

# *Il negoziato sulla nuova Pac nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-2020*

**Fabrizio De Filippis**

(Università Roma Tre e Gruppo 2013)

Workshop su

*La nuova Pac - Un'analisi dell'accordo del 26 giugno 2013*

Roma, Palazzo Rospigliosi. 22 luglio 2013

# *Le tappe del negoziato*

# Le tappe del negoziato sulla nuova Pac: le proposte e la definizione delle posizioni

<b>29 giugno 2011</b>	<b>Proposta della Commissione UE sul QFP 2014-2020</b>
<b>12 ottobre 2011</b>	<b>Proposta della Commissione UE sulla nuova Pac</b>
<b>2012 - 2013</b>	<b>Elaborazione della posizione sulla Pac da parte della Commissione agricoltura del Parlamento europeo, con relazioni su Pagamenti diretti e sviluppo rurale, OCM unica, Reg orizzontale</b>
<b>8 febbraio 2013</b>	<b>Accordo del Consiglio europeo sul QFP 2014-20</b>
<b>13 marzo 2013</b>	<b>Risoluzione del PE, contraria al QFP proposto dal Consiglio, con indicazione di 4 punti critici: Risorse proprie, Revisione intermedia QFP, Unità del bilancio, Flessibilità</b> <b>Approvazione delle relazioni sulla Pac e dei relativi emendamenti e definizione del mandato negoziale</b>
<b>19 marzo 2013</b>	<b>Accordo in seno al Consiglio UE sulla posizione in materia di Pac</b>

# Le tappe del negoziato sulla nuova Pac: Il negoziato vero e proprio



<b>Aprile- giugno</b>	<b><i>Triloghi</i> Commissione-Consiglio-PE sui singoli punti della nuova Pac</b>
<b>24-26 giugno</b>	<b>Accordo del Consiglio agricolo sulla Pac (24-25 giugno) e successivo accordo (26) tra Consiglio, PE e Commissione (esclusi i punti riguardanti la Pac contenuti nel QFP)</b>
<b>27 giugno</b>	<b>Accordo dei Presidenti di Commissione, PE e Consiglio sul QFP 2014-20, in base all'accordo del Consiglio del febbraio 2013 con alcune integrazioni richieste dal PE (flessibilità su trasferimento risorse non spese da un anno all'altro, margine occupazione giovanile, clausola di revisione a fine 2016, impegno a riallineare i futuri QFP ai cicli politici delle istituzioni)</b>
<b>3 luglio</b>	<b>Il PE recepisce l'accordo del 27 giugno e rinvia all'autunno l'approvazione del QFP in forma di regolamento (ma a condizione che il bilancio 2013 sia aumentato di 11,2 mlrd)</b>
<b>9 luglio</b>	<b>Il Consiglio Ecofin decide l'aggiunta di 7,3 mlrd al bilancio 2013, come prima rata degli 11,2 mlrd richiesti dal PE</b>

# Le tappe del negoziato sulla nuova Pac: “l’ultimo miglio”



<b>Settembre 2013</b>	<b>Scrittura dei testi legislativi e procedure di verifica giuridica e linguistica dei regolamenti sul QFP e sulla PAC, in preparazione dell’accordo inter-istituzionale che chiuderà la procedura di codecisione</b>
<b>Settembre 2013</b>	<b>Negoziato tra la Commissione Agricoltura del PE e la presidenza lituana del Consiglio UE per trovare un compromesso su punti relativi alla PAC contenuti nel QFP (tra cui Convergenza esterna, Capping, Flessibilità tra pilastri, cofinanziamento nazionale PSR...)</b>
<b>Autunno 2013</b>	<b>Votazione finale del Consiglio e del PE dell’accordo inter-istituzionale che chiuderà i negoziati paralleli sul QFP e sulla PAC</b>
<b>I gennaio 2014</b>	<b>Entrata in vigore del QFP 2014-20 e della nuova Pac, con esclusione del nuovo sistema dei pagamenti diretti, rinviato al 2015</b>

# *Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-20*

# Le cifre sul tappeto

- Le cifre sul QFP 2014-20, in particolare i confronti con il 2007-13, variano a seconda di ciò di cui si tiene conto
  - L'aumento del numero degli SM da 27 a 28 (Croazia)
  - L'inflazione (dati a prezzi correnti o costanti)
  - I processi di aggiustamento intertemporali, particolarmente rilevanti per la Pac (modulazione, *phasing in* dei pagamenti diretti in Bulgaria e Romania, convergenza)
  - Le voci esterne al QFP (riserva di crisi, flessibilità, solidarietà, fondo europeo di sviluppo, fondo per la globalizzazione)
- Inoltre, circolano cifre diverse, tutte legittime, a seconda che si scelga di porre a confronto:
  - Il tot QFP 2014-20 rispetto al tot 2013-20, con o senza Croazia
  - 2020 rispetto a 2013 (ossia considerando gli ultimi anni dei QFP)
  - Il tot QFP 2014-20 rispetto al 2013x7 (ossia rispetto alla teorica riproposizione dello status quo)
  - (...)

# Le cifre sul tappeto

<i>Intero periodo (mlrd di € a prezzi 2011)</i>	<b>QFP Totale</b>	<b>Rubrica 1</b>	<b>Pac totale</b>	<b>Aiuti diretti</b>
<b>QFP 2007-13 (UE27)</b>	<b>994</b>	<b>446</b>	<b>413</b>	<b>289</b>
<b>2014-20 Proposta Commissione</b>	<b>1033</b>	<b>495</b>	<b>375</b>	<b>270</b>
<b>2014-20 Accordo Consiglio</b>	<b>960</b>	<b>451</b>	<b>363</b>	<b>265</b>
<b>Δ% Proposta Comm./2007-13</b>	<b>+3,9</b>	<b>+11,0</b>	<b>-9,2</b>	<b>-6,6</b>
<b>Δ% Accordo Consiglio/2007-13</b>	<b>-3,4</b>	<b>+1,1</b>	<b>-12,1</b>	<b>-8,2</b>

La proposta della Commissione prevedeva l'aumento del 3,9% della spesa totale per l'UE28 rispetto al 2007-13 (UE27, senza la Croazia), con un +10,9% della rubrica 1 ed un -9% della Pac (senza la Croazia, le variazioni per l'UE27 sarebbero state, rispettivamente, +2,5 e -10%)

Rispetto alla Commissione, il Consiglio ha ridotto tutte le spese: un po' meno la spesa per la Pac, che comunque rispetto al 2007-13 scende più di quella totale (-12,1% rispetto a -3,4%) (-13 e -4,6% senza la Croazia)

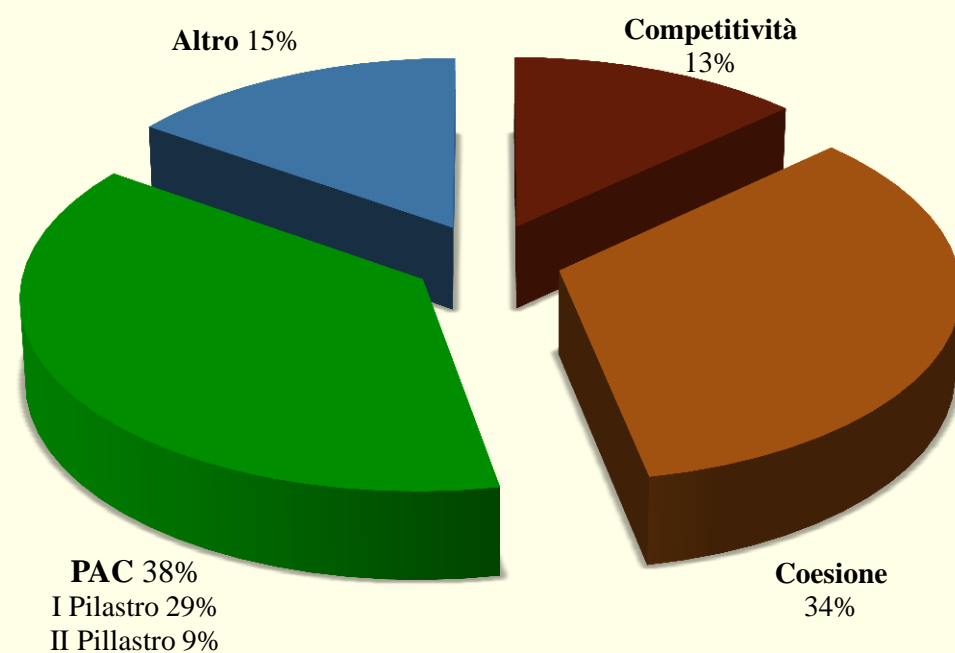
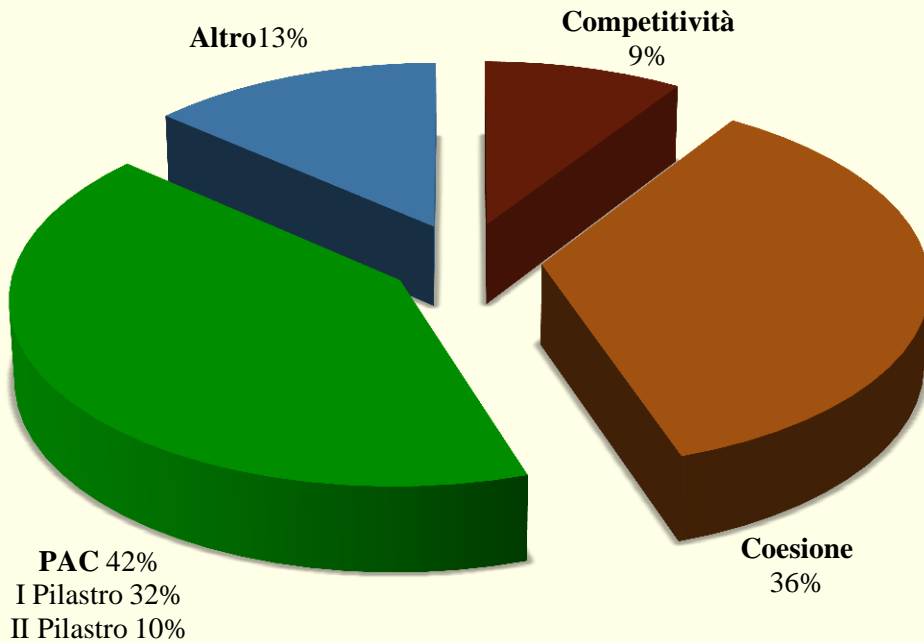
Inoltre il Consiglio ha tagliato gli aiuti diretti Pac più di quanto proposto dalla Commissione (-8,2% rispetto a -6,6%) (-8,7 rispetto a -7% senza Croazia)



# La Pac nel QFP (Tot UE 28)

2007-13

2014-20



Rispetto al 2007-13, la perdita di peso della Pac è di 4 punti, mentre la politica di coesione, l'altra grande fonte di spesa UE, ne perde 2 e la politica per la competitività ne guadagna 4

Dunque continua il (lento) trend storico di declino relativo della Pac, che tuttavia rimane la politica più importante del bilancio UE

# *I risultati del negoziato per l'Italia*

# La posizione dell'Italia: un negoziato in salita

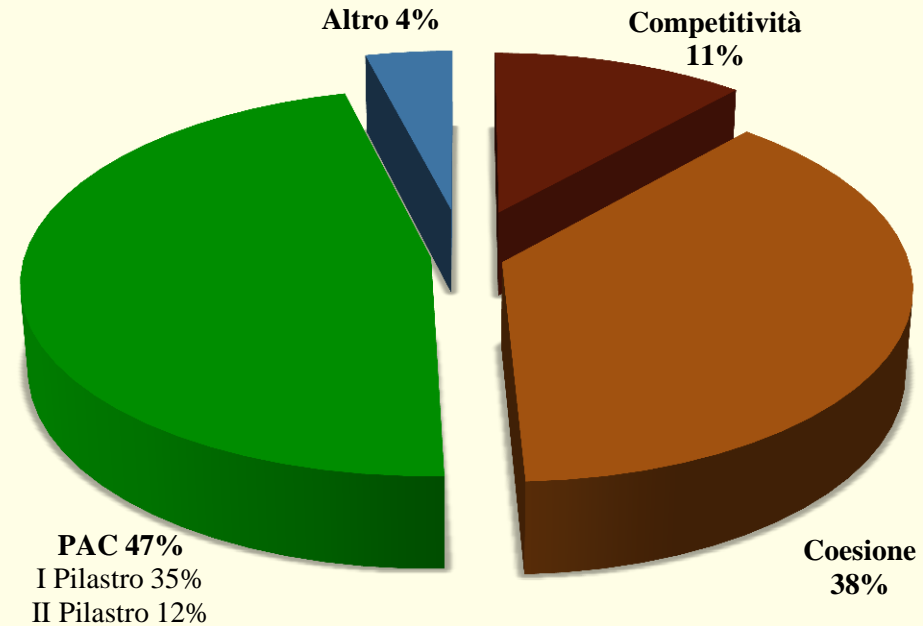
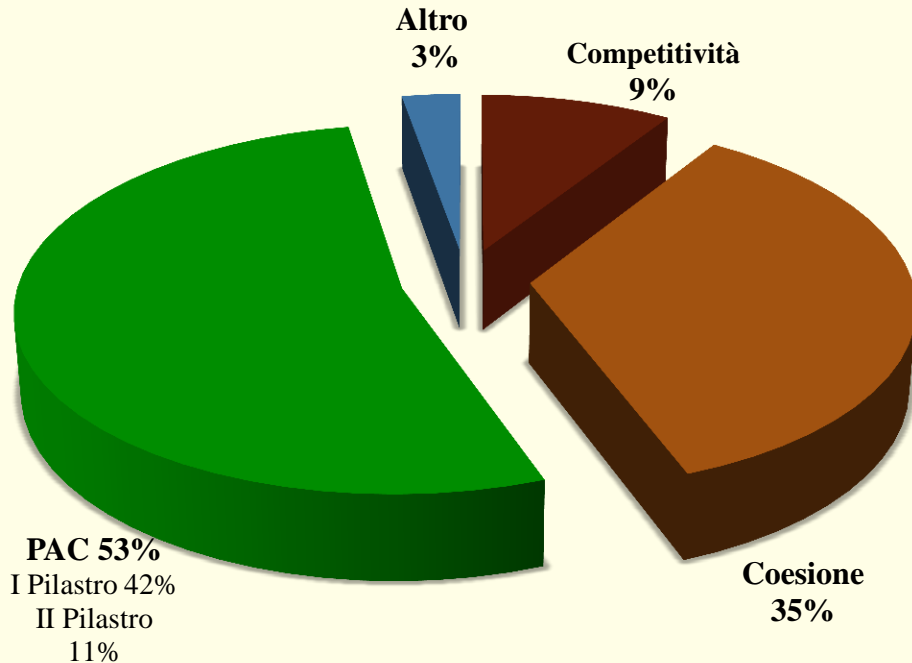
<i>Intero periodo</i> <i>(mlrd di € a prezzi 2011)</i>	<b>QFP Totale</b>	<b>Rubrica 1</b>	<b>Pac totale</b>	<b>Aiuti diretti</b>
<b>QFP 2007-13</b>	<b>83,5</b>	<b>37,0</b>	<b>44,2</b>	<b>29,4</b>
<b>2014-20 Proposta Commissione</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>36,5</b>	<b>24,5</b>
<b>2014-20 Accordo Consiglio</b>	<b>78,6</b>	<b>38,8</b>	<b>36,6</b>	<b>24,0</b>
<b>Δ% Proposta Comm./2007-13</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>-17,4</b>	<b>-16,7</b>
<b>Δ% Accordo Consiglio/2007-13</b>	<b>-5,9</b>	<b>+4,8</b>	<b>-17,2</b>	<b>-18,3</b>

Per l'Italia la Commissione prevedeva una riduzione della spesa Pac (-17,4%) maggiore di quella complessiva, a causa del meccanismo di convergenza dei pagamenti diretti, molto penalizzante per il nostro paese. L'accordo del Consiglio migliora la nostra posizione, almeno in termini relativi: infatti, grazie alle compensazioni ad hoc in termini di maggiori risorse per le aree rurali italiane della Convergenza e, soprattutto, per lo sviluppo rurale, la rubrica 1 per l'Italia aumenta (+4,8%) e la dotazione Pac non peggiora ulteriormente rispetto alla proposta della Commissione.

# La Pac nel QFP per l'Italia

2007-13

2014-20

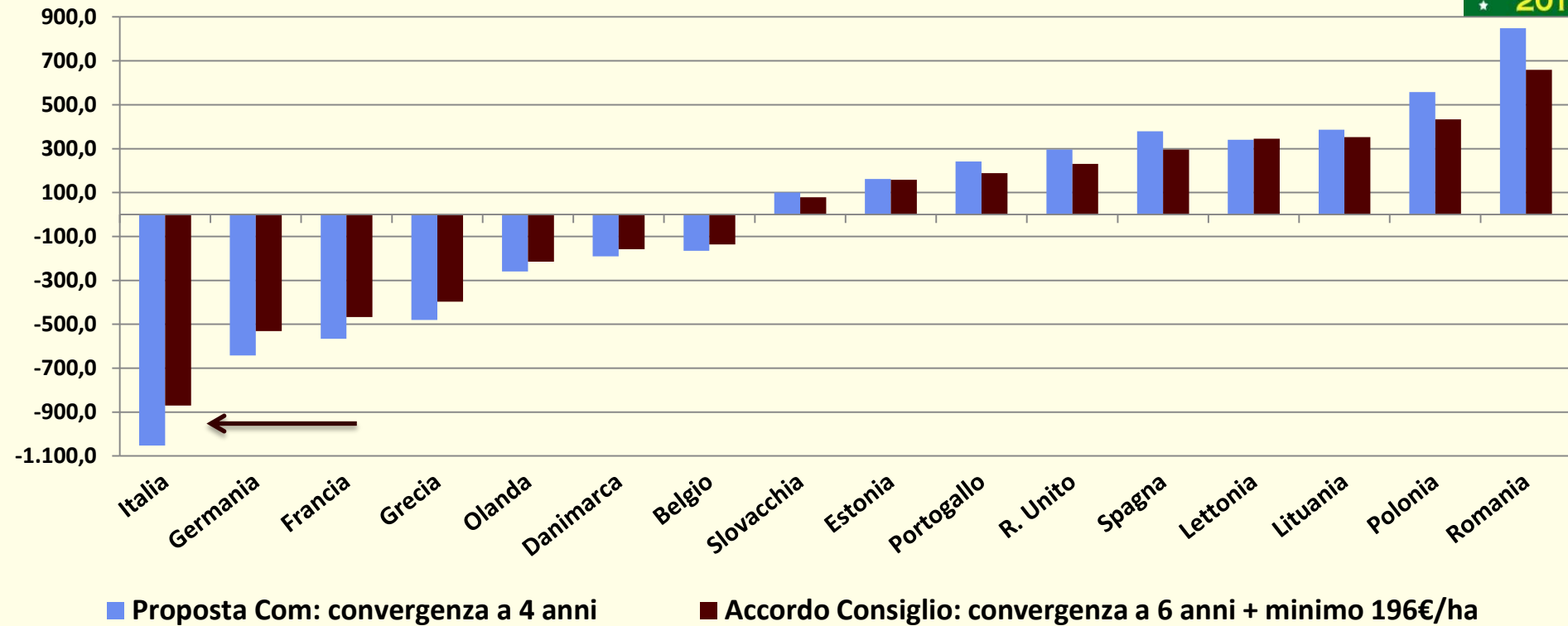


Nell'attuale periodo di programmazione più della metà della spesa UE che arriva all'Italia proviene dalla Pac. Nel 2014-20 tale peso si ridurrà dal 53% al 47%, in misura maggiore che nel resto dell'UE (dal 42 al 38%) Nonostante ciò, il peso della Pac rimarrà molto maggiore in Italia che nella media UE, e la Pac resterà la politica europea più importante per l'Italia in termini di spesa (47%, contro il 38% della coesione)

# Quella “maledetta convergenza”

- La proposta della Commissione sul QFP 2014-20 prevede la cosiddetta *convergenza* del livello medio per ettaro dei pagamenti della Pac, attualmente molto differenziato tra Stati membri (96€ Lettonia, 217 UE27, 300 Italia, quasi 600 Grecia)
  - Il meccanismo prevedeva che gli SM con pagamenti sotto il 90% della media UE avrebbero recuperato 1/3 di tale differenza entro il 2017, con la parallela riduzione dei pagamenti negli SM dove essi sono sopra la media
  - La scelta della Sau ammissibile al 2009 come parametro di calcolo del livello iniziale dei pagamenti per ettaro è stata molto penalizzante per l'Italia che, da sola, pagherà quasi 1/3 delle risorse spostate dalla convergenza
- L'accordo del Consiglio ha modificato la convergenza, spostando dal 2017 al 2019 la scadenza della messa a regime dei nuovi importi e imponendo che tutti gli SM raggiungano almeno 196€ per ettaro (che interessa a Lituania, Lettonia, Estonia)

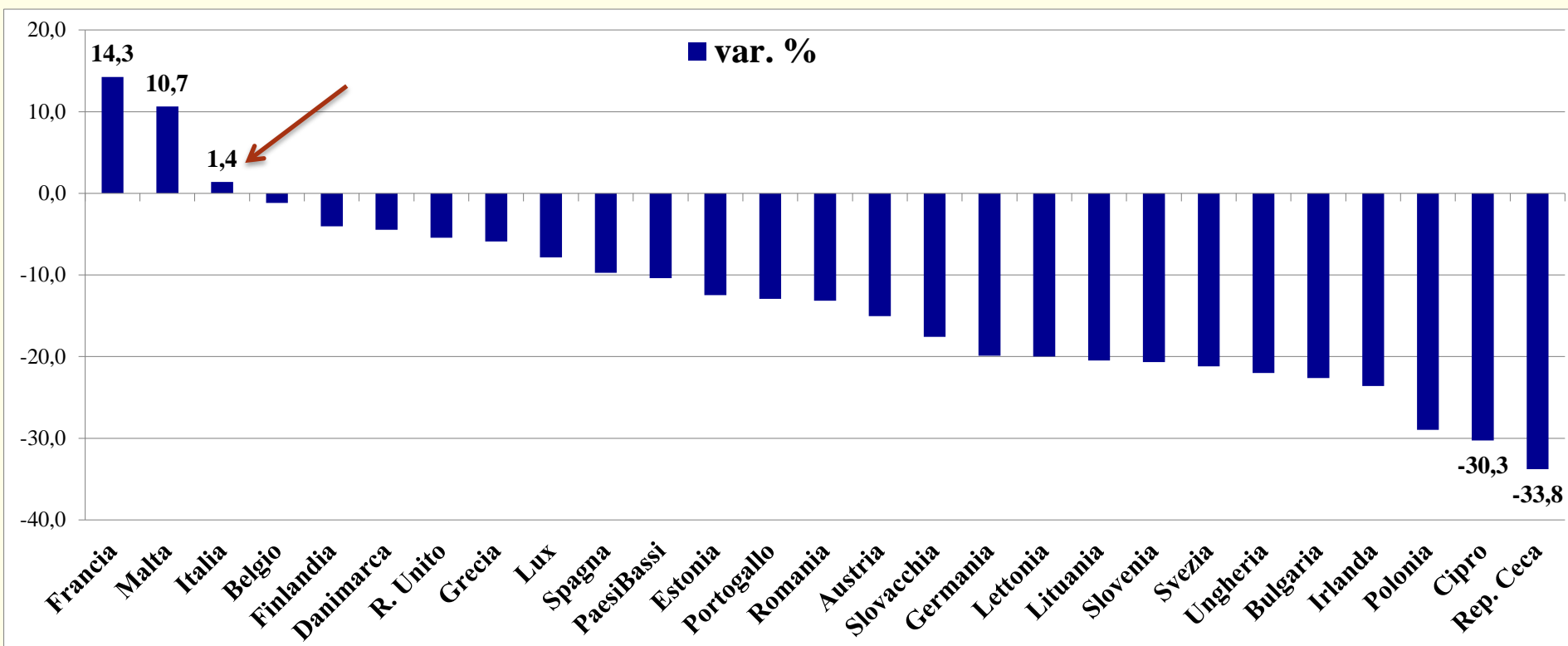
# La Convergenza rivista



L'Italia rimane il Paese che più paga, ma il costo cumulato per l'intero periodo della convergenza rivista scende per l'Italia da 1.050 a 870 mln di € (819 per la convergenza e 51 per il vincolo dei 196€)

Ma se risparmieremo sul costo cumulato, il costo annuo a regime (anche se il costo pieno si avrà solo nel 2019) sarà più alto, perché l'Italia dovrà contribuire, in proporzione, a finanziare anche il vincolo dei 196€

# La dotazione dello sviluppo rurale (Variazioni % rispetto al 2007-13)



Nella fase finale del negoziato, le assegnazioni nazionali per lo sviluppo rurale sono state utilizzate anche per compensare costi sostenuti su altri fronti della trattativa, in particolare su quello dei pagamenti diretti.

In questo quadro, insieme a Francia e Malta, l'Italia vede aumentare la propria dotazione per il periodo 2014-20, a fronte di riduzioni generalizzate per tutti gli altri Paesi

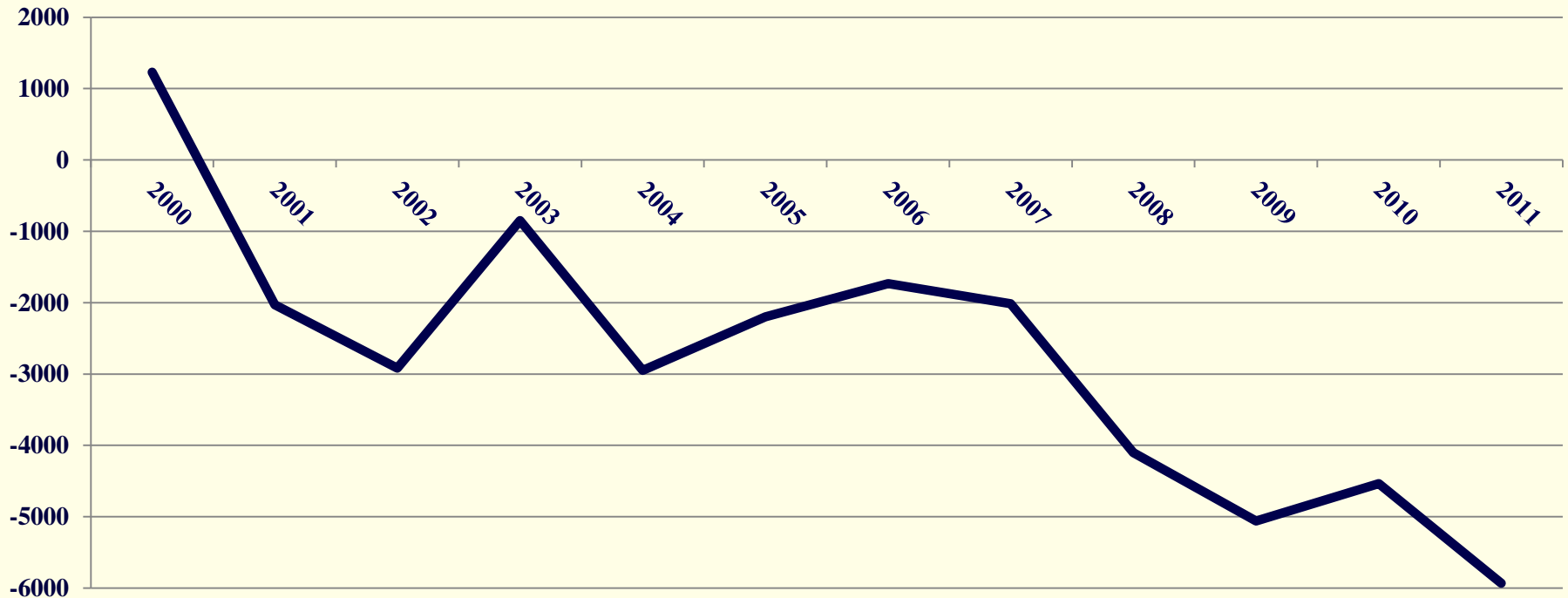
## Il “saldo netto”

- Nelle trattative sul bilancio UE una variabile chiave è il “saldo netto”, cioè la differenza tra quanto un Paese dà alla “cassa comune” con le diverse voci di contribuzione al bilancio e il flusso di spesa che gli arriva in conseguenza delle politiche attivate
- Il saldo netto è una misura rozza e parziale del “costo” o del “beneficio” della partecipazione di un Paese all’UE, ma è molto utilizzato dai policy maker come sintesi degli effetti finanziari
- L’Italia è andata al negoziato sul QFP in una posizione molto critica su questo fronte, perché gli ultimi dati di spesa disponibili, relativi al 2011, mostravano il progressivo deterioramento del nostro saldo netto, cosa tanto più grave nel contesto della difficile situazione finanziaria del Paese



# La posizione dell'Italia nel bilancio UE

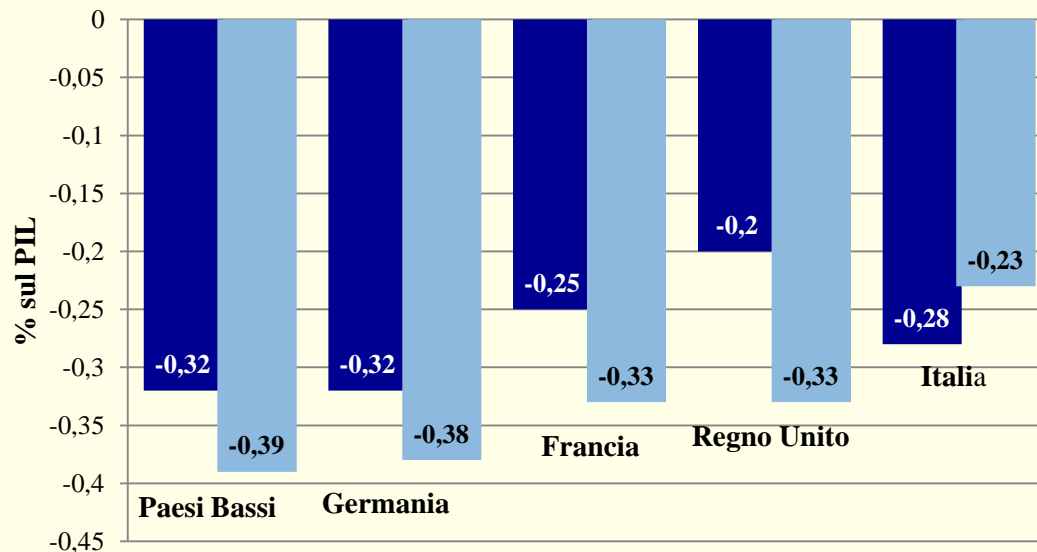
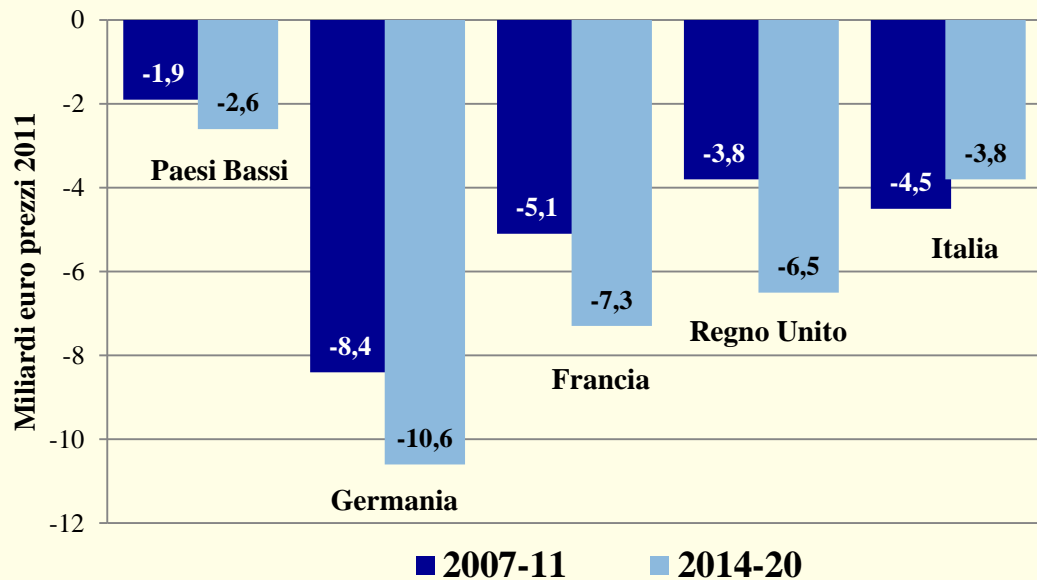
Bilancio UE - saldo netto dell'ITALIA (Milioni di euro)



Nel corso dell'ultimo decennio l'Italia ha visto peggiorare molto il suo saldo di bilancio, specie a partire dal 2007.

Addirittura, nel 2011 con un deficit di 6 miliardi, l'Italia è stata il terzo contributore netto in assoluto del bilancio UE, dopo Germania e Francia, e il principale contributore netto come percentuale sul PIL: e ciò mentre il PIL italiano, sotto i colpi della crisi, scendeva sotto la media UE27!

# Il risultato del negoziato sui saldi netti



Su questo fronte, una volta tanto, *abbiamo negoziato bene*: l'Italia è l'unico tra i grandi paesi contributori netti che vedrà migliorare il proprio saldo: sia in assoluto, con un deficit medio annuo che scenderà a 3,8 mlrd, sia come peso sul PIL, da 0,28 a 0,23 punti %

Purtroppo il risultato si deve in larga misura alla diminuzione del nostro PIL, che farà ridurre la contribuzione italiana al bilancio UE; ma è anche frutto dei miglioramenti della nostra posizione relativa che abbiamo ottenuto sul fronte delle politiche e delle spese ad esse associate

# *La nuova Pac*

# Le principali novità della nuova Pac



- La convergenza dei pagamenti diretti tra Stati membri
- Un nuovo sistema di pagamenti diretti, molto più articolato e (potenzialmente) selettivo (in questo quadro va segnalata la novità, introdotta nel negoziato, del *pagamento ai primi ettari*)
- Il principio dell'agricoltore attivo, con cui si rende possibile limitare la platea dei beneficiari della Pac, finora aperta a tutti in modo indiscriminato
- La regionalizzazione e la convergenza interna dei pagamenti diretti, per ridurre le attuali differenze tra territori e beneficiari
- L'ulteriore alleggerimento delle misure di mercato nel quadro dell'OCM unica e le misure per migliorare l'efficienza delle filiere agroalimentari
- Un nuovo approccio alla politica di sviluppo rurale
- Un aumento significativo dei margini di scelta lasciati agli Stati membri nell'applicazione della Pac

# Conclusioni: luci e ombre della nuova Pac

- La Pac che viene fuori dal lungo negoziato avviato nel 2009/10 (con le audizioni pubbliche della Commissione) si può considerare un compromesso accettabile anche se, ovviamente, presenta luci e ombre
  - Il processo di *convergenza esterna* è in sé sacrosanto, ma il meccanismo basato sulla Sau è irragionevolmente distorto, a tutto danno delle agricolture più intensive di lavoro e di valore aggiunto, Italia in particolare
  - *Regionalizzazione e convergenza interna* sono entrambi punti di non ritorno, politicamente difficili da gestire, ma ineludibili e, dunque, benvenuti
  - Il *Greening* è stato parecchio “indebolito” nel corso del negoziato: da pagamento con cui “comprare” servizi ambientali aggiuntivi dagli agricoltori a una sorta di super-condizionalità. Ma considerando le distorsioni con cui era nato, è meglio così...

- Il principio dell’*agricoltore attivo* è una novità di assoluto rilievo, sulla cui definizione gli Stati membri dovranno verificare la propria visione, per decidere come usare la Pac in relazione alla propria realtà imprenditoriale e produttiva e ai propri obiettivi di politica agraria nazionale
- Il *nuovo sistema di pagamenti diretti* può sembrare un intreccio velleitario, terribilmente complicato e a forte rischio di burocratizzazione:
  - è vero, ma questa critica vale per qualunque misura che tenta di essere più selettiva e non può essere un buon motivo per rassegnarsi a conservare politiche irragionevolmente indiscriminate
- Anche a questo riguardo, la novità e la *grande margine di flessibilità offerto agli Stati membri*: una autentica sfida per i *policy maker* nazionali, che dovranno operare una serie di scelte non banali in un vasto e articolato menù di misure...

*Speriamo bene!*