

La Politica agricola comune dell'UE dopo il 2013

Fabrizio De Filippis

Dipartimento di Economia

Università Roma tre

Prin 2007

PUE  **PIEC**

Perchè la Pac, così com'è, non va

- Perché mai come ora è una politica *in mezzo al guado*. Una cosa che è sempre vera per qualsiasi politica, ma che per la Pac attuale è un po' più vera. Infatti
 - Dopo una riforma radicale come quella del 2003, agli squilibri storici della Pac si sono aggiunte le ambiguità e le incertezze di una transizione difficile
 - Gli *obiettivi* non sono chiari (quelli dell'art.39 sono ancora validi...) e ognuno li legge come vorrebbe che fossero...
 - la profonda revisione degli *strumenti* è stata orientata più *a togliere* quelli vecchi che *a metterne* nuovi e più mirati
 - il principale strumento (*il Pua*) nasce come misura transitoria e compensativa ed è ora difficile riconvertirlo
 - *l'impianto in due pilastri* è sempre più “contaminato” da misure a metà strada e non ha più molto senso

Di quale Pac avremmo bisogno dopo il 2013?

Innanzitutto: abbiamo ancora bisogno della Pac?

- Direi proprio di sì: con tutti i suoi difetti la Pac ha svolto e può svolgere un ruolo importante sul fronte della integrazione europea e nel mantenimento di un'agricoltura vitale

Le questioni sul tappeto

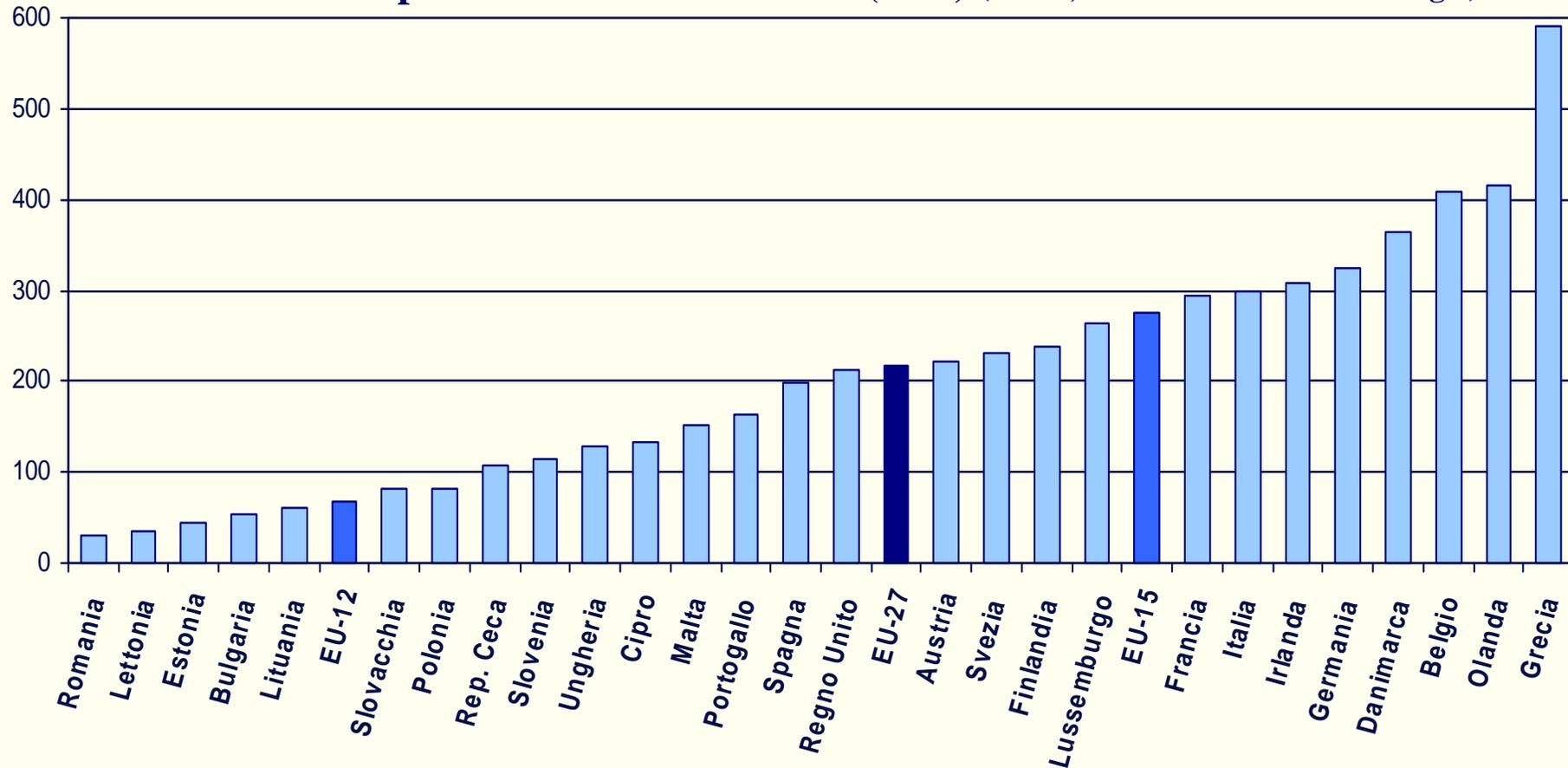
- Gli obiettivi e i beneficiari della Pac
- L'ammontare di spesa per l'agricoltura dopo il 2013
- Gli strumenti, con particolare riferimento
 - al vuoto lasciato dalle vecchie misure di mercato
 - al futuro del Pua e le modalità del suo “spacchettamento”
 - al mantenimento dei due attuali pilastri, a cui sono strettamente collegate due questioni:
 - L'impianto e la collocazione della politica di sviluppo rurale e la sua necessaria semplificazione
 - La questione del cofinanziamento

Obiettivi e beneficiari della Pac

- **Obiettivi tradizionali rivisitati**
 - Sostegno al reddito dei produttori, specie in riferimento alla maggiore volatilità dei prezzi
 - Quantità adeguata, qualità e salubrità del cibo secondo elevati standard europei
 - Ammodernamento strutturale e sviluppo rurale
- **Beni pubblici europei**
 - Paesaggio agrario, salvaguardia del modello di agricoltura europeo, ambiente, biodiversità...
- **“Nuove sfide”** (da esplicitare meglio)
 - Contrasto al cambiamento climatico, gestione risorse idriche, energie rinnovabili, ma anche (e soprattutto) competitività imprese agricole, efficienza e trasparenza delle filiere...
- **La platea di beneficiari**
 - Erano tanti (troppi) nella vecchia Pac, oggi c'è chi spinge per restringerli alle sole “vere imprese” agricole...

Lo strumento principale: il Pua

Media del Pua per Stato membro al 2008 (€/ha) (Fonte; Commissione UE - DG Agri)

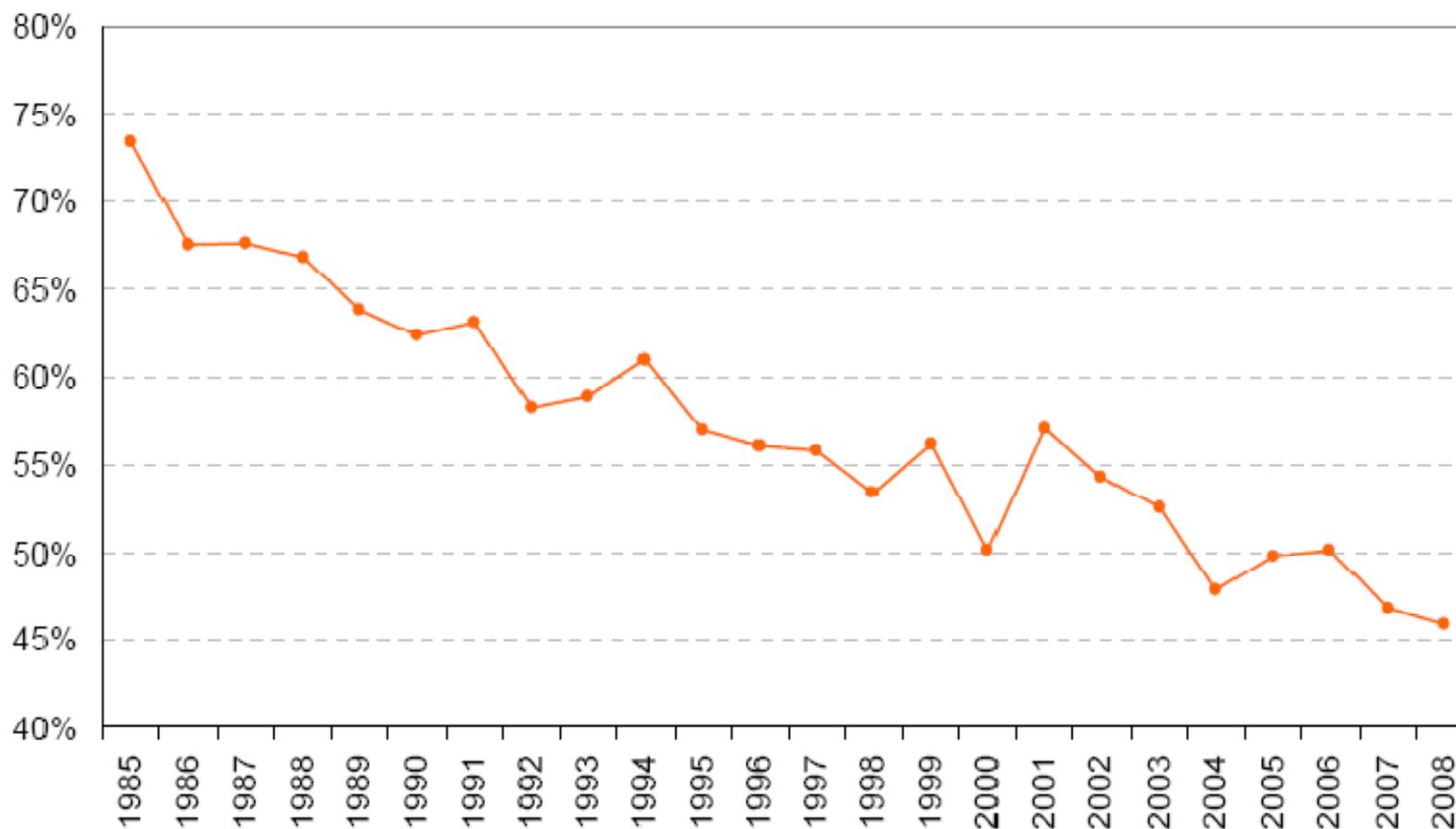


La distribuzione del Pua, ancora largamente affidata al criterio “storico”, è molto squilibrata: sia tra Stati membri che al loro interno

Lo “spacchettamento” del Pua

- Oggi il Pua è un sostegno ereditato dal passato, difficile da giustificare e per giunta distribuito in modo iniquo.
Andrebbe spacchettato in più componenti:
 - Una parte (ridotta rispetto ai livelli attuali) erogata a tutti in misura analoga, in cambio della condizionalità obbligatoria
 - il problema è fin dove spingere la omogenizzazione del Pua (a livello europeo? nazionale? regionale?)
 - Una parte riservata alle zone con svantaggi naturali (dove oggi, invece, il Pua è più basso rispetto alle zone intensive)
 - Una parte, più selettiva, con cui “comprare” comportamenti volti alla fornitura di beni pubblici ambientali (anche se misurarne i benefici e modulare i sussidi è impresa ardua)
 - Nella gestione del Pua andrebbe studiata la possibilità di utilizzare criteri diversi dal passato quali l'*intensità di lavoro* per differenziare i pagamenti e/o i tetti ad essi imposti

Peso % della PAC nel bilancio UE



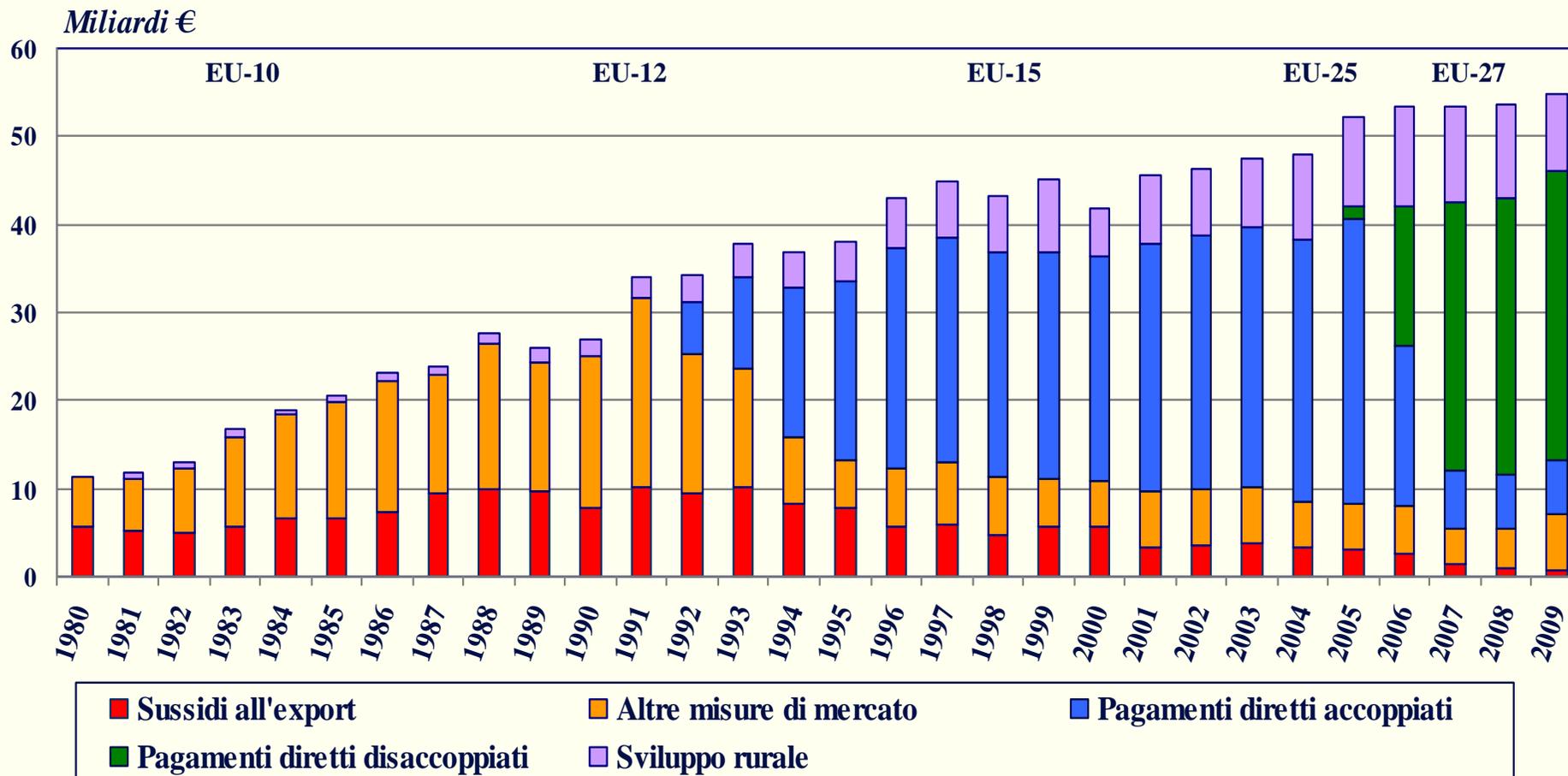
Ancora a metà degli anni '80 la Pac assorbiva circa tre quarti del bilancio UE, oggi siamo al 46%; al 2013 si attesterà intorno al 40%

Quanta spesa per la PAC dopo il 2013

- La spesa per la Pac è da sempre sotto accusa, specie nelle fasi di rinnovo delle prospettive finanziarie pluriennali
 - La spesa agricola non è poca, ma non è detto che sia “troppa”, comunque non lo si può dire in assoluto
 - Inoltre il suo peso relativo si è ridotto...
 - ... e la sua composizione è profondamente cambiata con le riforme della Pac, specie negli ultimi anni
- Inoltre, non mi pare che a livello europeo vi siano buone politiche alternative pronte a partire, il cui sviluppo è ostacolato da una Pac troppo vorace (sembrava fosse così con l’agenda di Lisbona, ma poi si è visto il risultato)
- Il problema, semmai, è la forza delle nuove priorità ed emergenze dell’Ue (difesa dell’euro, politica estera, politica dell’immigrazione, politica energetica) e delle *lobby* ad esse interessate

Evoluzione della spesa PAC e processo di riforma

(Fonte; Commissione UE - DG Agricoltura)



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 diretti ad oltre il 70%, sempre più disaccoppiati.

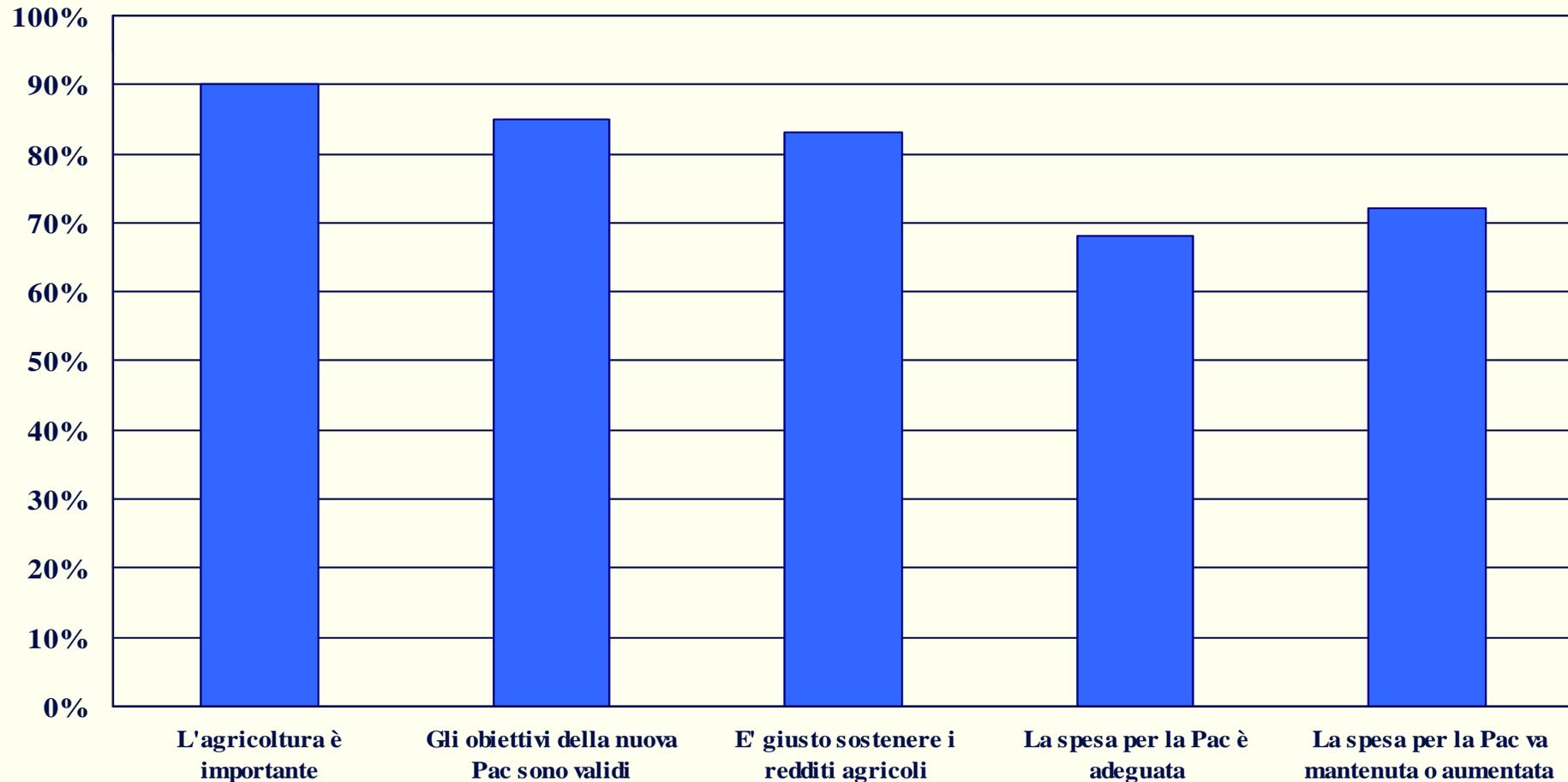
I Pilastri e il cofinanziamento

- La distinzione della Pac in due pilastri ha perso di senso
 - oggi i pilastri sono due contenitori ibridi con tante duplicazioni, e la collocazione nell'uno o nell'altro di molte misure, più che da una logica di politica economica, dipende da come esse si sono accumulate nel tempo, per “stratificazioni successive”
- Tuttavia la distinzione è ancora importante, per vari motivi
 - competenze (UE vs Stati membri/Regioni)
 - procedure di spesa (bilancio annuale vs Psr pluriennali)
 - regime di finanziamento (tutto bilancio UE per il I pilastro; cofinanziamento per il II pilastro)
- Sarebbe giusto uscire dalla logica dei due pilastri, definendo competenze, procedure e tassi di (co)finanziamento diversi, in base agli obiettivi delle diverse misure, indipendentemente dal pilastro in cui oggi sono collocate...
 - ma non accadrà: Francia e Germania si sono dichiarate a favore dell'attuale impianto e contro l'estensione del cofinanziamento

Quale Pac avremo dopo il 2013?

- Le forze in gioco
 - I cittadini-contribuenti europei
 - La comunità “scientifica”
 - Le Istituzioni europee
 - Commissione UE
 - Parlamento UE
 - Le organizzazioni professionali
 - Gli Stati membri

Iniziamo dai cittadini: Eurobarometro



I cittadini-contribuenti europei sono spesso tirati in ballo da chi pensa che la Pac debba cambiare radicalmente per giustificarsi ai loro occhi (e alle loro tasche) Questo è sacrosanto, ma in realtà i cittadini conoscono poco la Pac e, se intervistati, non mostrano insofferenza nei confronti dell'agricoltura e delle politiche ad essa indirizzate. Anzi...

La comunità scientifica

- C'è accordo sull'idea che l'obiettivo generale della Pac debba essere il *sostegno per la produzione di beni pubblici*
 - cioè di beni che hanno valore per la collettività ma che il mercato non remunera adeguatamente, per cui in assenza di sostegno sarebbero prodotti meno di quanto è desiderabile
 - *Paesaggio agrario, presidio territoriale, biodiversità, lotta al cambiamento climatico, conservazione dell'ambiente, sviluppo rurale, salubrità degli alimenti, benessere degli animali...*
- Ma il concetto di bene pubblico è scivoloso (in questo ricorda la multifunzionalità...), per cui il dibattito si sposta sulla sua definizione, più o meno restrittiva
- Inoltre, a rigore, come politica sovranazionale la Pac dovrebbe limitarsi ai *beni pubblici europei* i cui benefici si diffondono in tutta l'UE e per i quali l'intervento a livello *europeo* genera valore aggiunto

Le Istituzioni europee

La Commissione

- Il commissario Ciolos è favorevole ad una Pac forte e ambiziosa: con un approccio “alla francese”, condito dalla preoccupazione per una maggiore equità e dall’attenzione alle differenze tra le agricolture europee
- La Commissione europea nel suo insieme è meno convinta della centralità della Pac, di fatto assente dalla (prima versione della) strategia *Europa 2020*, e non manca chi la considera soprattutto una riserva di risorse cui attingere

Il Parlamento europeo

- Più attivo che in passato, anche in considerazione del suo maggior potere in materia di Pac conseguente al nuovo meccanismo di co-decisione
- Meno conservatore e più aperto, come mostrano i numerosi studi indipendenti commissionati all’esterno e la posizione espressa (relatore Lyon) alla Commissione Agricoltura

Le organizzazioni professionali (Copa-Cogeca)

La posizione del Copa Cogeca è ovviamente difensiva, ma più aperta che in passato. I punti importanti sono i seguenti

- Mantenimento dell'attuale budget della Pac e del regime di solidarietà finanziaria, senza estensione del cofinanziamento
- Abolizione della modulazione come strumento per trasferire risorse tra i pilastri
- Difesa del Pua come base essenziale di sostegno del reddito, con apertura all'idea di sua maggiore omogeneità
- Semplificazione della Pac
- Esigenza di nuovi strumenti per rendere i mercati agricoli più trasparenti, per affrontare la crescente volatilità dei prezzi e per gestire le situazioni di crisi
- Necessità che la Pac contribuisca a sostenere la competitività degli agricoltori, in particolare affrontando il problema del loro scarso potere contrattuale nella filiera

Gli stati membri

- Fino a poco fa solo la Francia aveva preso una posizione esplicita nettamente favorevole alla Pac
 - Sarkozy ha dichiarato di considerare l'agricoltura e il cibo risorse strategiche e di puntare ad una Pac forte ambiziosa che rimanga al centro dell'intervento pubblico dell'UE
- I ministri *agricoli* di altri 21 paesi (esclusi Olanda, Svezia, Regno Unito, Danimarca e Malta) a fine 2009 firmarono un documento pro Pac, ma i loro governi non hanno preso posizione, in attesa del più generale dibattito sul bilancio
- I nuovi Stati membri sostengono una Pac forte ma anche più equa, chiedendo più risorse per le loro agricolture
- Il 14 settembre la Germania è uscita allo scoperto, firmando con la Francia un documento congiunto molto pro-Pac
 - È un documento generico, anch'esso tutto "agricolo" e dunque da verificare in sede di negoziato sul bilancio, ma la sua importanza politica è evidente

Conclusioni (I)

- *Non mi pare si profilino cambiamenti radicali per la Pac*
- *Il metodo* adottato da Ciolos, con la consultazione dal basso e la convocazione degli Stati generali, non è quello con cui si fanno riforme radicali
 - Fischler la sua riforma la fece di nascosto, travestendola da “revisione di medio termine”
- Non a caso, invece, la conferenza di fine luglio voluta da Ciolos è stata autoreferenziale, con molta retorica, poche idee innovative e scarsa spinta al cambiamento
 - Le stesse componenti più periferiche della rappresentanza, che in passato avevano posizioni molto critiche sulla Pac (ambientalisti, ruralisti, Via Campesina...) hanno mostrato un’anima difensiva e protezionista

Conclusioni (II)

- Ciolos è attivo e abile, ma non ha la forza (forse neanche l'interesse) di imporre grandi cambiamenti, anche in ragione del minor peso della Commissione rispetto al passato
- I sostegni su cui può contare (nuovi stati membri e Francia) vanno comunque nella direzione di un cauto gradualismo, nel solco tracciato dalla riforma del 2003
- 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 Commissario al bilancio ha dichiarato che la Pac dopo il 2013 dovrà ridursi a un terzo del bilancio
 - Come posizione iniziale di un negoziato non è molto minacciosa: ai tempi del rapporto Sapir si parlò del 15%...
 - Il problema può essere la dimensione complessiva del Bilancio, che potrebbe anche ridursi, con una Ue più grande di prima...
 - Inoltre, va messa in conto un po' di redistribuzione a favore dei nuovi stati membri

Conclusioni (III)

I probabili contenuti della Pac dopo il 2013

- Un Pua per tutti ridotto rispetto ad oggi e più omogeneo tra regioni e beneficiari (ma con gradualità e dentro massimali nazionali, sia pure rivisti a favore dei nuovi Stati membri)
- Pagamenti più selettivi per remunerare beni pubblici
- Maggiori margini di flessibilità a livello nazionale nella applicazione di alcuni aspetti della Pac
- Mantenimento dei due pilastri, forse con qualche ulteriore contaminazione (es. zone svantaggiate dal II al I)
- Grande cautela sul cofinanziamento, perché Germania e Francia non sembrano gradirlo e i nuovi Stati membri non se lo possono permettere
- Nuova attenzione alla sfera del mercato
 - sia per gestire la crescente volatilità dei prezzi in assenza delle vecchie misure distorsive, sia per rispondere alla forte domanda degli agricoltori di avere più potere contrattuale nella filiera