La Pac che vorrei

Roma, 30 gennaio 2017

Angelo Frascarelli
Università degli Studi di Perugia
Dipartimento di Scienze Agrarie Alimentari e Ambientali

Pac: quali obiettivi?

Pac 2014-2020		Pac post 2020	
Ambiente, cambiamenti climatici e benessere degli animali	+++	Ambiente, cambiamenti climatici e benessere degli animali	++
Competitività	+++	Competitività	++
Stabilizzazione dei mercati	+	Stabilizzazione dei mercati	++
Funzionamento filiera alimentare	+	Funzionamento filiera alimentare	+++
Innovazione	++	Innovazione	+++
Sviluppo delle zone rurali	+++	Sviluppo delle zone rurali	++
		Cibo	+++
		Occupazione	+++

Obiettivi e strumenti

OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI	STRUMENTI
Beni pubblici *(quando il mercato non c'è)*	*Produzione di beni pubblici europei*	Pagamento disaccoppiato regionalizzato e condizionalità (ambiente, food safety, occupazione). Pagamenti accoppiati (in casi limitatissimi).
	Agricoltura in territori con handicap e squilibri naturali	Indennità compensative (montagna, zone svantaggiate, Natura 2000)
	Produzione di beni pubblici differenziati territorialmente	Pagamenti agro-climatico-ambientali e silvo-climatico-ambientali
Competitività *(quando il mercato non funziona)*	*Interventi diretti per una regolamentazione di base e per situazioni di crisi grave*	Interventi diretti sui mercati: reti di sicurezza, gestione degli stock (in caso di crisi grave). Gestione del rischio.
	Trasparenza del mercato	Norme di commercializzazione, regole di concorrenza
	Adeguamento dell'offerta e promozione di filiere organizzate	OP, AOP, OI, contratti, programmazione produttiva DOP e IGP
	Ammodernamento, innovazione e capitale umano nei sistemi agroalimentari e rurali	Incentivi all'ammodernamento, all'introduzione di innovazioni e al ricambio generazionale. Incentivi alle filiere territoriali. Incentivi per l'aggregazione

Fonte: Elaborazione propria

Pagamenti accoppiati vs pagamenti disaccoppiati (1)

Nel dibattito sulla Pac, orientamenti del **mondo accademico** opposti a quelli dei **decisori politici** (Pupo D'Andrea, 2014).

- **Per mondo accademico:**

1. **i pagamenti accoppiati dovrebbero essere eliminati o limitati nel tempo, poiché inefficaci rispetto agli obiettivi per cui erano stati concepiti (Tangermann, 2011; Swinbank, 2012), favorendo l'introduzione di pagamenti tesi alla remunerazione di servizi ambientali e al sostegno delle aree rurali (Buckwell, 2008; Bureau e Witzke, 2010);**
2. **le politiche disaccoppiate sono più efficaci nel porre rimedio ai "fallimenti del mercato", poiché i mercati deregolamentati sono più efficienti di quelli soggetti all'intervento pubblico.**

3. **I pagamenti accoppiati nei settori in cui la materia prima agricola subisce trasformazione (es. pomodoro, tabacco, macellazione bovini), costituiscono un trasferimento surrettizio all'industria di trasformazione.**

Pagamenti accoppiati vs pagamenti disaccoppiati (2)

❖ **Per i decisori politici:**

1. **i policy maker e le organizzazioni agricole ed agroindustriali hanno sempre chiesto un sistema di pagamenti accoppiati;**
2. **questa contrapposizione è emersa in tutta la sua contraddizione anche nel negoziato sulla Pac 2014-2020;**
3. **anche in Italia, il mondo politico si è scontrato e diviso sui pagamenti accoppiati.**

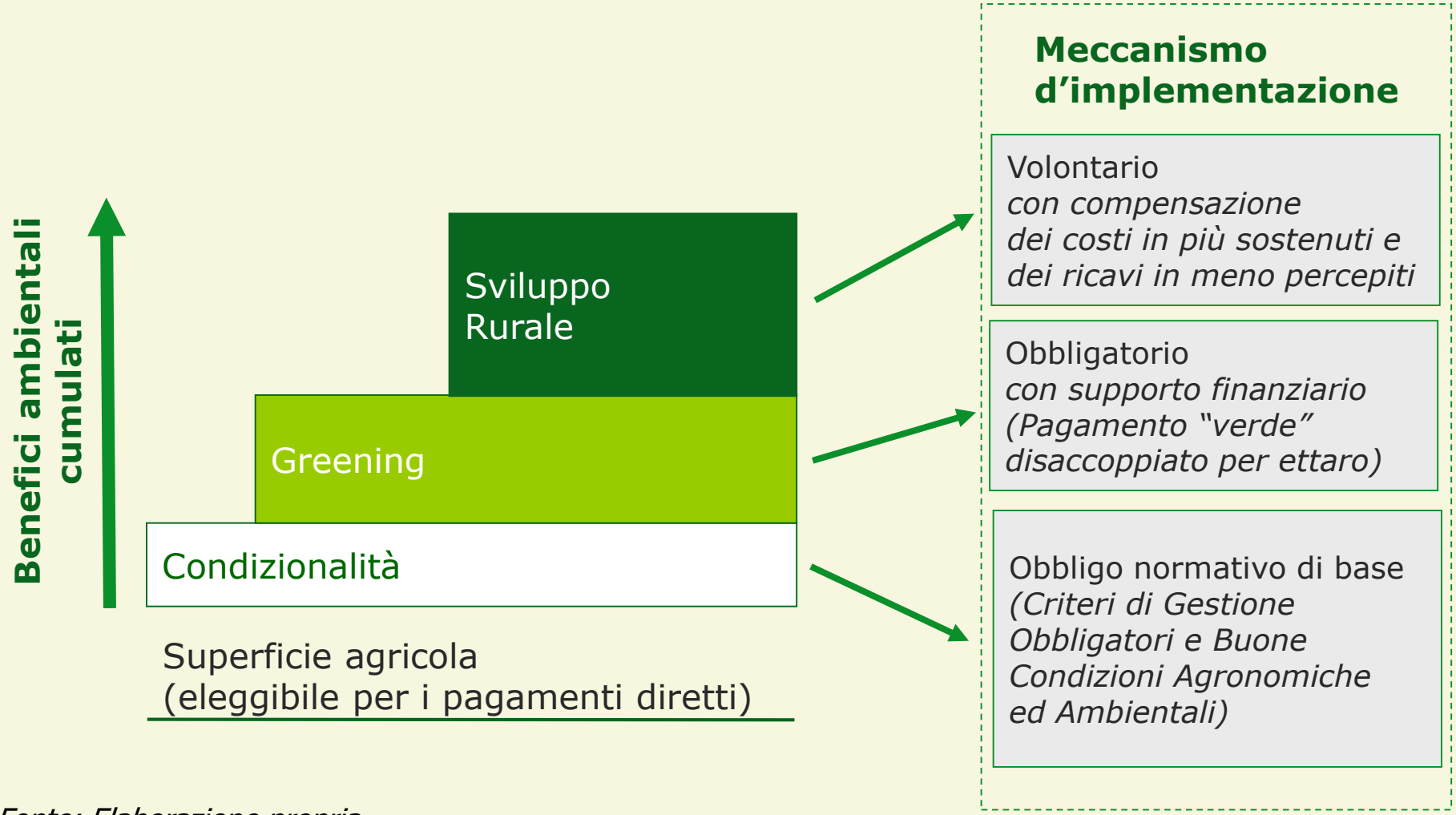
❖ I limiti dei pagamenti accoppiati sono indiscutibili e la comunità scientifica è concorde.

❖ Unici casi in cui i pagamenti accoppiati sono giustificabili:

1. produzione associata ai beni pubblici;
2. settore della trasformazione poco concentrato;
3. es. sostegno alla zootecnia estensiva in montagna, leguminose, in grado di garantire un certo livello di fornitura di beni pubblici;

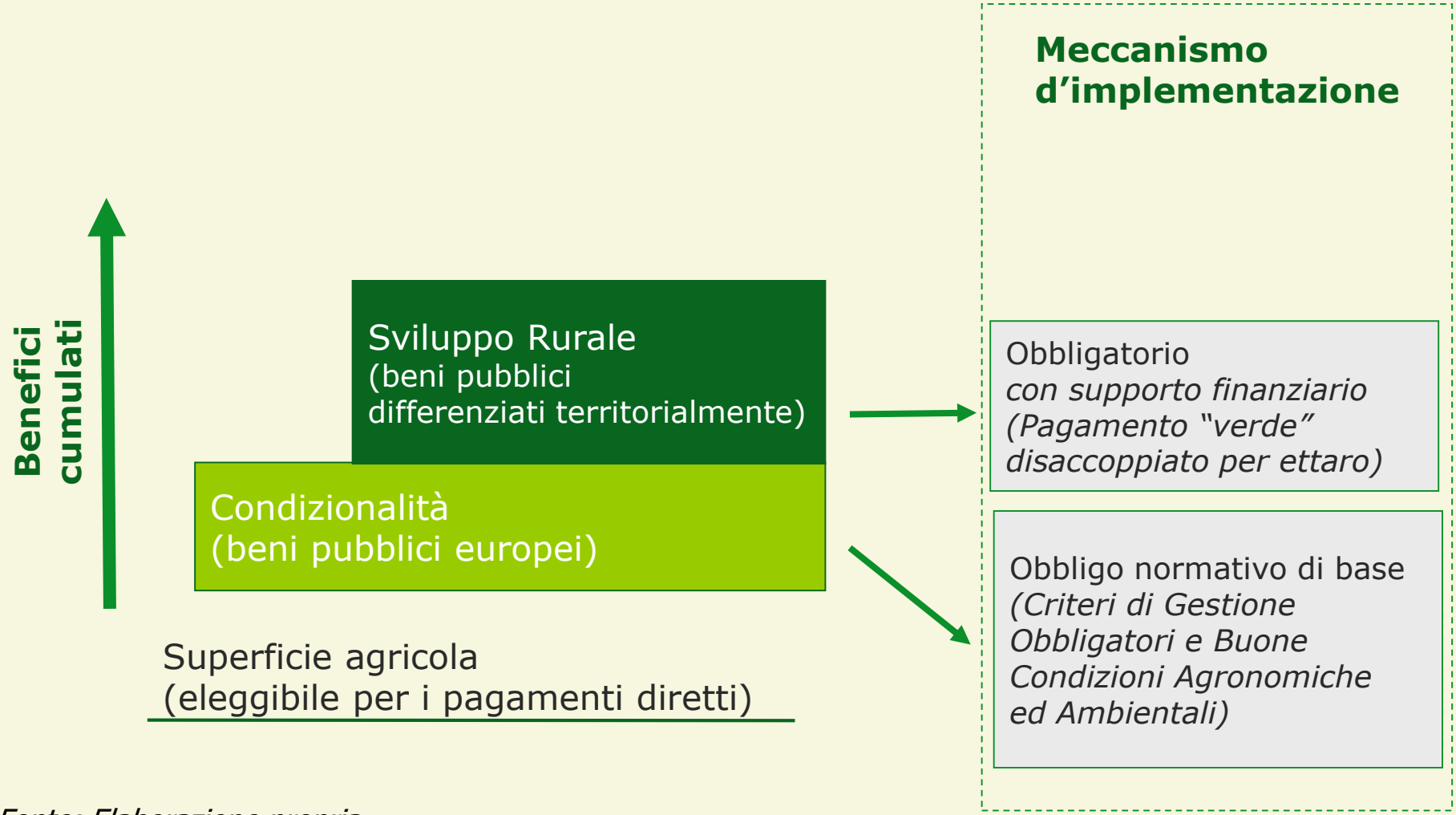
31 1 2009

Pac 2014-2020: benefici ambientali cumulati



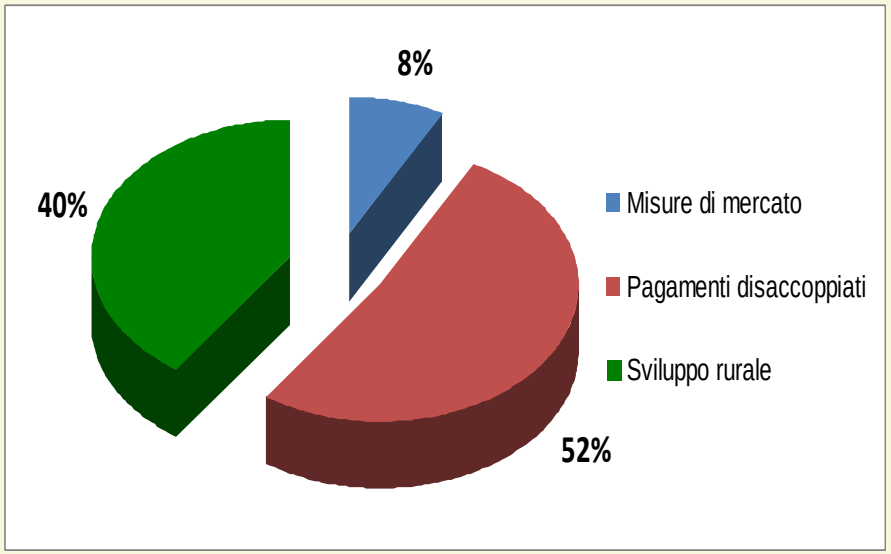
Fonte: Elaborazione propria

Remunerazione a beni pubblici europei e differenziati territorialmente

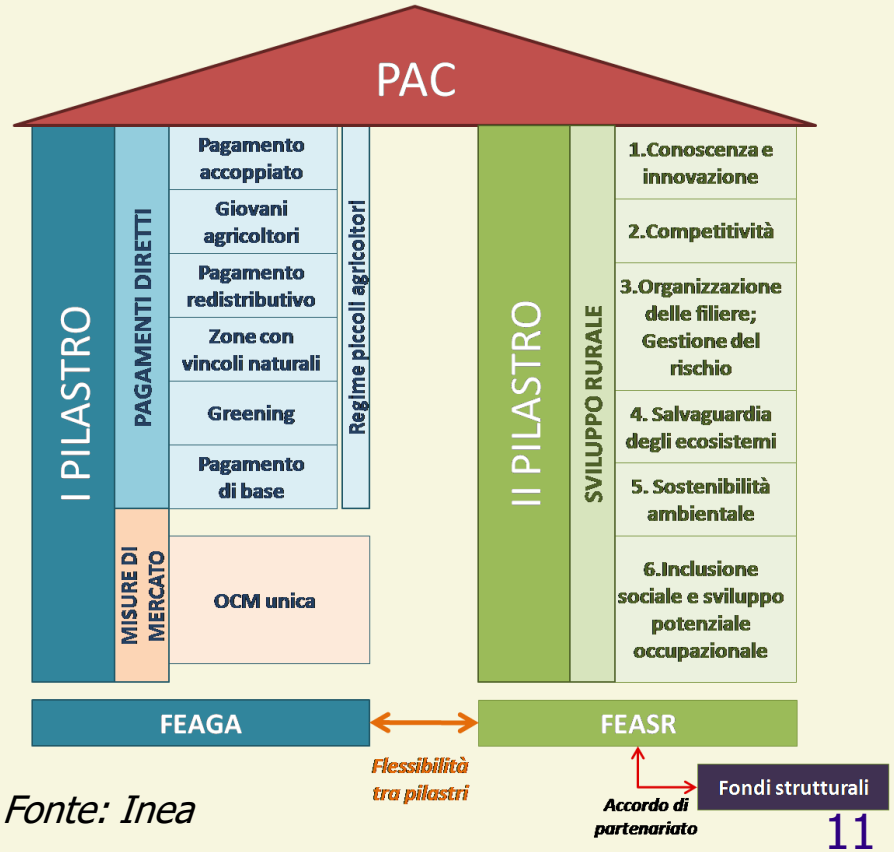


Fonte: Elaborazione propria

Architettura della Pac 2014-2020

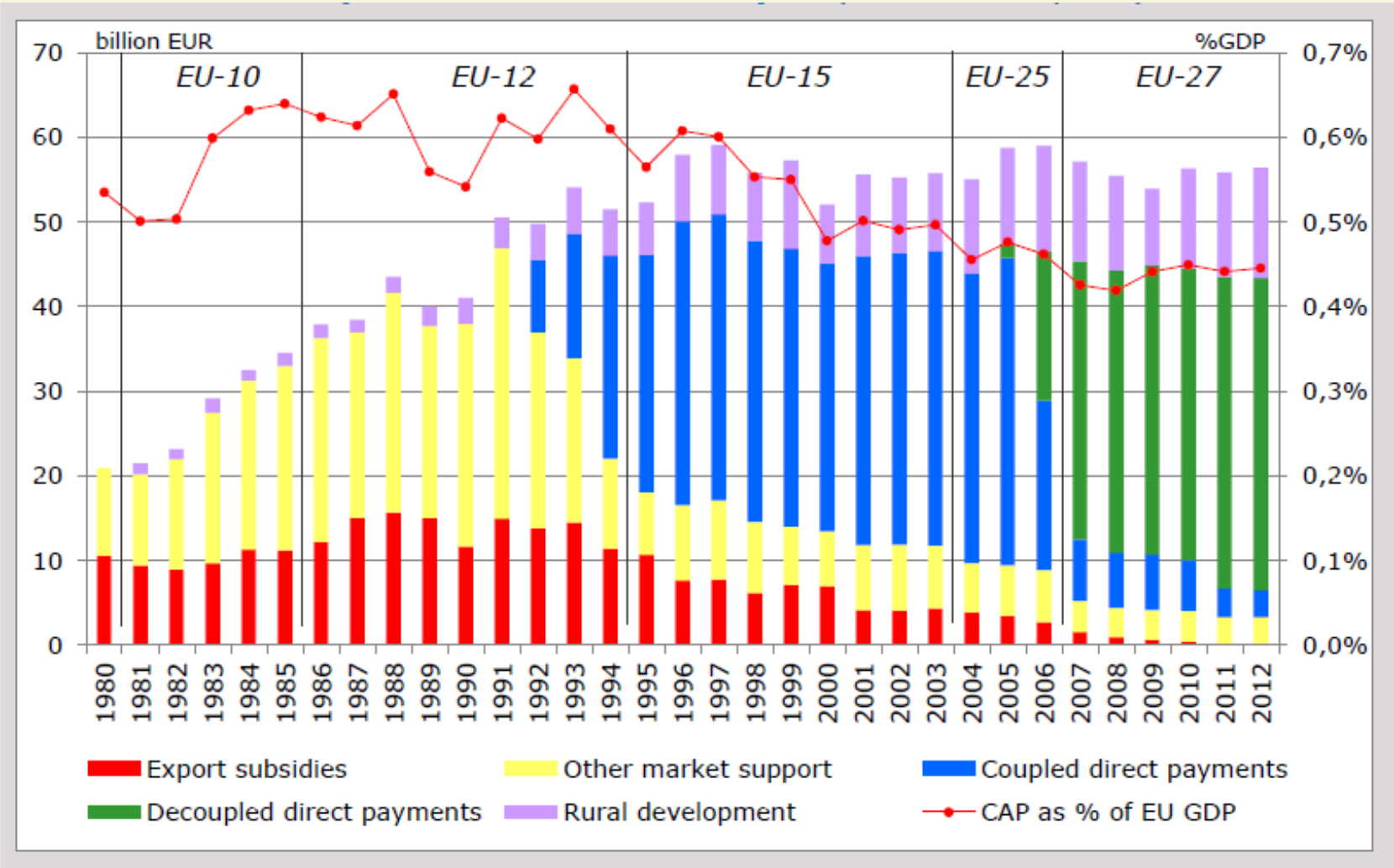


Nello sviluppo rurale è compreso il cofinanziamento nazionale.



Fonte: Inea

Spesa PAC per tipo di interventi e processo di riforma



(Fonte; Commissione UE - DG Agricoltura)

Primo pilastro vs secondo pilastro

❖ Il primo pilastro remunera in modo semplice, efficiente e diffuso i "beni pubblici europei".

❖ Ma deve essere integrato territorialmente con gli interventi del secondo pilastro.

❖ La Pac 2014-2020 già corrisponde a questa impostazione, con un meccanismo di implementazione che prevede:

1. **il primo pilastro** con un meccanismo obbligatorio che remunera i beni pubblici europei;
2. **il secondo pilastro** con un meccanismo volontario di adesione ad impegni aggiuntivi, oggetto di compensazione con il criterio dei costi in più sostenuti e dei ricavi in meno percepiti.

❖ Tale impostazione garantisce efficienza ed efficacia, tramite una complementarietà tra diversi strumenti, in grado di garantire una politica comune con forti elementi di sussidiarietà.

Pagamenti disaccoppiati

- I pagamenti disaccoppiati regionalizzati, con importi anche inferiori rispetto a quelli attuali, sono ampiamente giustificati, per tre ragioni:

  1. favoriscono l'orientamento al mercato e la competitività dell'agricoltura europea, senza distorsioni sul mercato;
  2. diventano un corrispettivo per la condizionalità, in particolare per il mantenimento delle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali dei terreni (BCAA) e altre finalità ambientali e sociali (food safety, occupazione), realizzando un forte processo di orientamento ai beni pubblici;
  3. rappresentano anche un sostegno per il **valore di esistenza** dell'agricoltura.

- I pagamenti disaccoppiati regionalizzati sono molto diversi dalle scelte attuali dell'Italia (modello storico "irlandese").

Un problema da affrontare!

- Il parametro è oggi l'**ettaro ammissibile**:
  - Vantaggi: semplicità di controllo.
  - Svantaggi: favorisce la disattivazione; penalizzante per il nostro Paese, che presenta un'agricoltura ad alto valore aggiunto e alta occupazione.

- Altri indicatori (ad integrazione della superficie):
  - valore aggiunto;
  - occupazione;
  - investimenti fissi di capitale.

DAL METODO DELLA COMPENSAZIONE ALL'APPROCCIO BASATO SUI RISULTATI (impatto sociale e ambientale)

PRO:

- **Giustificazione più trasparente dei pagamenti;**
- **Disincentivazione «caccia al sussidio»:**
- **Sostegno più mirato (adattamento territoriale);**
- **Semplificazione dei limiti burocratici a cui adempiere per aderire**

CONTRO:

- **Maggiori monitoraggi quindi > peso sul bilancio;**
- **Difficoltà nella misurazione dei risultati;**
- **Diffidenza dei possibili beneficiari;**
- **Difficoltà nella definizione di una soglia dei risultati;**
- **Calamità naturali o esternalità negative incontrollabili potrebbero danneggiare il beneficiario**

Pac tra competitività e beni pubblici (2)

❖ Una politica deve concentrare le sue risorse e limitarsi ad intervenire contro i "fallimenti del mercato".

❖ Questi sono di due tipi e riguardano:

1. quei beni e servizi per i quali "*il mercato non esiste*" (è il caso dei beni pubblici);

2. tutte le circostanze in cui "*il mercato c'è, ma non funziona*" a causa di squilibri strutturali o asimmetrie informative tali da non offrire soluzioni accettabili in tempi accettabili.

La Pac tra competitività e beni pubblici (5)

- I pagamenti disaccoppiati regionalizzati, con importi anche inferiori rispetto a quelli attuali, sono ampiamente giustificati, per tre ragioni:

1. favoriscono l'orientamento al mercato e la competitività dell'agricoltura europea, senza distorsioni sul mercato;
2. diventano un corrispettivo per la condizionalità, in particolare per il mantenimento delle Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali dei terreni (BCAA) e altre finalità ambientali (come gli impegni del *greening*), realizzando un forte processo di orientamento ai beni pubblici;
3. rappresentano anche un sostegno al reddito, come sostegno giustificato per compensare il dumping sociale ed ambientale che la condizionalità provoca alle imprese agricole.

- Gli strumenti vanno meglio declinati (es. *greening*).

Considerazioni sulla politica dei mercati

Gli strumenti indiretti sono efficaci per affrontare le sfide del mercato agricolo senza un intervento diretto dell'Ue sui mercati?

Proseguono i dubbi di alcuni decisori politici sull'abbandono delle vecchie misure di intervento diretto, specialmente in una situazione di forte volatilità dei prezzi.

Due valutazioni:

- criteri per una buona politica

1. **dovrebbe assicurare il funzionamento dei mercati senza sostituirsi ad essi;**
2. **deve concentrare le proprie risorse e intervenire solo in casi di "fallimento del mercato".**

- capacità degli strumenti di perseguire obiettivi

1. **le OP, le OI, i contratti e la misure per favorire la trasparenza e la concorrenza, soprattutto con un'integrazione reciproca, e sono potenzialmente i migliori strumenti;**
2. **finora l'applicazione di strumenti hanno registrato scarsi risultati soprattutto in Italia, ma è questa la strada.**

Strumenti indiretti

- Associazionismo: OP, AOP, Consorzi

- Organizzazioni Interprofessionali (OI) e Accordi interprofessionali

- Contratti

- Trasparenza del mercato

- Gestione del rischio

Grazie per l’attenzione