

# ***La PAC e il bilancio comunitario***

Fabrizio De Filippis, Roberto Henke,  
Luca Salvatici e Roberta Sardone



Politiche dell'Unione Europea,  
processi di integrazione economica  
e commerciale ed esiti  
del negoziato Wto

# WP INEA (2010)

- Fornire elementi di conoscenza sull'evoluzione della dimensione e dei meccanismi di funzionamento del bilancio UE, in termini di:
  - formazione delle entrate,
  - struttura delle spese,
  - regole e principi di gestione,
  - meccanismi di approvazione
- Produrre informazioni utili alla valutazione delle prossime proposte sul futuro quadro finanziario pluriennale (dal 2014)
- Analisi delle posizioni relative dei paesi membri sulla base dei **saldi netti** (nonostante i problemi di calcolo e i limiti riconosciuti)

# Dimensione ed evoluzione del bilancio

- La dimensione complessiva del bilancio comune è cresciuta (120 mld) come incidenza sul RNL, spinta da:
  - l'aumento del numero di paesi membri
  - l'ampliamento degli ambiti di intervento dell'Unione (politiche)  
per poi stabilizzarsi (1%PIL, 2,5% spese pubbliche)
- Circa 3/4 del bilancio sono dedicati a PAC e politiche di coesione con tendenze opposte:
  - in diminuzione (a partire dagli anni '80) la PAC
  - in aumento (soprattutto in passato) le spese per la coesione

# Letteratura

## Questioni **normative**:

- Quanto deve essere grande il bilancio?
- Come deve essere finanziato?
- Come deve essere speso?
- Quali regole decisionali sono più adatte per assicurare l'esito preferibile?

## Approccio **positivo**

- Obiettivo: spiegare l'evoluzione del bilancio sulla base del peso decisionale dei singoli paesi
- La maggior parte degli studi sintetizza la funzione obiettivo dei governi nazionali nel saldo netto
- Difficoltà nel modellare il ruolo del Parlamento

# Il Saldo Netto

---

Il saldo netto (NBB) di ciascun paese membro  $i$  è pari a:

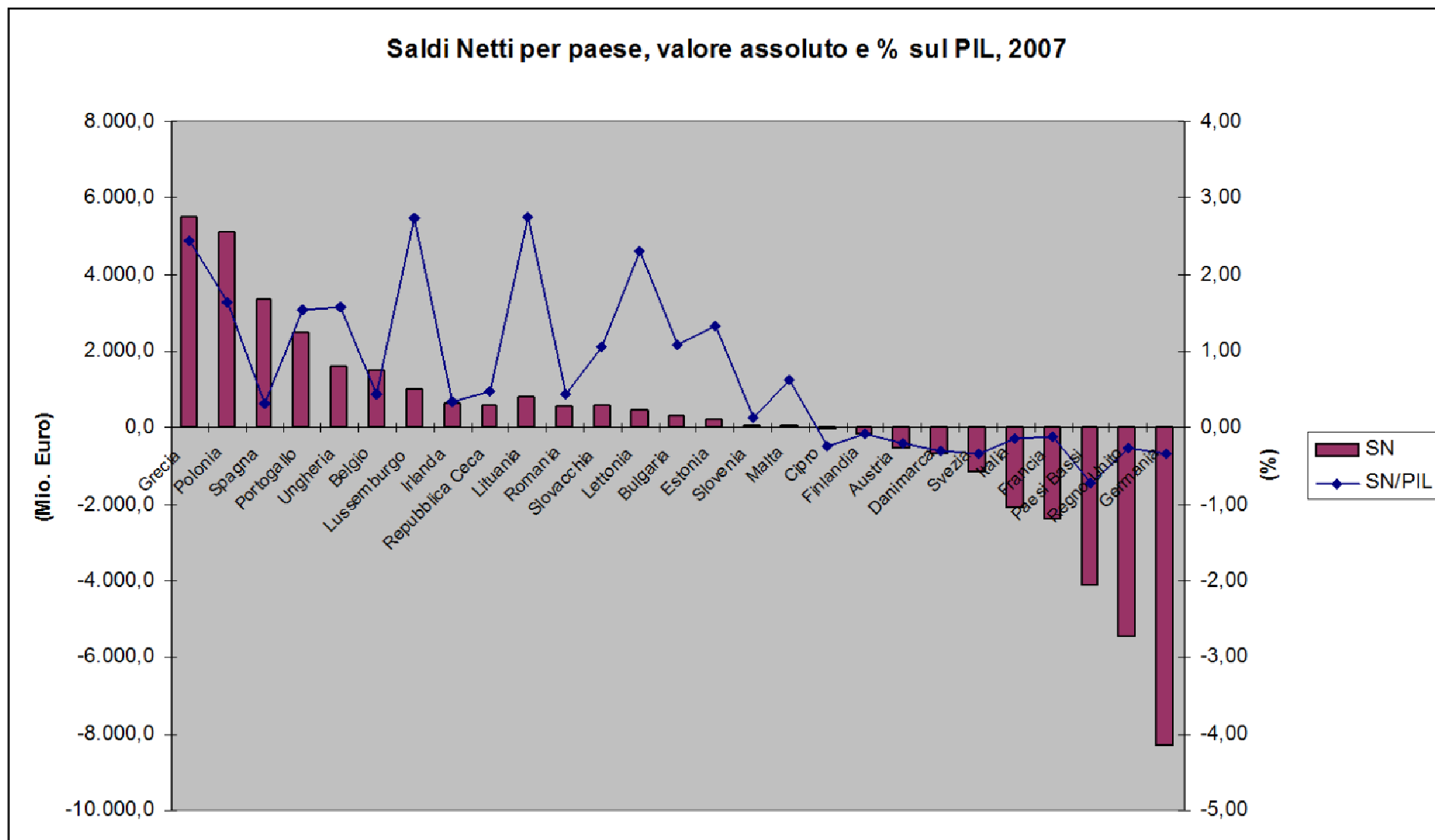
$$NBB_i = E_i - C_i$$

$E_i$  = spesa del bilancio UE destinata al paese  $i$ ,

$C_i$  = contributo del paese  $i$  al bilancio UE scelte di calcolo sono molteplici in relazione a:

- Dati: flussi di cassa
- Entrate: si è dunque proceduto a redistribuire l'importo globale tra i Paesi membri in funzione dei loro pesi relativi sul PIL dell'intera UE
- Uscite: al *lordo* del *rebate*, al *netto* delle spese non attribuibili (ad es. paesi extra-UE) e delle spese amministrative
- Il saldo totale UE è riportato pari a zero, “forzando” le entrate sulle uscite ripartite

## I Saldi Netti: 2007



I saldi netti in valore dicono poco: vanno quanto meno rapportati al PIL (linea blu), dove la loro incidenza è maggiore per i paesi beneficiari che per i contributori netti

# L'irragionevole(?) importanza dei saldi 'netti' (di cosa?)

- Fallacia dei saldi di bilancio:
  - arbitrarietà del calcolo: esistono differenti saldi a seconda delle ipotesi utilizzate
  - parzialità del calcolo: il bilancio comunitario si affianca ai bilanci nazionali (cofinanziamento)
  - sensibilità rispetto ai possibili criteri di normalizzazione: superficie, addetti, valore aggiunto, PLV,...
  - NON coincidono con i benefici netti: incoerenza con graduatorie basate su indicatori 'teoricamente' fondati: PSE, MTRI,...
- In ogni caso i saldi:
  - sono ampiamente riconosciuti come determinanti delle strategie dei governi dei paesi membri (Baldwin e Widgre, 2007; Kauppi e Widgren, 2009)
  - rappresentano un principio riconosciuto dall'UE: "ogni Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento appropriato" (Consiglio Europeo di Fontainebleau, 1984)

# Aggiustamenti possibili

- Dal lato delle entrate:
  - risorse proprie (imposta europea)?
  - revisione meccanismi di compensazione (UK... ma non solo: 41 eccezioni, deroghe e regimi *ad hoc*).

Soluzione 'cofinanziata': determinazione di un saldo massimo per ogni paese prima della definizione delle politiche (de la Fuente, Doménech e Rant, 2008)

- Dal lato delle uscite:
  - negoziati sull'allocazione della spesa tra capitoli (a parità di politiche)
  - negoziati sulle politiche a parità di spesa



# I Saldi Netti parziali

---

Il saldo netto parziale del paese  $i$  per il capitolo di spesa  $j$  :

$$NBB_{i,j} = \left( \frac{E_{i,j}}{E_{EU,j}} - \frac{C_i}{C_{EU}} \right) E_{EU,j} = (e_{i,j} - c_{i,j}) E_{EU,j} = s_{i,j} E_{EU,j}$$

$E_{i,j}$  = spesa del bilancio UE destinata al paese  $I$  per il capitolo  $j$  ,

$E_{EU,j}$  = spesa totale UE per il capitolo  $j$ ,

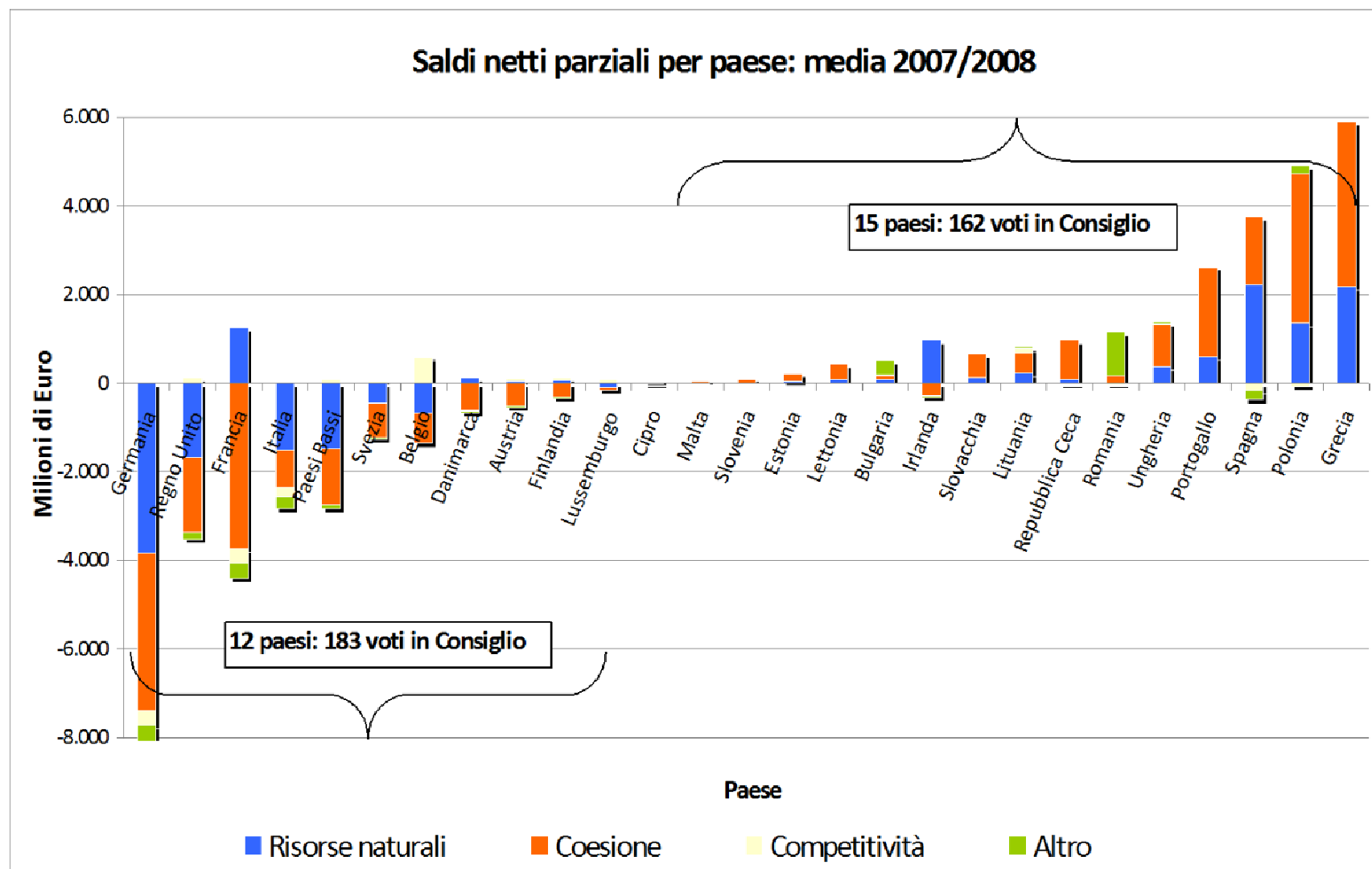
$s_{i,j}$  = saldo netto parziale relativo

$$C_{EU} = \sum_i C_i$$

$$NBB_i = \sum_j NBB_{i,j}$$

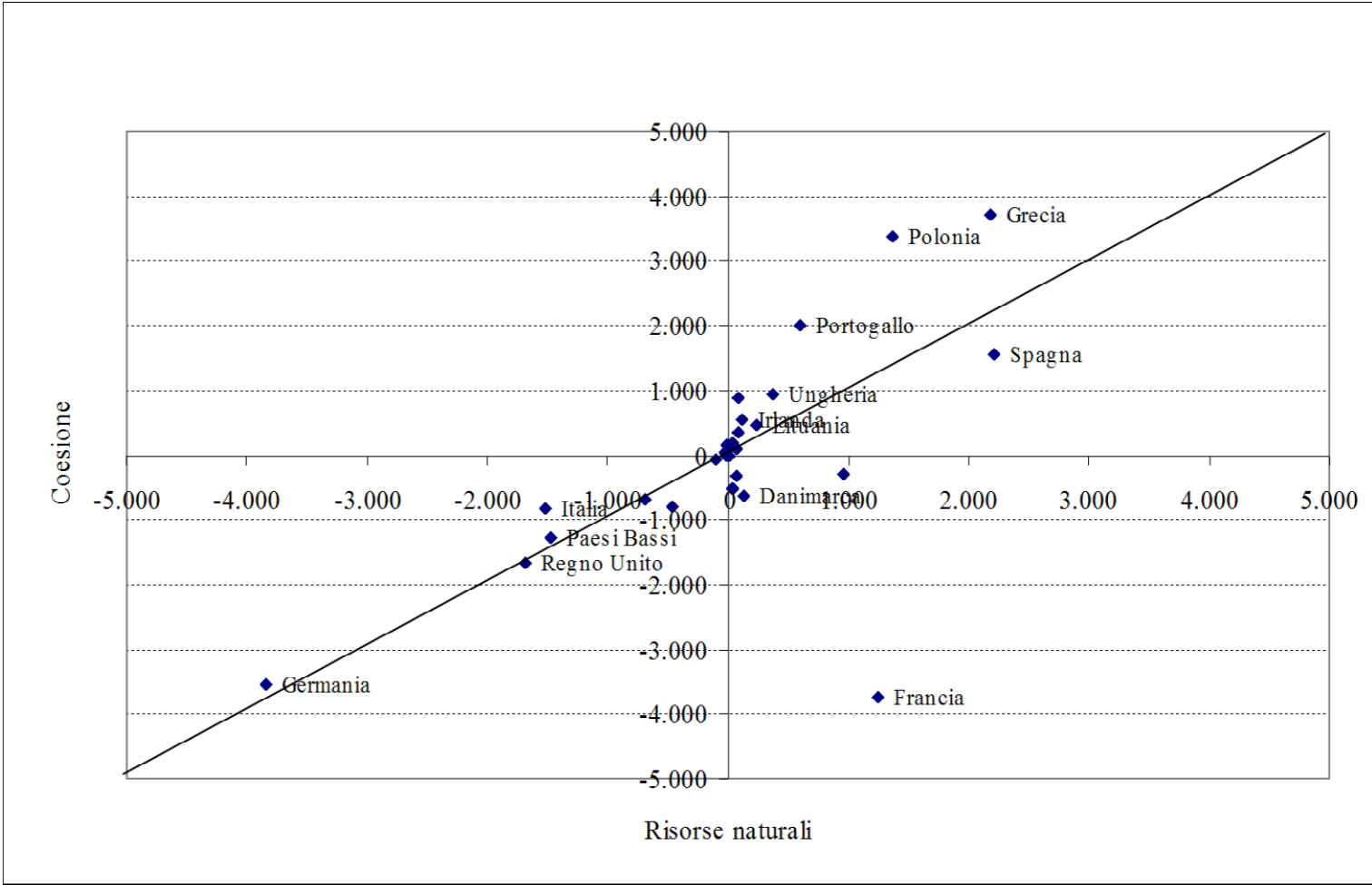
$$\sum_i NBB_{i,j} = 0$$

# I SN parziali: la composizione



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione europea

# Saldi di bilancio: Risorse naturali vs. Coesione



# DIFENSORI (voti: 97) vs. oppositori della PAC (voti: 248)

<b>Coesione \ Risorse naturali</b>	<b>Saldo parziale negativo</b>	<b>Saldo parziale positivo</b>
<b>Saldo parziale positivo</b>	<b>Malta, Slovenia, Romania</b>	<b>Estonia, Lettonia, Bulgaria, Irlanda, Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria, Portogallo, Polonia, Grecia – SPAGNA</b>
<b>Saldo parziale negativo</b>	<b>Germania, Regno Unito, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Cipro – SVEZIA</b>	<b>FRANCIA, DANIMARCA, AUSTRIA, FINLANDIA, SLOVACCHIA</b>

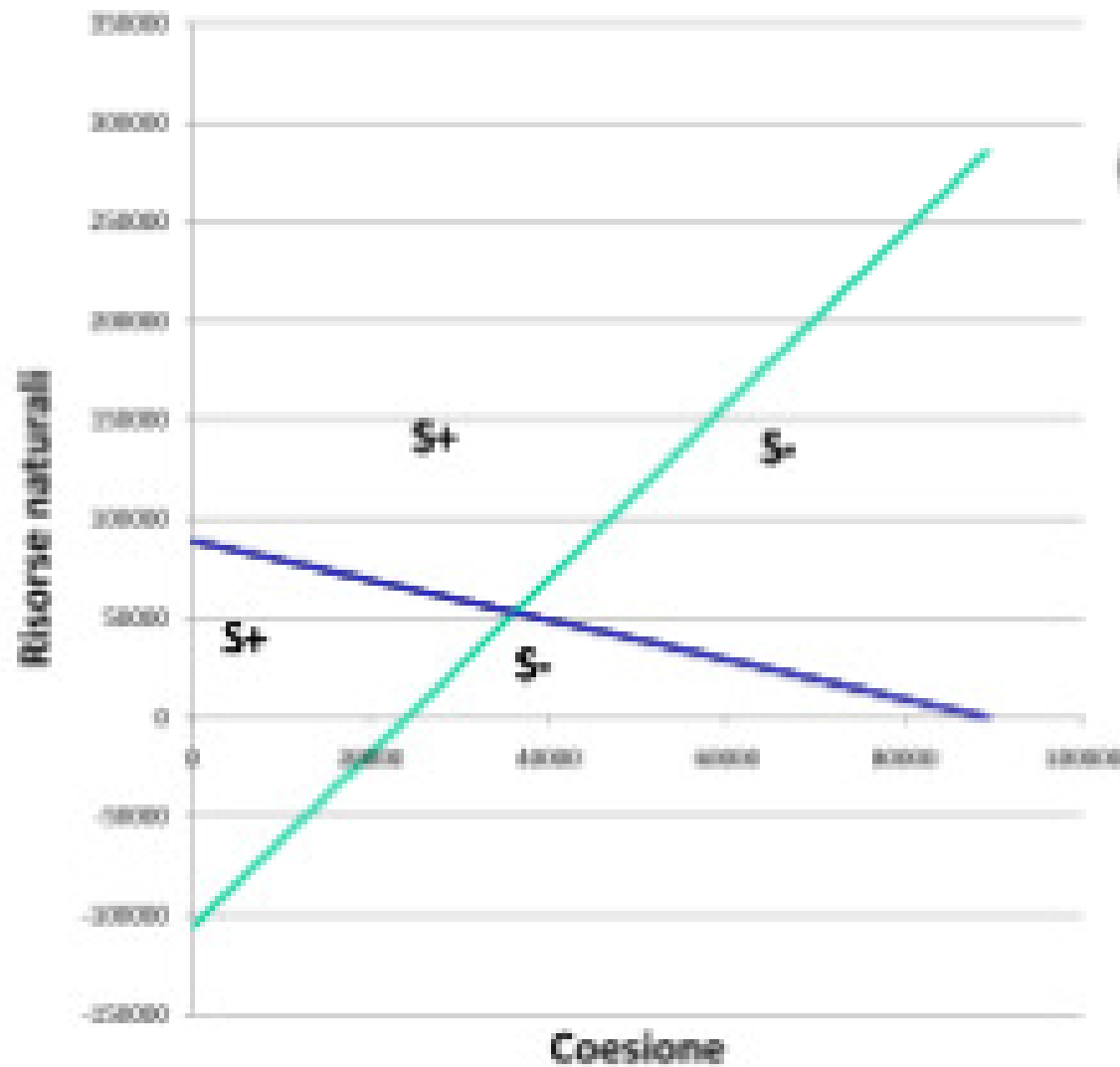
# Iso-spese e Iso-saldi

Retta isospesa

$$E_{EU,NR} = E_{EU} - E_{EU,C}$$

Retta isobilancio

$$E_{EU,NR} = \frac{NBB_{i,NR} + NBB_{i,C}}{S_{i,NR}} - \frac{S_{i,C}}{S_{i,NR}} E_{EU,C} = \frac{B_i}{S_{i,NR}} - \alpha_i E_{EU,C}$$



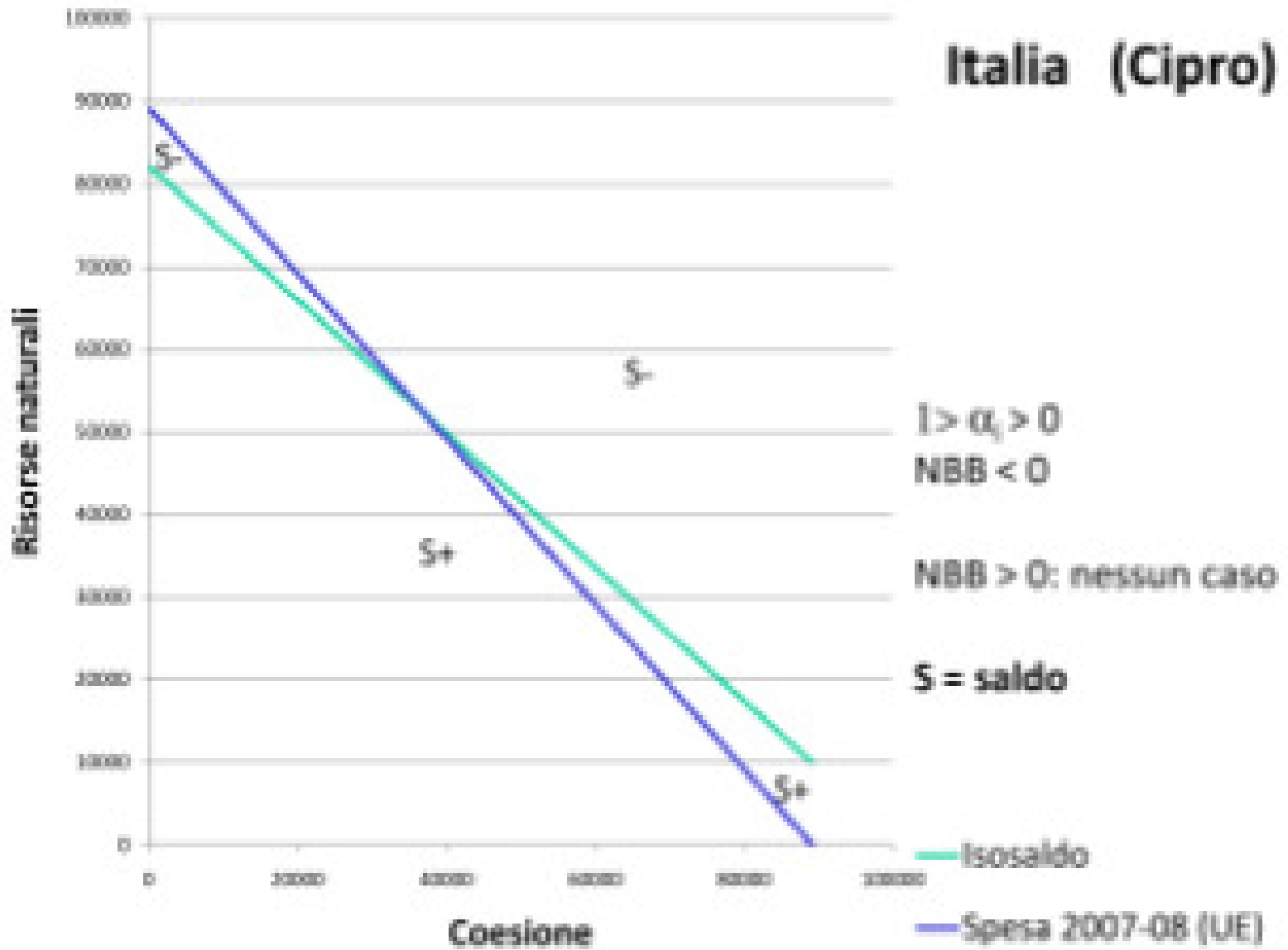
**FRANCIA  
(DANIMARCA,  
AUSTRIA,  
FINLANDIA,  
SLOVACCHIA)**

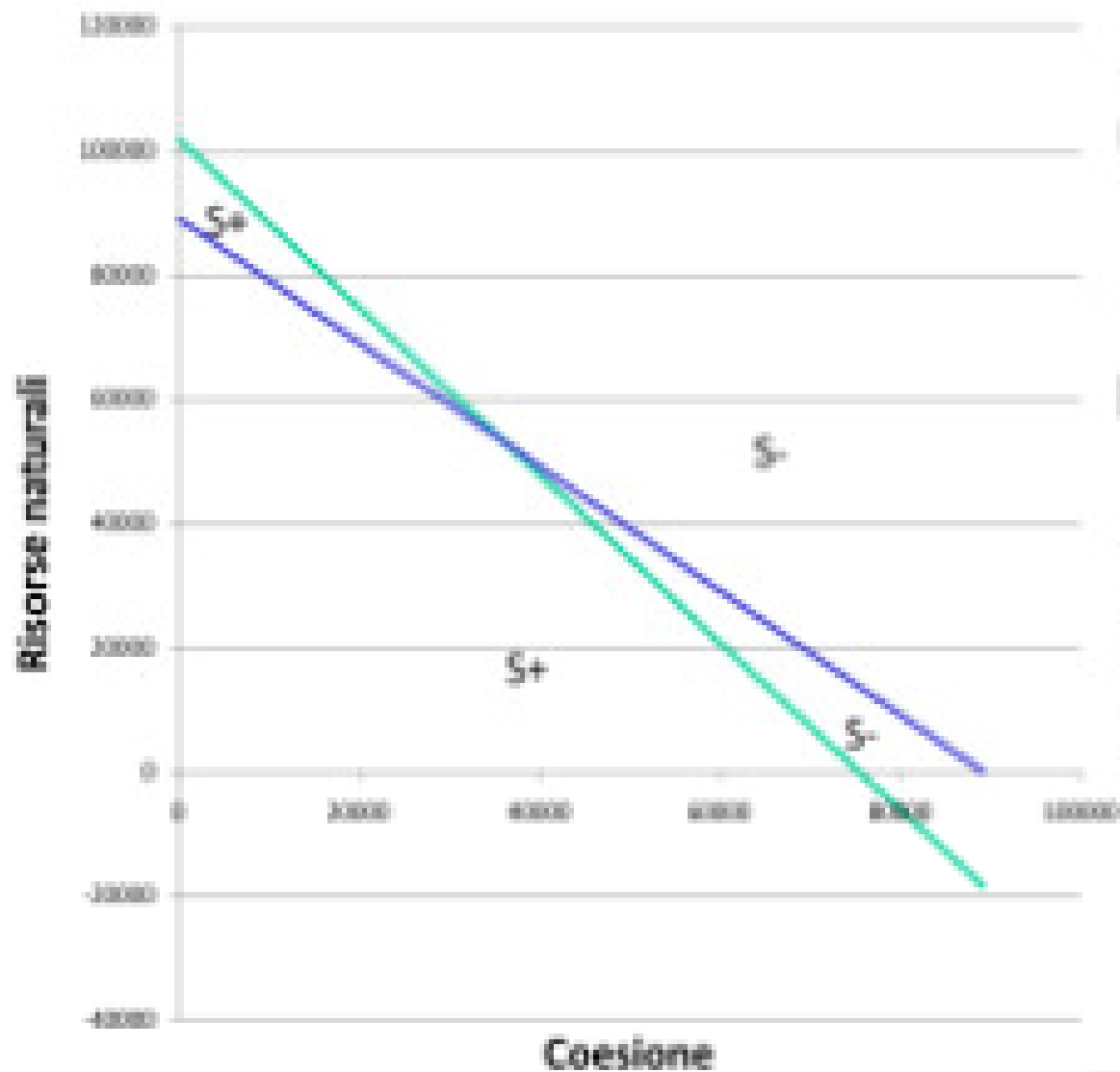
$\alpha_i < 0$  anche:  
Malta,  
Slovenia,  
Romania

**S = saldo**

— Isosaldo  
— Spesa 2007-08 (UE)

# Italia (Cipro)





**Germania  
(Regno Unito,  
Paesi Bassi,  
Belgio,  
Lussemburgo,  
SVEZIA)**

$\alpha > 1$  anche:

Estonia, Lettonia,  
Bulgaria, Irlanda,  
Lituania, Cechia,  
Ungheria, Portogallo,  
Polonia, Grecia,  
SPAGNA

**S = saldo**

— Isosaldo

— Spesa 2007-08 (UE)



# La PAC e i saldi netti

Gli effetti della Pac sui saldi netti in diversi casi non sono più l'unico e neanche il principale problema sul fronte degli squilibri finanziari intra-Ue.

- Saldi parziali: la Pac contribuisce a ridurre i saldi negativi complessivi (es. Francia)
- Saldi assoluti: la Pac rappresenta un male minore rispetto alle politiche di coesione (es. Svezia)
- Saldi relativi: è vero che molti paesi vedrebbero migliorare i propri saldi a seguito di un ridimensionamento della PAC che riducesse la spesa comunitaria... ma è anche vero che molti di essi vedrebbero peggiorare la propria posizione se la dimensione del bilancio rimanesse invariata e la spesa agricola venisse dirottata su politiche che presentano saldi ancor più negativi della Pac (es. Germania)

# Scenari riforma PAC (a parità di spesa)

Abbiamo ipotizzato 5 scenari diversi costruiti modificando il peso delle diverse componenti della spesa agricola (post 2013). I pesi con cui è stata redistribuita la spesa sono riportati in tabella. *Gli scenari sono puramente esemplificativi.*

Tab. 5.1- Weights according to different redistribution hypotheses

	Direct Payments	Environment	Disadvant. Areas	Modernisation	UAA
Conservative Hyp.	0,7	0,2			0,1
Environmental Hyp.	0,2	0,5			0,3
Territorial Hyp.	0,2	0,3	0,3		0,2
Sectoral Hyp.	0,2	0,1		0,5	0,2
Public goods Hyp.		0,4	0,3		0,3

# Riforma PAC: scenario conservativo

CONTRARI (indif. +/-5%)	Voti	FAVOREVOLI (indif. +/-5%)	Voti
Germania	29	Belgio	12
Grecia	12	Danimarca	7
Spagna	27	Irlanda	7
Francia	29	Italia	29
Olanda	13	Lussemburgo	4
Portogallo	12	Austria	10
Bulgaria	10	Finlandia	7
Rep. Ceca	12	Svezia	10
Estonia	4	Regno Unito	29
Lettonia	4	Cipro	4
Lituania	7	Slovacchia	7
Ungheria	12		
Malta	3		
Polonia	27		
Romania	14		
Slovenia	4		
Totale voti	219	Totale voti	126

# Riforma PAC: scenario ambientale

CONTRARI(indif. +/-5%)	Voti	FAVOREVOLI(indif. +/-5%)	Voti
Belgio	12	Irlanda	7
Danimarca	7	Lussemburgo	4
Germania	29	Austria	7
Grecia	12	Finlandia	7
Spagna	27	Svezia	10
Francia	29	Regno Unito	29
Italia	29	Rep. Ceca	12
Olanda	13	Estonia	4
Portogallo	12	Cipro	4
Bulgaria	10	Lettonia	4
Ungheria	12	Lituania	7
Malta	3	Romania	14
Polonia	27	Slovacchia	7
Slovenia	4		
Totale voti	229	Totale voti	116

# Riforma PAC: scenario territoriale

CONTRARI(indif. +/-5%)	Voti	FAVOREVOLI(indif. +/-5%)	Voti
Belgio	12	Irlanda	7
Danimarca	7	Lussemburgo	4
Germania	29	Austria	10
Grecia	12	Portogallo	12
Spagna	27	Finlandia	7
Francia	29	Svezia	10
Italia	29	Regno Unito	29
Olanda	13	Rep. Ceca	12
Bulgaria	10	Estonia	4
Ungheria	12	Cipro	4
Polonia	27	Lettonia	4
		Lituania	7
		Malta	3
		Romania	14
		Slovacchia	7
		Slovenia	4
Totale voti	207	Totale voti	138

# Riforma PAC: scenario settoriale

CONTRARI(indif. +/-5%)	Voti	FAVOREVOLI(indif. +/-5%)	Voti
Danimarca	7	Belgio	12
Germania	29	Spagna	27
Grecia	12	Italia	29
Francia	29	Lussemburgo	4
Irlanda	7	Austria	10
Olanda	13	Portogallo	12
Regno Unito	29	Finlandia	7
Rep. Ceca	12	Svezia	10
		Bulgaria	10
		Estonia	4
		Cipro	4
		Lettonia	4
		Lituania	7
		Ungheria	12
		Malta	3
		Polonia	27
		Romania	14
		Slovacchia	7
		Slovenia	4
Totale voti	138	Totale voti	207

# Riforma PAC: scenario “public goods”

CONTRARI(indif. +/-5%)	Voti	FAVOREVOLI(indif. +/-5%)	Voti
Belgio	12	Irlanda	7
Danimarca	7	Lussemburgo	4
Germania	29	Austria	10
Grecia	12	Portogallo	12
Spagna	27	Finlandia	7
Francia	29	Svezia	10
Italia	29	Regno Unito	29
Olanda	13	Rep. Ceca	12
Bulgaria	10	Estonia	4
Ungheria	12	Cipro	4
		Lettonia	4
		Lituania	7
		Malta	3
		Polonia	27
		Romania	14
		Slovacchia	7
		Slovenia	4
Totale voti	180	Totale voti	165

# Considerazioni emergenti dagli scenari

- Le diverse maggioranze possono modificarsi a seguito della posizione dei Paesi “indifferenti”, cioè con variazioni di spesa non particolarmente ampie (+/- 5%).
- L'unico scenario che raggiungerebbe una maggioranza “qualificata” sarebbe quello conservativo, qualora tutti gli indifferenti votassero a favore. In questo caso, i veri *losers* sarebbero i Nuovi Stati Membri.
- E' comunque interessante notare che l'unico scenario con una maggioranza (non qualificata) è quello settoriale: a favore dei Nuovi Stati Membri (e anche dell'Italia), ma contro la tendenza verso cui la PAC si sta muovendo di sostenere i beni pubblici ed i territori piuttosto che il settore in sé
- Tutte le ipotesi più innovative (public goods, ambientale, territoriale), hanno la maggioranza in termini di Paesi che ne beneficiano, ma non in termini di peso politico (ovvero di voti).

L'intervento del Parlamento Europeo potrà spostare gli equilibri in Consiglio?