

[NUOVA PAC 2014-2020] Aiuti a livello nazionale o regionale? Gli Stati decideranno. Cosa cambia

Due opzioni per i pagamenti diretti

[DI ANGELO FRASCARELLI]

Una scelta che dividerà i territori. La redistribuzione nazionale porterà a un forte spostamento di risorse fra regioni. In Lombardia, Veneto, Puglia e Calabria le maggiori decurtazioni

La nuova Pac 2014-2020 porterà un grande cambiamento nei pagamenti diretti. Le proposte legislative del 12 ottobre 2011 vanno in una triplice direzione: *ridistribuzione, ridefinizione e sostegno più mirato*.

La ridefinizione e il sostegno più mirato significano una nuova modalità di erogazione del sostegno, che sarà basata su sei tipologie di pagamenti diretti:

- 1) pagamento di base (obbligatorio);
- 2) pagamento ecologico o *greening* (obbligatorio);
- 3) pagamento alle aree svantaggiate (facoltativo);
- 4) pagamento ai giovani agricoltori (obbligatorio);
- 5) pagamento ai piccoli agricoltori (obbligatorio);
- 6) pagamento accoppiato per settori strategici (facoltativo).

La *ridistribuzione* è il punto più delicato del futuro dei pagamenti diretti. Il riferimento storico dei pagamenti diretti sarà abbandonato, infatti gli attuali titoli della Pac scadono il 31 dicembre 2013. Gli Stati membri potranno prevedere un periodo transitorio di cinque

[TAB. 1 - 2013: RIPARTIZIONE AIUTI PER REGIONE]

REGIONI	VALORE AIUTI DIRETTI 2013 (€)	SAU CENSIMENTO 2010 (HA)	AIUTO FORFETARIO REGIONE AL 2013 (€/HA)
Piemonte	354.284.035	1.048.350	338
Valle d'Aosta	3.051.642	55.384	55
Lombardia	535.799.571	984.871	544
Liguria	10.566.146	43.033	246
Trentino-Alto Adige	23.190.226	380.503	61
Veneto	408.304.331	806.319	506
Friuli-Venezia Giulia	75.384.430	219.910	343
Emilia-Romagna	340.287.876	1.066.773	319
Toscana	166.353.176	755.295	220
Umbria	97.965.027	327.868	299
Marche	152.344.950	473.064	322
Lazio	176.689.664	648.473	272
Abruzzo	69.089.472	449.989	154
Molise	50.555.746	196.528	257
Campania	191.368.746	547.465	350
Puglia	547.164.569	1.280.876	427
Basilicata	118.354.772	512.281	231
Calabria	290.069.470	551.405	526
Sicilia	351.593.668	1.384.043	254
Sardegna	162.682.484	1.152.757	141
Italia	4.125.100.000	12.885.186	320

anni (dal 2014-2018) per passare dal vecchio al nuovo regime. Tuttavia la redistribuzione produrrà effetti considerevoli già dal 2014.

Entro il 1° gennaio 2019, gli Stati membri sono obbligati a uniformare il sostegno con il passaggio a titoli omogenei tra tutti gli agricoltori, a livello nazionale o regionale.

La scelta di effettuare una redistribuzione nazionale o regionale dovrà essere adottata entro il 1° agosto 2013, ma fin da ora si preannuncia molto dibattuta e contrastata.

[AIUTI ATTUALI REGIONALI: NOTEVOLI DIFFERENZE]

L'obbligo della redistribuzione è molto rilevante in Italia, data la grande differenziazione delle diverse realtà produttive e, con essa, del valore dei titoli storici posseduti dai nostri agricoltori.

L'attuale distribuzione del sostegno della Pac tra le regioni italiane è molto differenziata, perché deriva da riferimenti storici che premiavano alcuni settori rispetto ad altri.

La media nazionale dei pagamenti diretti, calcolata al 2013 quando il disaccoppiamento sa-



rà completato, è di 320 €/ha. Tale media è stata calcolata in base alla Sau (superficie agricola utilizzata) del Censimento dell'Agricoltura del 2010, che coincide con l'attuale superficie ammissibile all'abbinamento dei titoli.

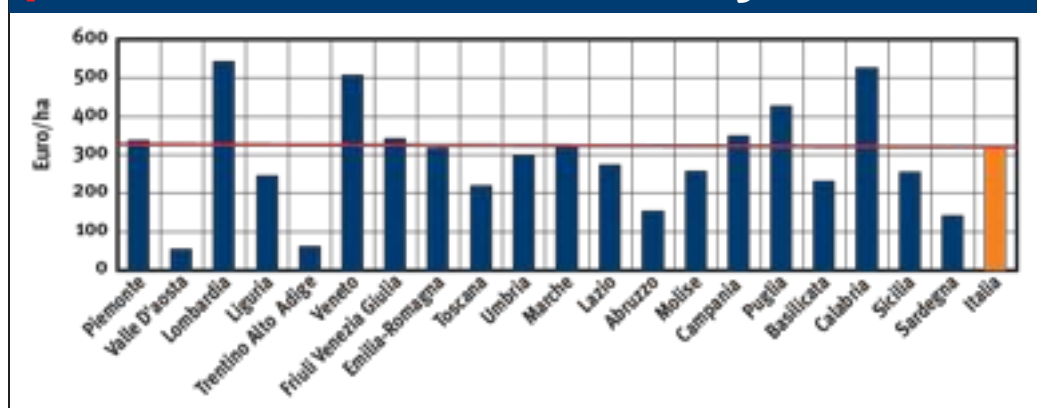
La distribuzione regionale dei pagamenti diretti mostra differenze notevoli: la Calabria, la Lombardia e il Veneto hanno una media per ettaro dei titoli superiore a 500 €/ha (tab. 1, fig. 1). All'opposto, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige, la Sardegna e l'Abruzzo presentano una media inferiore a 200 €/ha.

[MASSIMALI NAZIONALI O REGIONALI?]

Gli Stati membri possono applicare alcuni pagamenti diretti a livello nazionale o regionale. Precisamente due pagamenti diretti possono essere applicati a livello nazionale o regionale: il pagamento di base e il pagamento ecologico.

Nel caso in cui i pagamenti sono assegnati a livello regionale, gli Stati membri suddividono il massimale nazionale tra le regioni nel rispetto di criteri obiettivi e non discriminatori, tenendo conto della loro struttura amministrativa o istituzionale e del potenziale agricolo regionale. In

[FIG. 1 - PAGAMENTI DIRETTI PER REGIONE AL 2013]



[FIG. 2 - MASSIMALE NAZIONALE, UN'IPOTESI]



altre parole, il massimale può essere suddiviso anche tra le regioni amministrative. Inoltre, gli Stati membri possono decidere che i massimali regionali siano modificati in tappe progressive annuali.

Al fine di valutare gli effetti

della distribuzione nazionale o regionale, occorre fare un'ipotesi di suddivisione del massimale nazionale tra le varie componenti dei pagamenti diretti.

Il pagamento ecologico ha una percentuale fissa del 30%, prevista a livello comunitario.

Le altre componenti dipendono dalle scelte che lo Stato membro effettuerà entro il 1° agosto 2013. Si può ipotizzare che l'Italia preveda il 10% del massimale nazionale per il pagamento accoppiato, il 2% per i giovani agricoltori, lo 0% per le aree svantaggiate e il 58% per il pagamento di base.

Partendo da questa ipotesi, si può operare la ripartizione delle risorse finanziarie nazionali al 2019 (anno a regime) tra le componenti dei pagamenti diretti (tab. 2, fig. 2).

[DUE DIVERSI IMPATTI]

Una distribuzione del sostegno a livello nazionale porterebbe all'uniformazione dei titoli a livello nazionale (tab. 4), con una forte redistribuzione (fig. 4) dal-

[TAB. 2 - IPOTESI DI RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE: RIPARTIZIONE DEL MASSIMALE E AIUTI DIRETTI]

COMPONENTI DEI PAGAMENTI DIRETTI	%	IPOTESI SCELTE ITALIA %	MASSIMALI (AL NETTO DELLA MODULAZIONE)	IPOTESI MASSIMALE ITALIA	SAU CENSIMENTO 2010	PAGAMENTI DIRETTI
			MLN €		000 HA	€/HA
			2013	2019	2019	2019
1) Pagamento base	43-70	58		2.228	12.885	173
2) Pagamento ecologico (greening)	30	30		1.152	12.885	89
3) Pagamento alle aree svantaggiate	0-5	0		0		
4) Pagamento giovani agricoltori	0-2	2		77		maggiorazione dei titoli
6) Pagamento accoppiato	0-10	10		384		pagamenti settoriali
5) Pagamento piccoli agricoltori	0-10	5		192		pagamento semplificato, in sostituzione degli altri pagamenti
		100	4.125,1	3.842		

[TAB. 3 - ITALIA: RIDISTRIBUZIONE PER REGIONI AMMINISTRATIVE

REGIONI	MASSIMALI REGIONALI PAGAMENTI DIRETTI 2019	PAGAMENTO BASE	PAGAMENTO ECOLOGICO (GREENING)	ALTRI PAGAMENTI DIRETTI	TOTALE PAGAMENTI DIRETTI
	€	€/HA	€/HA	€/HA	€/HA
Piemonte	329.936.423	183	94	38	315
Valle d'Aosta	2.841.923	30	15	6	51
Lombardia	498.977.589	294	152	61	507
Liguria	9.840.004	133	69	27	229
Trentino-Alto Adige	21.596.514	33	17	7	57
Veneto	380.244.259	274	141	57	472
Friuli-Venezia Giulia	70.203.753	185	96	38	319
Emilia-Romagna	316.902.128	172	89	36	297
Toscana	154.920.816	119	62	25	205
Umbria	91.232.535	161	83	33	278
Marche	141.875.283	174	90	36	300
Lazio	164.546.945	147	76	30	254
Abruzzo	64.341.407	83	43	17	143
Molise	47.081.382	139	72	29	240
Campania	178.217.231	189	98	39	326
Puglia	509.561.546	231	119	48	398
Basilicata	110.221.027	125	65	26	215
Calabria	270.134.902	284	147	59	490
Sicilia	327.430.947	137	71	28	237
Sardegna	151.502.386	76	39	16	131
ITALIA	3.841.609.000	173	89	36	298

le regioni con pagamenti diretti per ettaro più elevati (Lombardia, Veneto, Puglia, Calabria) a regioni con pagamenti diretti più bassi della media nazionale (Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige, Abruzzo, Basilicata).

Invece, la distribuzione del sostegno a livello **regionale** (tab. 3) manterrebbe l'invarianza del sostegno per regioni omogenee, che potrebbero essere anche le regioni amministrative. Questa scelta, pur conservando le risorse della Pac a livello regionale, implica comunque l'uniformazione dei pagamenti diretti tra gli agricoltori della stessa regione.

La scelta tra il massimale regionale o nazionale sarà difficile perché le due opzioni presentano vantaggi e svantaggi speculari.

Una distribuzione del sostegno a livello nazionale significherebbe una forte redistribuzione tra regioni del pagamento medio per ettaro. D'altra parte, la scelta per massimali regionali, con pagamenti uniformi tra agricoltori della stessa regione, cristallizzerebbe differenze territoriali consistenti e poco giustificabili rispetto al nuovo assetto dei pagamenti diretti, creando un grosso squilibrio tra agricoltori simili in regioni diverse.

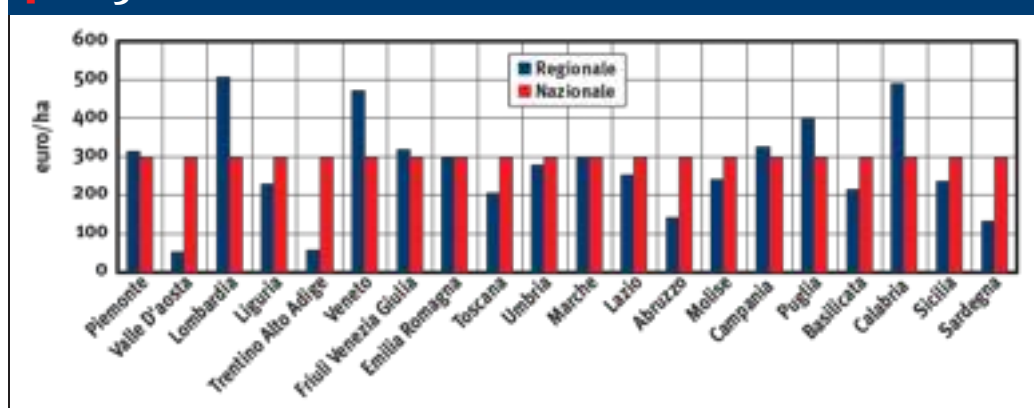
[LA RIDISTRIBUZIONE: CHI GUADAGNA E CHI PERDE?

Se facciamo una simulazione, partendo dall'attuale plafond dell'Italia, e operiamo una **ridistribuzione a livello nazionale**, i pagamenti diretti medi sono pari a circa 300 €/ha (tab. 4).

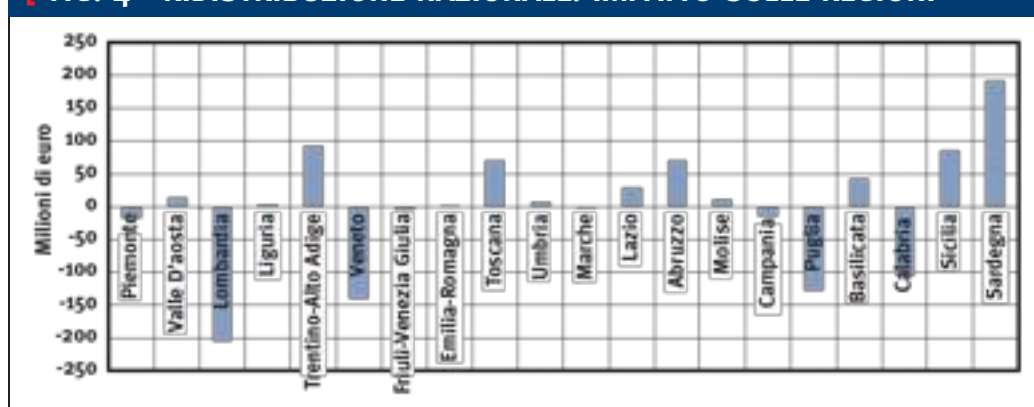
A livello regionale, i risultati della simulazione mostrano un forte impatto per alcune regioni (tab. 4, fig. 4).

I territori che subirebbero una maggiore decurtazione dei pagamenti diretti, in termini as-

[FIG. 3 - AIUTI: CONFRONTO TRA MASSIMALE NAZIONALE E REGIONALE



[FIG. 4 - RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE: IMPATTO SULLE REGIONI



[TAB. 4 - RIDISTRIBUZIONE AIUTI A LIVELLO NAZIONALE E IMPATTO SUI PAGAMENTI ALLE REGIONI

REGIONI	MASSIMALI REGIONALI AIUTI DIRETTI 2019 (REGIONI AMMINISTRATIVE)	MASSIMALI REGIONALI AIUTI DIRETTI 2019 (REGIONE UNICA)	DIFFERENZE	DIFFERENZE (%)	PAGAMENTO BASE	PAGAMENTO ECOLOGICO (GREENING)	ALTRI AIUTI DIRETTI	TOTALE AIUTI DIRETTI
	€				€/HA			
Piemonte	329.936.423	312.556.804	-17.379.619	-5,3	173	89	60	298
Valle d'Aosta	2.841.923	16.512.393	13.670.470	481,0	173	89	60	298
Lombardia	498.977.589	293.630.810	-205.346.780	-41,2	173	89	60	298
Liguria	9.840.004	12.830.029	2.990.025	30,4	173	89	60	298
Trentino-Alto Adige	21.596.514	113.443.722	91.847.208	425,3	173	89	60	298
Veneto	380.244.259	240.397.270	-139.846.988	-36,8	173	89	60	298
Friuli-Venezia Giulia	70.203.753	65.564.220	-4.639.534	-6,6	173	89	60	298
Emilia-Romagna	316.902.128	318.049.382	1.147.254	0,4	173	89	60	298
Toscana	154.920.816	225.184.837	70.264.021	45,4	173	89	60	298
Umbria	91.232.535	97.751.188	6.518.654	7,1	173	89	60	298
Marche	141.875.283	141.039.979	-835.304	-0,6	173	89	60	298
Lazio	164.546.945	193.336.587	28.789.642	17,5	173	89	60	298
Abruzzo	64.341.407	134.160.303	69.818.896	108,5	173	89	60	298
Molise	47.081.382	58.593.066	11.511.683	24,5	173	89	60	298
Campania	178.217.231	163.221.911	-14.995.320	-8,4	173	89	60	298
Puglia	509.561.546	381.882.285	-127.679.261	-25,1	173	89	60	298
Basilicata	110.221.027	152.732.204	42.511.177	38,6	173	89	60	298
Calabria	270.134.902	164.396.711	-105.738.191	-39,1	173	89	60	298
Sicilia	327.430.947	412.640.705	85.209.759	26,0	173	89	60	298
Sardegna	151.502.386	343.684.595	192.182.209	126,9	173	89	60	298
ITALIA	3.841.609.000	3.841.609.000	0	0,0	173	89	60	298

soluti, sono la Lombardia (-205 milioni di euro), il Veneto (-139 milioni di euro), la Puglia (-127 milioni di euro) e la Calabria (-105 milioni di euro).

Viceversa, le regioni premiate dalla redistribuzione nazionale sono la Sardegna (+192 milioni di euro), il Trentino-Alto Adige (+91 milioni di euro), la Sicilia (+85 milioni di euro), la Toscana (+70 milioni di euro) e l'Abruzzo (+69 milioni di euro).

In termini relativi, che è il valore più importante, i risultati sono diversi: Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sardegna sarebbero le più avvantaggiate.

[UNA SCELTA DIFFICILE

Prendendo spunto da questi dati, si possono ipotizzare le possi-

bili posizioni negoziali delle singole regioni, considerando l'interesse a sostenere il criterio che più si addice alla propria agricoltura.

Partendo dalla considerazione che la distribuzione è un fatto acquisito, la prima decisione da prendere riguarda il livello ter-

ritoriale a cui applicare l'uniformazione dei pagamenti diretti: Italia, regione, provincia, circoscrizione, zona altimetrica.

Le regioni oggi più premiate dalla Pac, chiaramente, preferiscono una distribuzione a livello territoriale più piccolo: regione o provincia.

Il dibattito su questo punto sarà molto acceso. Qualsiasi scelta comporta un vantaggio o uno svantaggio; tenendo conto che questa decisione implica l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, gli assessori regionali avranno difficoltà ad accordare ipotesi che penalizzano la loro regione.

La proposta di regolamento offre molteplici opportunità per una distribuzione diversificata sia a livello territoriale (Italia, regione, provincia, circoscrizione, zona altimetrica) sia a livello temporale (variazioni progressive). La decisione nazionale dovrà essere adottata entro il 1° agosto 2013 e dovrà conciliare le diverse esigenze delle agricolture regionali. ■

[NE ABBIAMO PARLATO

I precedenti articoli sulla Pac 2014-2020 sono stati pubblicati su:

- **Terra e Vita 42** pagg. 8-12: l'architettura della riforma;
- **Terra e Vita 43** pagg. 8-10: gli aiuti diretti: come funzionerà il pagamento di base;
- **Terra e Vita 44** pagg. 8-12: greening, la deriva verde della Pac;
- **Terra e Vita 45** pagg. 12-14: così cambieranno gli aiuti diretti;
- **Terra e Vita 46** pagg. 16-17: agricoltori attivi nella nuova Pac;
- **Terra e Vita 47** pagg. 14-15: capping, un tetto poco selettivo.