sostenibile - mantenendo rinnovabile la base produttiva (...), producendo **beni pubblici ambientali**
- Crescita inclusiva - liberando il **potenziale economico** delle aree rurali ...

» The CAP towards 2020:18/11/2010

❖ Cosa ne avreste dedotto ?

- Una scelta netta a favore della politica di sviluppo rurale !

Franco Sotte - Settembre 2012

24



Il plan B delineato, ma scartato

	Scenario	Obiettivi
1	Adjustment scenario	Continuare l'attuale politica risolvendo i principali difetti (distribuzione dei pagamenti diretti)
2	Integration scenario	Finalizzare e rinverdire i pagamenti diretti e rinforzare le finalizzazioni della politica di sviluppo rurale integrandola con le altre politiche dell'UE
3	Refocus scenario	Riorientare la politica verso obiettivi ambientali con una progressiva abolizione dei pagamenti diretti e un rafforzamento della politica di sviluppo rurale

- ❖ Scelta condivisa dal PE che si è accordato alla Commissione annacquando l'originale relaz Dess + in favore della 3° opzione



Come si esce dall'impasse ?

- ❖ **Scenario 1: si trova una intesa**
 - Bisogna vedere quanti fondi alla Pac
 - Come (re)distribuiti tra SM
 - Un testo di attesa per mirare a nuovi obiettivi?
 - Combattere la volatilità dei mercati
 - Mirare meglio a competitività e beni pubblici
 - Una nuova Mid term review intorno al 2016 ?
- ❖ **Scenario 2: non si trova l'intesa**
 - L'attuale MFF 2007-13 prorogato 1/2 anni
 - Non pochi problemi specie nel secondo pilastro
 - Riforma rinviata ai nuovi Parlamento e Comm UE
- ❖ **Una buona occasione in ogni caso per un profondo ripensamento della Pac**



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

agriregionieuropa

Qualche idea per un Plan B

- ❖ **Ricondurre i due pilastri alle loro funzioni storiche**
- ❖ **1° pilastro : mercato**
 - regolazione dei mercati
 - sicurezza alimentare
 - gestione dei rapporti nelle filiere
- ❖ **2° pilastro : sviluppo rurale**
 - competitività
 - beni pubblici
 - diversificazione e inclusione nelle aree rurali

Franco Sotte – Settembre 2012

27



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

agriregionieuropa

Levare duplicazioni tra i 2 pilastri?

- ❖ **Spostare “green”, giovani e aree con vincoli nat. dal 1° al 2° pilastro**
 - **Equilibrio finanziario tra pilastri** (al 2°: $30+2+5=37\%$)
 - si tolgono le duplicazioni
 - si adegua l'intervento alle specificità del territorio
 - si riconduce in un quadro programmato, con obiettivi chiari, interventi a misura ...
- ❖ **Concentrare il 1° Pilastro su sicurezza alimentare e gestione del rischio**
 - Superamento (graduale ma definitivo) dei pagamenti disaccoppiati attuali
 - Spostare l'attuale gestione del rischio dal 2° al 1° pil.
 - Un sistema di stoccaggio in accordo con le condizioni di mercato (*Market-Driven Inventory System*)

Franco Sotte – Settembre 2012

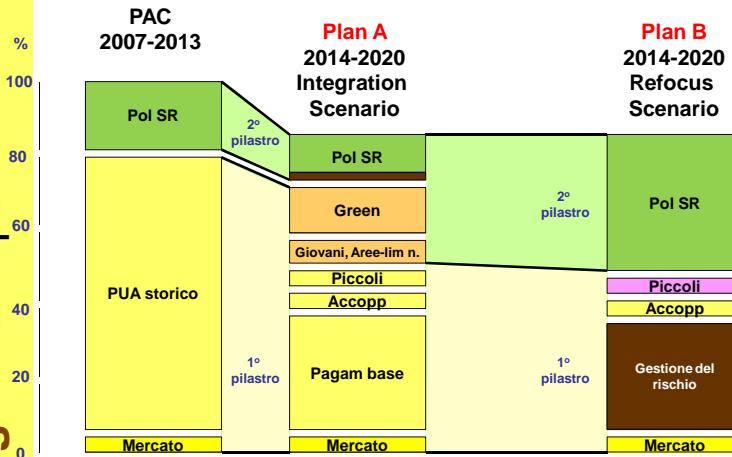
28



associazione Alessandro Bartola
studi e ricerche di economia e politica agraria

Le trasformazioni della PAC

agrireregionieuropa



Franco Sotte - Settembre 2012

29



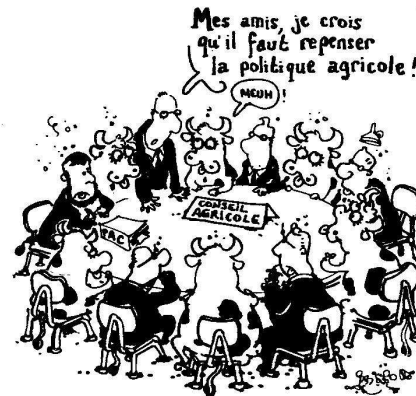
associazione Alessandro Bartola
studi e ricerche di economia e politica agraria

www.agrireregionieuropa.it

ELCAP the e-learning course in English on the CAP

Grazie

agrireregionieuropa



FLANTOU, LE MONDE, FRANCIA

Franco Sotte - Settembre 2012

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