

# Cambierà il regime del Pagamento Unico Aziendale?

written by Rivista di Agraria.org | 23 settembre 2008

di Benedetto Rocchi

## VISITA DI CONTROLLO O VERA E PROPRIA RIFORMA?

### Come potrebbe cambiare il regime del Pagamento Unico Aziendale dopo l'Health Check della Politica Agricola Comunitaria

#### 1. Introduzione

Come previsto dall'accordo del 2003 che ha portato al disaccoppiamento dei pagamenti alle aziende (la cosiddetta *mid term review*, d'ora in poi MT), con una comunicazione pubblicata alla fine del 2007 (Commission, 2007) la Commissione Europea ha avviato il controllo dello stato di salute (*health check*, d'ora in poi HC) della Politica Agricola Comunitaria. Entro il 2008 è previsto un accordo che dovrebbe portare alla pubblicazione di un nuovo regolamento contenente alcune modifiche e adattamenti della PAC vigente. L'obiettivo dichiarato non è riformare nuovamente la PAC, quanto piuttosto creare le condizioni perchè essa possa essere applicata più efficacemente. La proposta di regolamento resa nota dalla Commissione a luglio, tuttavia, contiene opzioni e strumenti che, se utilizzati con decisione dai governi nazionali, potrebbero modificare profondamente il quadro degli incentivi economici diretti verso imprenditori agricoli (Commission, 2008). La discussione si è fatta subito rovente, con le organizzazioni professionali in prima fila a segnalare problemi, suggerire modifiche, paventare conseguenze disastrose. Si tratta allora di un'ulteriore riforma mascherata da semplice aggiornamento? Cerchiamo di vederci chiaro.

#### 2. Gli obiettivi della riforma dei pagamenti

L'obiettivo dell'HC è quello di offrire ai governi degli stati membri *nuove opzioni nell'applicazione della PAC* che potrebbero essere utili per affrontare alcune importanti sfide poste all'agricoltura europea: una gestione del rischio d'impresa che si è fatto crescente in un contesto competitivo sempre più orientato dal mercato piuttosto che dalla politica economica (progressivo smantellamento del sostegno dei prezzi, disaccoppiamento dei pagamenti); obiettivi ambientali che l'Unione Europea ormai attribuisce trasversalmente a tutte le sue politiche (anche quelle non agricole); l'esigenza di rafforzare le economie delle aree rurali, soprattutto nei contesti più svantaggiati.

La parte più corposa delle proposte della Commissione, quella che ha suscitato fin più discussioni, riguarda le modifiche al regime del Pagamento Unico Aziendale (PUA). Gli stati membri nel 2005 hanno deciso come applicare la MTR scegliendo tra disaccoppiamento totale e parziale, definizione del PUA su base storica o su base regionale, destinando parte dei massimali nazionali al sostegno di produzioni con particolari caratteristiche di qualità (art.69: in Italia questo strumento è stato utilizzato per sostenere le produzioni di grano duro che avrebbero perso l'aiuto specifico esistente in precedenza) e così via. L'HC dovrebbe metter in condizione i governi di rivedere le loro scelte qualora lo ritenessero conveniente alla luce degli impatti registrati nei primi tre anni di applicazione della MTR.

La Commissione segnala come prioritari tre obiettivi da raggiungere nell'applicazione del sistema dei pagamenti:

- aumentare le risorse finanziarie che, attraverso la cosiddetta modulazione (un prelievo su tutti i premi erogati), vengono trasferite dal primo al secondo pilastro (politiche di sviluppo rurale);
- semplificare il sistema dei pagamenti in modo da ridurre i costi della loro gestione amministrativa;
- modificare la distribuzione dei pagamenti in direzione di una maggiore equità.

Il terzo obiettivo mette sotto i riflettori della pubblica opinione un aspetto della PAC del passato che le recenti riforme hanno reso progressivamente più evidente e cioè il suo squilibrio a favore dei segmenti più forti dell'agricoltura. Anche se il vecchio sostegno dei prezzi agricoli era apparentemente neutrale dal punto di vista distributivo (potevano avvalersene tutti i produttori), di fatto erano le aziende di più grandi dimensioni quelle più efficienti nell'accaparrarsi la quota maggiore del sostegno comunitario, scegliendo sistematicamente le attività produttive maggiormente supportate dalla PAC. Gli addetti ai lavori, utilizzando appropriati modelli, avevano messo in luce questo esito paradossale già da tempo (Harvey, 1997). Tuttavia è stato il disaccoppiamento che ha

reso evidente anche ai decisori pubblici e alla pubblica opinione questa distorsione. A partire dal 2005, infatti, la MTR ha “cristallizzato” il sostegno alle aziende in un pagamento unico determinato su base storica (media degli aiuti ottenuti nel triennio 2000-2002). E’ diventato così facile verificare come il valore dei pagamenti per ettaro di superficie coltivata sia molto differenziato tra le aziende. Dal momento che i pagamenti possono essere percepiti senza alcun vincolo produttivo, al limite anche senza produrre affatto, con il passare del tempo diventa sempre più difficile giustificare politicamente questa sperequazione. Soprattutto se si considera che le differenze nel supporto ottenuto dalle aziende sono l’eredità di politiche economiche che oggi vengono da tutti giudicate distorsive (cioè che riducono l’efficienza del settore agricolo: cfr. Rocchi, 2005).

### **3. La proposta della Commissione**

Quali sono gli strumenti che la Commissione propone di mettere a disposizione degli stati membri?

Per quanto riguarda il primo degli obiettivi, l’incremento delle risorse a disposizione delle politiche di *sviluppo rurale*, la commissione propone di aumentare il prelievo base per questa finalità portandolo in qualche anno dal 5 al 13% dei pagamenti. Si tratterebbe di un cambiamento significativo, che potrebbe rapidamente mettere a disposizione dei Piani di Sviluppo Rurale risorse aggiuntive di considerevole entità.

L’incremento del tasso base di modulazione colpisce in eguale misura tutte le aziende: riduce in valore assoluto l’entità dei premi percepiti ma non modifica la loro *distribuzione* tra le aziende. Per raggiungere il terzo obiettivo la Commissione propone due strumenti: l’introduzione di un tasso di modulazione progressivo e la determinazione dei premi ad ettaro su base regionale. Il primo strumento dovrebbe funzionare come meccanismo di limitazione automatica dei premi individuali di maggiore entità. Superate determinate soglie, i successivi “scaglioni” del PUA sarebbero gravate da un prelievo per la modulazione maggiorato (nota 1). Pur non introducendo un tetto massimo non superabile, come era stato proposto all’inizio della discussione, la modulazione progressiva sembra rispondere alle critiche che spesso sono emerse sull’entità dei premi percepiti da alcuni grandi produttori. Tuttavia è la seconda opzione proposta dalla Commissione quella che, probabilmente, modificherebbe più profondamente la suddivisione degli aiuti tra le aziende. La *regionalizzazione* del premio era già presente nella MTR ma, essendo politicamente poco praticabile, è stata di fatto scelta solo da pochi paesi membri della Comunità. In Italia, come è noto, si è preferito applicare la determinazione del PUA su base storica. Con la regionalizzazione, all’interno di regioni omogenee (che devono essere individuate in base a criteri “oggettivi e non discriminatori”) il PUA medio per ettaro di superficie “eleggibile” viene reso uguale per tutti i beneficiari ed esteso a tutte le aziende che dispongono di una superficie “eleggibile”, *anche quelle che nel triennio di riferimento non percepivano alcun pagamento*. A seconda delle caratteristiche delle aziende di ciascuna regione l’applicazione di questo meccanismo causerebbe una redistribuzione dei pagamenti tra i diversi beneficiari certa, anche se di entità variabile. Ciò che sarebbe più difficile da fare accettare, in questo “gioco” redistributivo, è il fatto che ci sarebbero vincitori e perdenti. Forse per questo motivo la proposta della Commissione mette in condizione i governi che nel 2005 non scelsero questa opzione, di applicarla solo fino al 50% dei pagamenti erogati, includendo nel conto anche i premi che entro il 2010 è previsto che confluiscono nel PUA con la riforma delle diverse Organizzazioni Comuni di Mercato (nota 2).

Per quanto riguarda l’obiettivo della *semplificazione* del sistema dei PUA, con conseguente abbattimento dei costi amministrativi, la commissione propone due strumenti. Il primo è l’introduzione di una soglia minima sotto la quale i PUA cessano di essere erogati. E’ stato calcolato che per i pagamenti inferiori a 250€ (la soglia minima proposta dalla Commissione) il costo amministrativo per la gestione della pratica (sostenuto congiuntamente dall’azienda e dall’ente pubblico) è superiore all’importo del premio. L’introduzione della soglia minima alleggerirebbe gli enti erogatori di un numero elevato di pratiche che nell’insieme rappresentano attualmente solo una piccola quota del totale dei pagamenti erogati. La seconda opzione offerta dalla Commissione è la sostituzione della regionalizzazione con un meccanismo di *approssimazione* del premio. In sostanza il calcolo di un premio medio ad ettaro omogeneo all’interno delle regioni, riguarderebbe solo gli attuali beneficiari del PUA, senza estendere i pagamenti anche alle superfici coltivate da altri soggetti. La misura, anche se ridurrebbe l’effetto redistributivo, avrebbe il vantaggio di non richiedere l’apertura di nuovi fascicoli aziendali, facendo risparmiare i relativi costi amministrativi e di controllo.

### **4. I possibili effetti**

L’effetto dell’HC sul regime di sostegno dipenderà dalle modalità con cui i governi sceglieranno di applicare le

diverse misure contenute nella proposta della Commissione.

Per quanto riguarda la regionalizzazione l'effetto potrà essere "regolato" attraverso l'individuazione delle regioni. In particolare l'entità del trasferimento sarà proporzionale alle dimensioni delle regioni individuate ed alla variabilità delle strutture produttive in esse presenti. Infatti, più ampie sono le aree all'interno delle quali i premi vengono ridistribuiti e più è probabile che includano al loro interno aziende con orientamenti produttivi differenti e quindi con un pagamento ad ettaro disomogeneo sotto l'attuale regime. Inoltre la presenza di strutture produttive molto diverse per dimensioni ed efficienza nel ricavare i vantaggi dalla PAC del passato (grandi aziende professionali affiancate da molte piccole aziende part-time) comporterebbe con ogni probabilità un incremento dei trasferimenti di fondi a favore delle aziende più piccole. E' bene sottolineare che, comunque venga effettuata la regionalizzazione, essa comporterà un trasferimento di risorse sia tra soggetti che tra aree, aprendo così un ulteriore fronte di discussione riguarda all'applicazione (nota 3).

Per quanto riguarda le misure relative al taglio dei pagamenti sia nella parte bassa che nella parte alta della distribuzione (pagamenti minimi e modulazione progressiva) le conseguenze distributive dipenderanno dalla natura delle aziende agrarie attualmente beneficiarie del PUA. Un aspetto interessante da valutare è quello relativo ai soggetti che gestiscono l'attività di produzione. E' noto infatti che circa l'80% del reddito agricolo viene prodotto dal 20% delle aziende che per la gran parte sono gestite da famiglie il cui livello di reddito è spesso superiore alla media (Rocchi e Pizzoli, 2007). Inoltre è bene considerare che molte delle piccole e piccolissime aziende agrarie che oggi percepiscono aiuti nell'ambito della PAC, sono gestite non con finalità d'impresa, ma piuttosto come fonte integrativa di un reddito familiare che si basa principalmente su altre entrate (aziende part-time). Le misure proposte dalla Commissione potrebbero colpire (positivamente o negativamente) l'uno o l'altro di questi segmenti della popolazione, con possibili interferenze con altre politiche sociali.

Ciascuna delle opzioni prospettate dalla Commissione può avere effetti positivi o negativi a seconda del punto di vista adottato. Non esiste pertanto una descrizione semplice dei possibili effetti. Per questo motivo, al di là dei comprensibili tentativi (del tutto legittimi) delle diverse parti in causa di orientare le scelte dei decisori pubblici a loro favore, sarebbe necessaria una discussione sugli obiettivi generali che l'opinione pubblica intende assegnare alla PAC. La più recente indagine Eurobarometer (nota 4) (novembre-dicembre 2007) indica chiaramente come i cittadini europei assegnino all'agricoltura una molteplicità di funzioni all'interno della società. Ad una domanda nella quale si chiedeva di indicare le due principali responsabilità degli agricoltori nella società, le cinque risposte più frequenti fornite da un campione rappresentativo di cittadini europei sono state le seguenti:

- produrre per la popolazione cibo salubre e sicuro (56%)
- proteggere l'ambiente (30%)
- produrre per la popolazione una varietà di prodotti di qualità (24%)
- assicurare il benessere degli animali (19%)
- mantenere le attività economiche e l'occupazione nelle aree rurali (16%)

In altri termini i cittadini europei richiedono che il settore agricolo sia sempre più efficiente nello svolgere una molteplicità di funzioni (multifunzionalità) che vanno molto al di là della semplice produzione di merci agricole. Per raggiungere queste finalità è più opportuno trasformare i pagamenti PAC in una sorta di "rete di sicurezza" per aziende agrarie chiamate a confrontarsi in un ambiente di mercato sempre più incerto (realizzando ad esempio una redistribuzione il più ampia possibile dei premi) o piuttosto concentrare gli aiuti verso la parte più efficiente dell'agricoltura europea, per consolidarne la competitività (mantenendo sostanzialmente invariato il regime di pagamento unico)? E' ancora pensabile assegnare alla PAC obiettivi, come il sostegno dei redditi degli agricoltori (principale motivazione del PUA), che potrebbero essere perseguiti più efficacemente da politiche fiscali e sociali di carattere generale? In che misura un sostegno anche di modesta entità rivolta alle aziende più piccole potrebbe contribuire al perseguimento di obiettivi ambientali considerati rilevanti dalla pubblica opinione? Quali potrebbero essere le ripercussioni delle diverse opzioni proposte sul mercato fondiario o sullo sviluppo di nuove forme di imprenditorialità in agricoltura?

In attesa che la Commissione vari definitivamente il regolamento sarebbe necessario dare risposta a domande di questo tipo.

## **5. Conclusioni**

Il controllo dello stato di salute della PAC non si propone come un'ulteriore riforma. In sostanza le alternative che la

Commissione mette a disposizione degli stati membri erano già presenti nella MTR. L'obiettivo è piuttosto mettere in condizione i governi di modificare le loro scelte facendo tesoro dell'esperienza maturata nei primi anni di applicazione. Molte prospettive generali sono cambiate. Gli imprenditori agricoli hanno dimostrato di essere pronti a sfruttare le opportunità offerte dal disaccoppiamento, adattando il loro mix produttivo agli andamenti del mercato (come nel caso della recente impennata dei prezzi agricoli); una nuova importante fase di programmazione delle politiche di sviluppo rurale, con importanti risorse messe a disposizione per l'ammodernamento delle aziende è stata avviata. Ma soprattutto la scadenza del 2013, anno in cui l'Unione Europea dovrà discutere nuovamente il suo bilancio, si avvicina e si sta facendo più concreta la possibilità che venga deciso un ridimensionamento delle risorse messe a disposizione PAC. Le scelte che gli stati membri faranno nel 2009 influenzeranno significativamente la capacità delle rispettive agricolture di far fronte ai futuri cambiamenti.

[FORUM "Revisione PAC" - Moderatore prof. Benedetto Rocchi >>>](#)

#### **Note:**

1 = Nella proposta della Commissione le soglie sono 100, 200 e 300.000 €; i tassi progressivi di modulazione sono, rispettivamente 16, 19 e 22%.

2 = Tra le quali quelle relative all'ortofrutta, vino e tabacco. Anche le relative superfici sarebbero incluse tra le superfici "eleggibili".

3 = Un'interessante valutazione dei potenziali effetti di trasferimento dei premi tra aziende e tra regioni può essere trovato in (Pupo D'Andrea, 2008).

4 = Svolta nel novembre-dicembre 2007. L'indagine può essere scaricata dal sito della Commissione Europea.

#### **Riferimenti bibliografici**

Commission of The European Communities 2007. *Preparing for the "health Check" of the CAP reform*. COM(2007), 722 final.

Commission of The European Communities 2008. *Proposal for council regulations and decisions*. COM (2008) 306/4, scaricabile dal sito [ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/prop_en.pdf).

Harvey, D. (1997). Extensions and political analysis of the CAP. In Ritson, C. and Harvey, D.H. (eds.), *The Common Agricultural Policy*. Wallingford (UK): CAB International, 2nd edition, 163 - 186.

Pupo D'Andrea, M.R. (2008). *Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"*. Comunicazione presentata al XLV Convegno SIDEA, Portici 25-27 settembre, scaricabile al sito [www.sidea.org](http://www.sidea.org)

Rocchi, B. (2005). Disaccoppiamento e PAC. *Rivista di Agraria*, n.4, scaricabile al sito [www.agraria.org](http://www.agraria.org)


Rocchi, B. e Pizzoli, E. 2007. La distribuzione del reddito nelle aziende agrarie italiane. In Brunori, G. (a cura di) *Biodiversità e tipicità. Paradigmi economici e strategie competitive. Atti del XLII Convegno di Studi SIDEA*. Milano, Franco Angeli: 287-305

*Benedetto Rocchi è ricercatore presso il Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali dell'Università di Firenze, dove insegna Economia Agroalimentare e Sistemi di Certificazione della Qualità Alimentare. [Continua >>>](#)*

#### **Cereali in coltivazione biologica**

Guida pratica alle colture autunno-vernine

Centro Divulgazione Agricola - Edagricole

 Negli ultimi anni si è assistito a un'improvvisa espansione del settore dei cereali biologici. L'applicazione delle tecniche di agricoltura biologica nella coltivazione dei cereali autunno-vernini... [Acquista online >>>](#)