

Gli orientamenti della Commissione UE 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

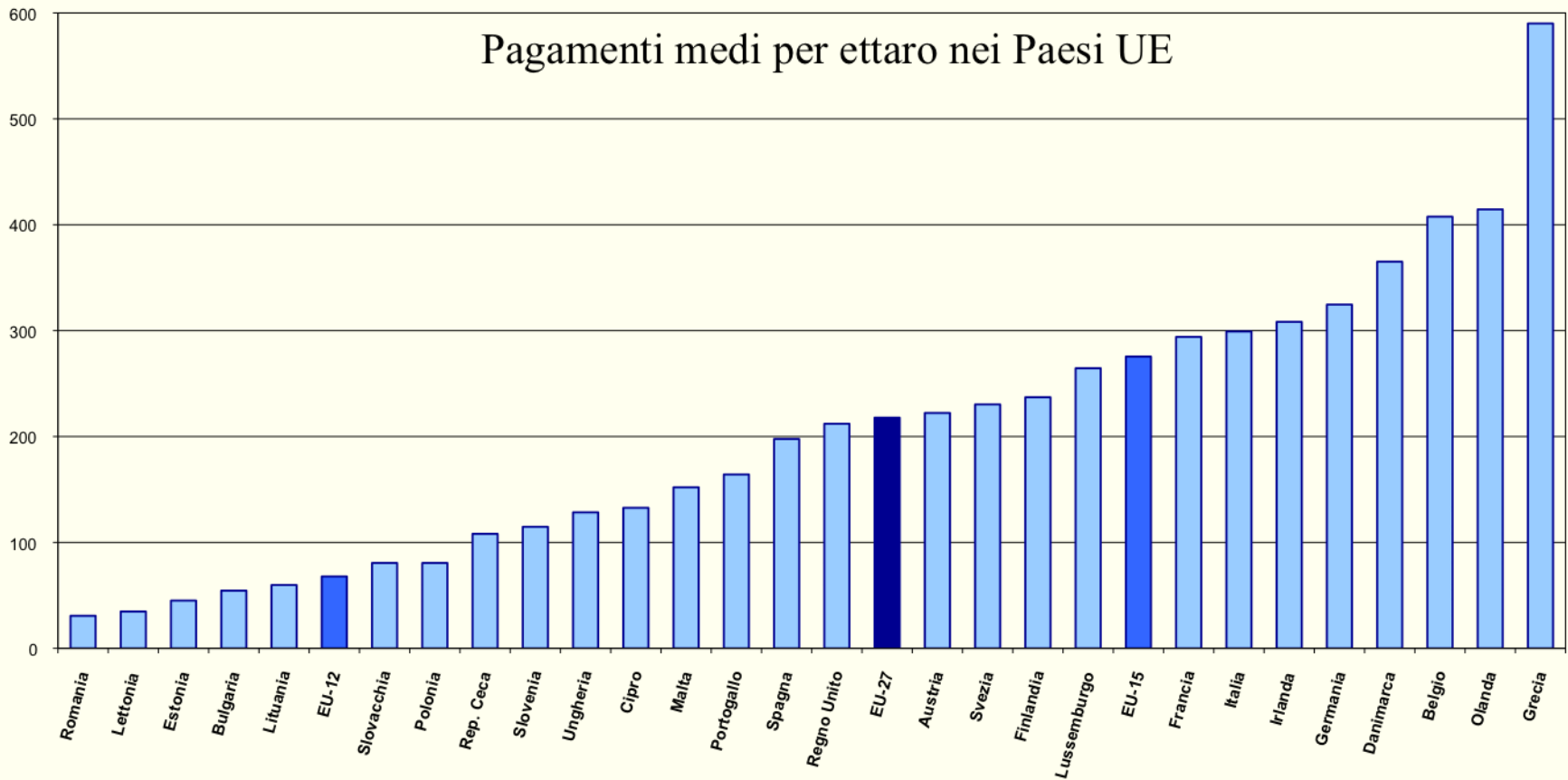
- Orientamento al mercato
- Razionalizzazione
- Funzionamento filiera alimentare

Lo sviluppo rurale

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

I pagamenti diretti

Pagamenti medi per ettaro nei Paesi UE



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 Stati membri, 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

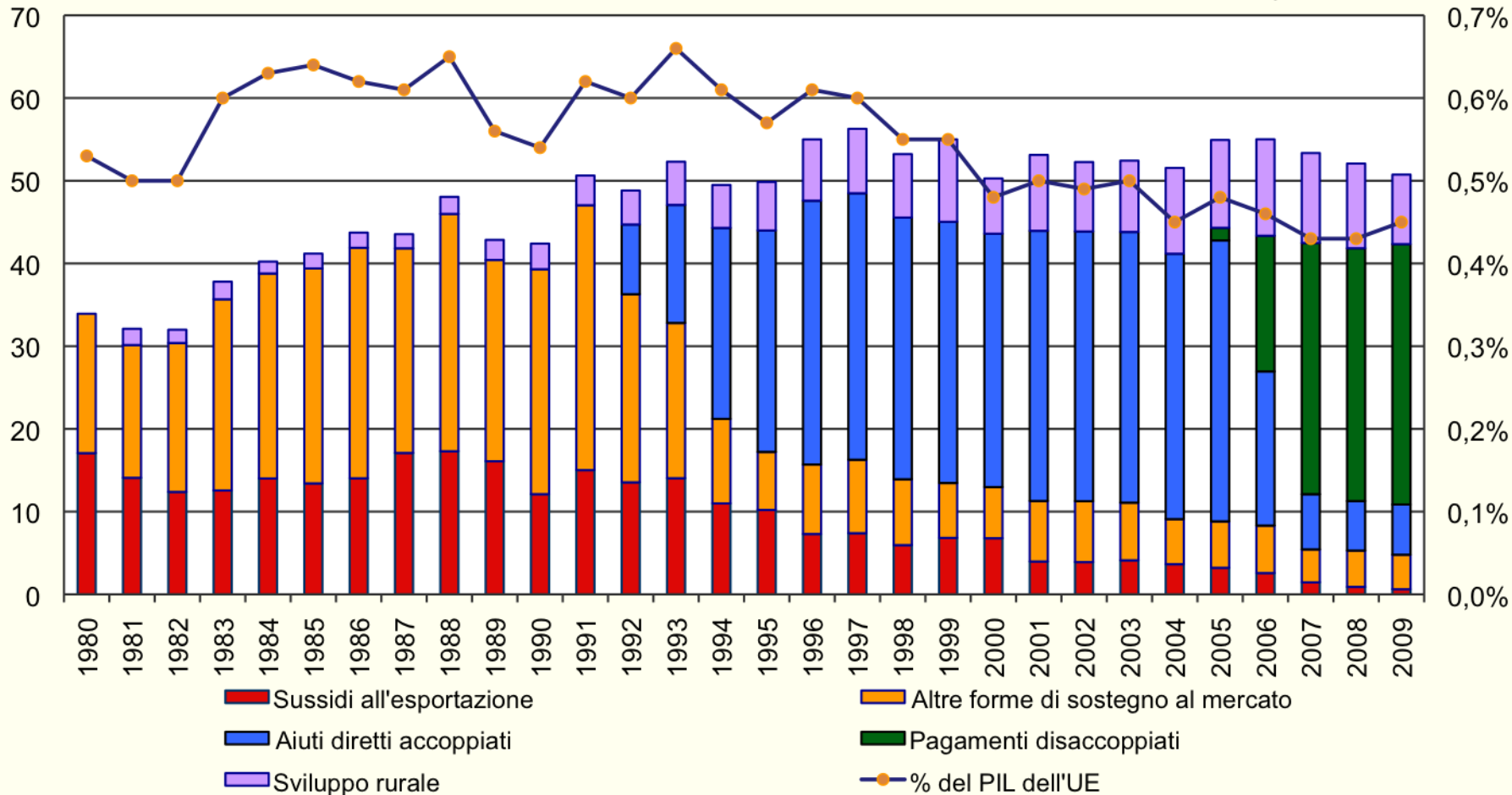
- La spesa per la Pac è da sempre sotto accusa, specie nelle fasi di rinnovo delle prospettive finanziarie pluriennali
- Non è un caso che la DG Agricoltura non perda occasione di mostrare l'evoluzione virtuosa della PAC nel medio-lungo termine:
 - sia in termini di progressiva modifica della qualità 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)

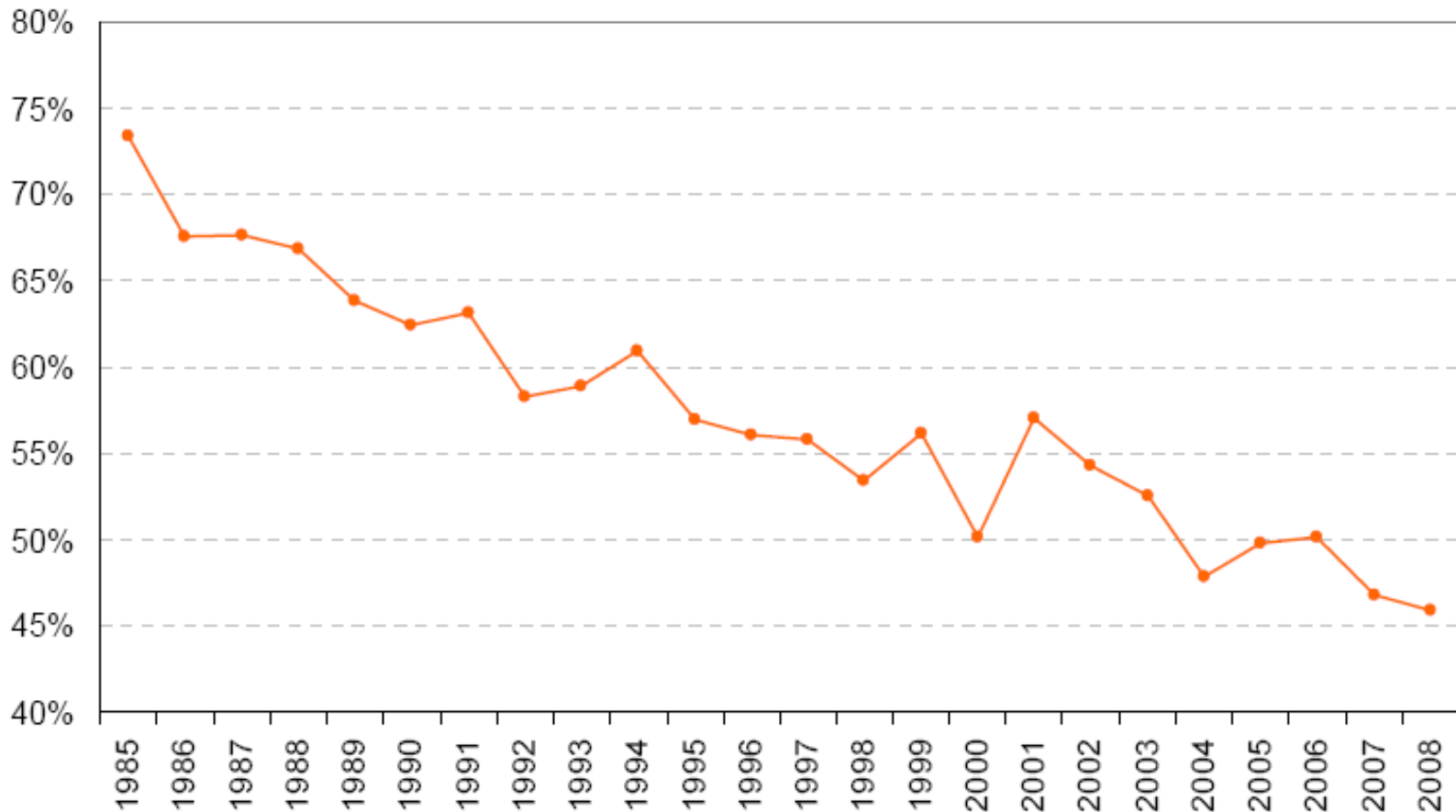
In miliardi di euro

In percentuale sul PIL



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

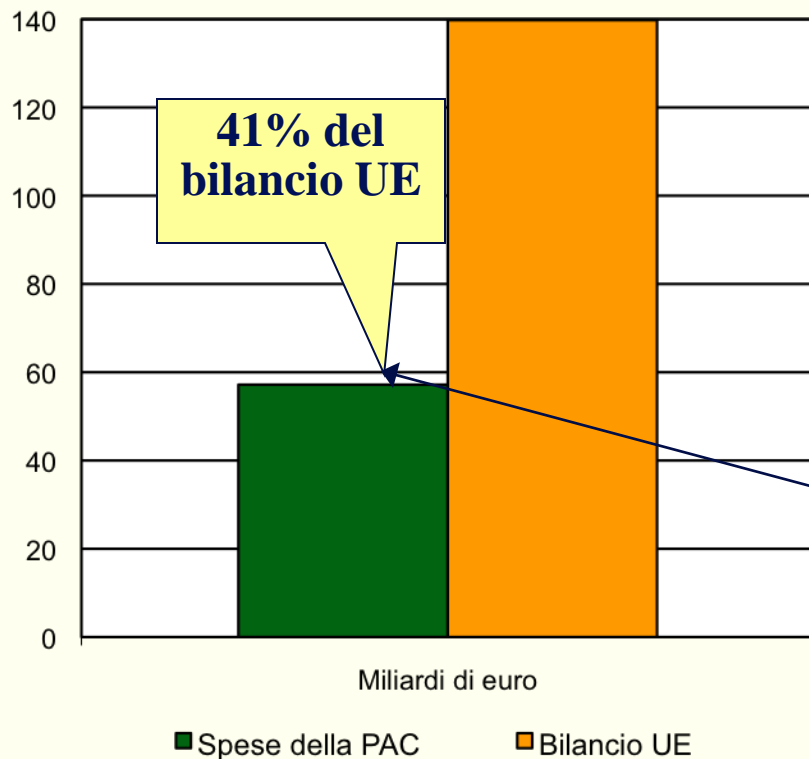


Ancora a metà degli anni '80 la Pac assorbiva circa tre quarti del bilancio UE, oggi siamo al 46%; al 2013 si attesterà intorno al 40%

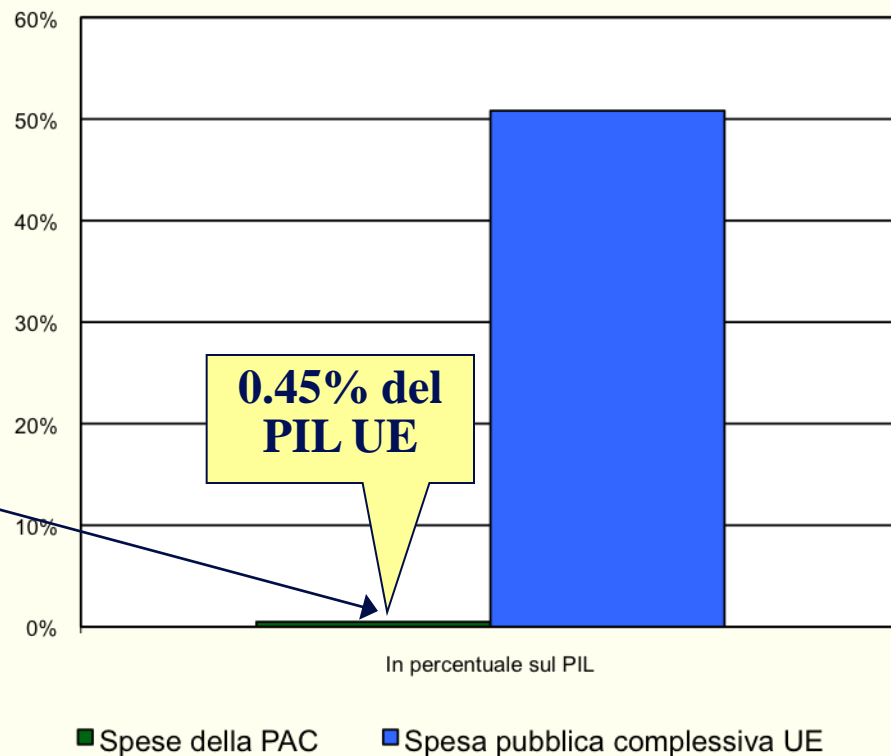
Visioni alternative sul costo della PAC

Fonte: Commissione europea - DG Agricoltura e sviluppo rurale

Spesa PAC 2009 (valore assoluto)



Spesa PAC 2009 (% del PIL)



**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 *marginale 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