

Istituto Universitario di Studi Europei
Master in diritto, istituzioni e politiche dell'UE per funzionari della Regione
Piemonte

I più recenti sviluppi della PAC e le sue prospettive

Alessandro Corsi
Università di Torino

Schema della presentazione

- Il più recente sviluppo della PAC: l'Health Check
- L'intreccio fra politica agraria e politica di bilancio
- Le prospettive della PAC

Il più recente sviluppo della PAC è l'**Health Check**

Come nasce:

Accordo interistituzionale del maggio 2006, successivo al negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-13: la Commissione è invitata a “procedere ad una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell’UE, compresa la Politica Agricola Comune”

Novembre 2007: la Commissione presenta una comunicazione [COM(2007) 722] per avviare la discussione

20 mag 08: Consiglio informale in Slovenia per adozione proposte finali HC

20 nov 2008: Conclusione HC e modifica Regg 1782/03 1698/05 1234/07

L'Health Check aveva due **obiettivi**:

1) Completare la riforma del 2003

- Reg. 1782/2003 Riforma Fischler 2003
- Reg. 1698/2005 Politica di sviluppo rurale
- Reg. 1234/2007 OCM Unica

2) Contribuire alla discussione sulle future priorità in materia di agricoltura, ed in particolare:

- Rendere più efficace e semplice il pagamento unico
- adattare gli strumenti di sostegno del mercato all'UE-27 e alla nuova situazione mondiale
- affrontare le “nuove sfide” (cambiamenti climatici, biocarburanti, risorse idriche)

I principali contenuti dell'Health check

- Modulazione
- Quote latte e misure di mercato
- Disaccoppiamento
- Art. 68
- Altre misure
- Regionalizzazione

Modulazione

(Per modulazione si intende il passaggio obbligatorio di fondi dal 1° pilastro al 2°)

- Per l'UE-15 il tasso di modulazione obbligatoria cresce, a partire dal 2009, dall'attuale 5% al 10% nel 2012

- L'aumento sarà del 2% nel 2009 e dell'1% nel 2010, 2011 e 2012

- Per le imprese che ricevono più di 300.000 € vi sarà un ulteriore taglio del 4%

- I fondi derivanti dall'aumento della M. restano allo stato membro in cui sono generati e vanno nel II pilastro, con un tasso di cofinanziamento UE del 75%

- Questi fondi sono finalizzati alle "nuove sfide" indicate nelle proposte della Commissione sull'HC (cambiamento climatico, bioenergie, biodiversità, gestione risorse idriche)

Misure di mercato

Abolite le misure di limitazione dell'offerta

➤ Quote latte:

- aumentano dell'1% all'anno dal 2009 al 2013, in vista della loro abolizione al 2015
- l'aumento in Italia sarà applicato subito, dal 2009

➤ Abolito il set aside

Ulteriori alleggerimenti dei rimanenti interventi di mercato (rete di sicurezza in particolari situazioni di mercato, non più sbocco sicuro)

Disaccoppiamento

Disaccoppiamento pieno, con trasferimento dei fondi al Pua:

- Dall'1/1/2010 per seminativi, grano duro, olio d'oliva e luppolo
- Al più tardi dall'1/1/2012 per carne bovina, riso, frutta in guscio, sementi, proteaginose
- Dal 2012 per gli aiuti alla trasformazione di foraggi essiccati, patate, lino e canapa
- Possibile anticipare pieno disaccoppiamento Ortofrutta
- Abolito aiuto colture energetiche
- Nessuna proroga al tabacco

Invece i pagamenti per le vacche nutrici possono rimanere accoppiati al 100% e quelli per gli ovicaprini al 50%

Articolo 68

(ex art. 69 Reg. 1782/2003: Attuazione facoltativa per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità)

Gli Stati membri possono utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per concedere sostegno agli agricoltori sulla base di un prefissato menù di azioni.

Tale sostegno può assumere la forma di:

a) pagamenti annuali supplementari per :

- la tutela o il miglioramento dell'ambiente
- la tutela della qualità dei prodotti agricoli
- il miglioramento della commercializzazione dei prodotti
- il miglioramento del benessere animale

b) pagamenti annuali supplementari in zone vulnerabili

c) aumento del valore unitario dei titoli e/o del numero dei diritti all'aiuto per gli agricoltori che operano in zone a rischio di abbandono

d) contributi per il pagamento dei premi di assicurazione

e) contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per epizootie e di malattie delle piante

Altre misure

Semplificazione della condizionalità

(per condizionalità si intendono obblighi –normalmente di ordine ambientale o di benessere degli animali- da rispettare per ottenere gli aiuti)

- abolizione alcuni obblighi
- attenuate alcune sanzioni
- vincolo manutenzione fasce tampone tra i campi coltivati e i corsi d'acqua

Aiuto insediamento giovani agricoltori da 55.000 a 70.000€ (max)

Abolizione pagamenti <100 € (Italia anche fino a 400€) o con superfici <1 ha (Italia anche <0,5 ha)

Altre misure (segue)

Introduzione progressiva del Pua nei nuovi Stati Membri

– da un livello pari al 60% nel 2009 al 100% nel 2013, con slittamento di 3 anni per Bulgaria e Romania, per i quali il processo si completerà nel 2016

“Aiuti transitori alla ristrutturazione” attivati nel II pilastro

– Sono previsti a favore delle imprese che tra il 2009 e il 2010 subiscano una riduzione dei pagamenti diretti maggiore del 25% in seguito alle riforme delle OCM

– Saranno subordinati alla presentazione di un *business plan* e saranno decrescenti, per un ammontare pari a 4.500, 3.000 e 1.500 euro per impresa nei tre anni dal 2011 al 2013

Regionalizzazione

Il Pagamento Unico Aziendale (PUA) derivante dal disaccoppiamento degli aiuti (Riforma Fischler 2003) poteva essere attribuito agli agricoltori in questi modi:

- “Storico”, sulla base degli aiuti ricevuti dai singoli agricoltori nel 2000-2002
- “Regionalizzato”: sono fissati dei massimali regionali, il cui importo è ripartito tra gli agricoltori della regione
- Regionalizzazione parziale (ibrido)
- (Nei Nuovi stati Membri l'introduzione del PUA è attuata gradualmente, a partire dal 25% dei pagamenti previsti nell'UE-15 nel 2004 fino al 100% nel 2013; l'attuazione poteva avvenire con il *regime di pagamento unico semplificato* (aiuti a ettaro stabiliti nazionalmente) o col *regime di pagamento unico regionalizzato*)

Regionalizzazione (segue)

- La maggior parte dei paesi EU-15 hanno scelto il criterio storico
- fra i più importanti, solo la Germania ha optato per la regionalizzazione
- UK ha suddiviso in 4 regioni, ognuna ha scelto fra regionalizzazione e criterio storico

Regionalizzazione

Presentata come punto qualificante nella Comunicazione della Commissione che avviava l'HC [Com(2007) 722]:

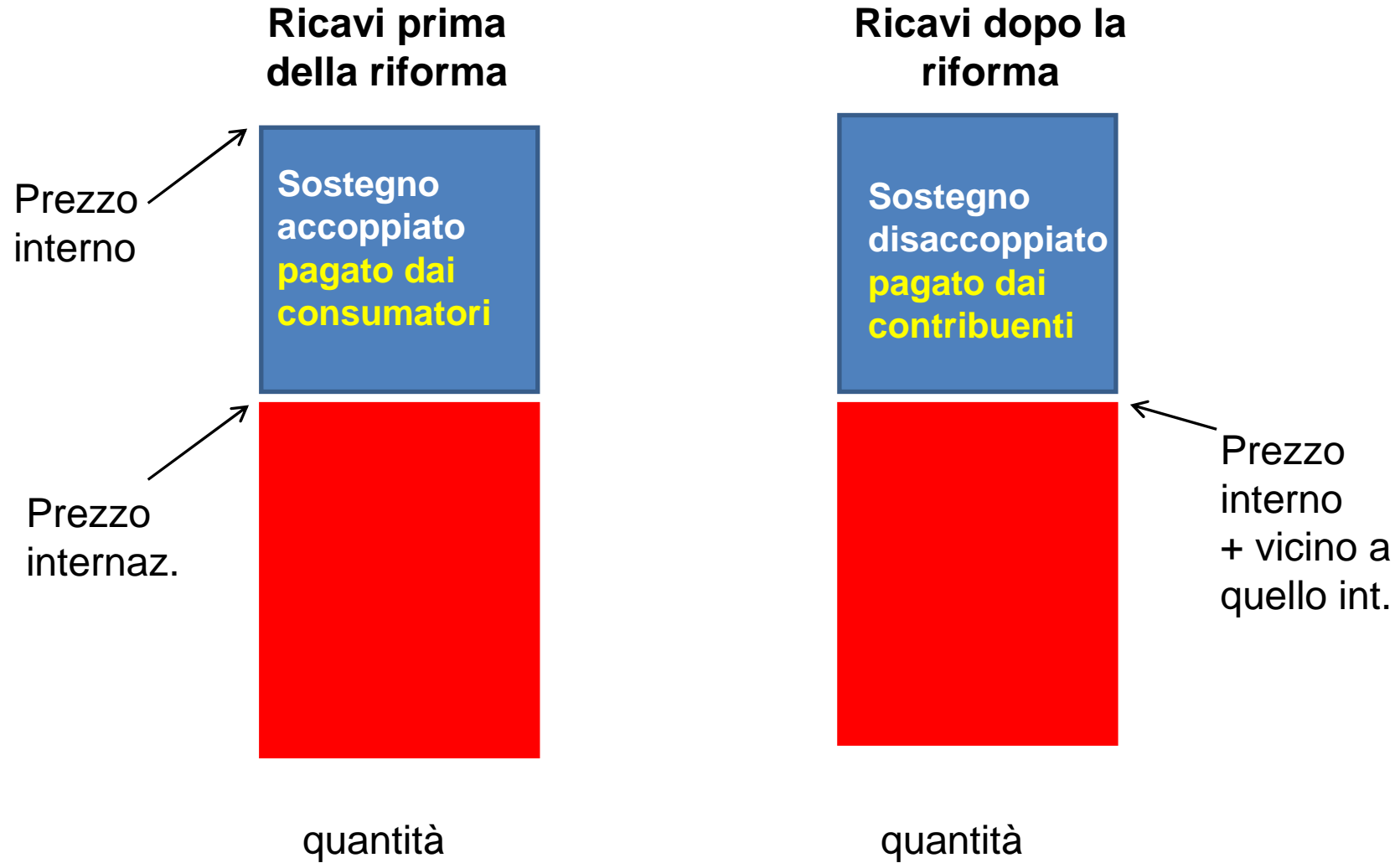
“Sia il metodo storico che quello regionale di disaccoppiamento rispondono all'obiettivo di permettere agli agricoltori di scegliere cosa produrre, anziché orientare tale scelta attraverso aiuti mirati ai prodotti. Tuttavia, in entrambi gli approcci, l'entità del sostegno individuale rimane legata, anche se in misura diversa, ai livelli di produzione del passato e, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico. Sembra pertanto opportuno consentire agli Stati membri di adeguare il modello scelto orientandosi verso un'aliquota forfettaria tra il 2009 e il 2013.”

Regionalizzazione

Nei risultati dell'HC, la regionalizzazione è solo opzionale dal 2010 a scelta degli SM

I PUA resteranno probabilmente su base storica fino al 2013

La riforma Fischler



Qual è la natura del PUA? (70% spesa PAC) (Sotte, 2007)

E' una rendita? (Un pagamento per un diritto acquisito)

– Una rendita è sempre ingiustificabile agli occhi di chi paga (il contribuente); in più trasla alla proprietà fondiaria

E' un aiuto al reddito?

– Dovrebbe essere calcolato in rapporto al reddito. La regionalizzazione sarebbe stata un passo nel senso di una maggiore equità, ma si è deciso di renderla volontaria

E' un pagamento per specifici comportamenti?

– Qui ci sarebbe più spazio per un futuro del PUA, ma dovrebbe essere rapportato ai costi in più e ricavi in meno della multifunzionalità
– ma non si sta puntando sulla condizionalità

E' un aiuto per facilitare il cambiamento delle politiche e per “comperare il consenso” di chi altrimenti si sarebbe opposto?

– Del tutto giustificato nel breve termine, ma improponibile il suo mantenimento a lungo, specie dopo il 2013

Il problema della distribuzione del PUA

La distribuzione degli aiuti diretti è molto diseguale

In Italia, il 19% dei percettori di aiuti diretti riceve l'88% dell'importo totale

La situazione è molto simile negli altri paesi europei

Questa situazione deriva dalle origini della PAC: aiuti diretti come “traduzione” degli aiuti accoppiati, a loro volta derivanti dal sostegno dei prezzi

Il dibattito sul futuro della PAC non è finito

Al 2013 scadono una serie di adempimenti della riforma

La scadenza del 2013 coincide con la scadenza dell'Accordo interistituzionale relativo alle prospettive finanziarie 2007-13

La revisione del Bilancio (Budget Review)

Nel maggio del 2006 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato che quest'ultima avrebbe avviato una revisione approfondita del bilancio dell'UE.

La Commissione è stata invitata a

"procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009."

Scopo:

Analizzare le sfide e i problemi di lungo termine che la UE deve fronteggiare



Vedere come può essere configurato il bilancio UE per servire le politiche europee e affrontare le sfide dei prossimi decenni



Cercare così un nuovo consenso sulle priorità di spesa europee, su come è gestito il bilancio e sul suo finanziamento

Calendario:

Settembre 2007: Documento di consultazione pubblica (SEC(2007) 1188 def.)

Metà Giugno 2008: scadenza presentazione contributi

Novembre 2008: conferenza di chiusura della consultazione

Il Bilancio

Nel 2008:

-Circa 1.03% del PNL UE

Composizione:

- **42,6% Agricoltura**

- **agricoltura orientata al mercato e alimenti di qualità 31,6%**

- **sviluppo rurale 11%**

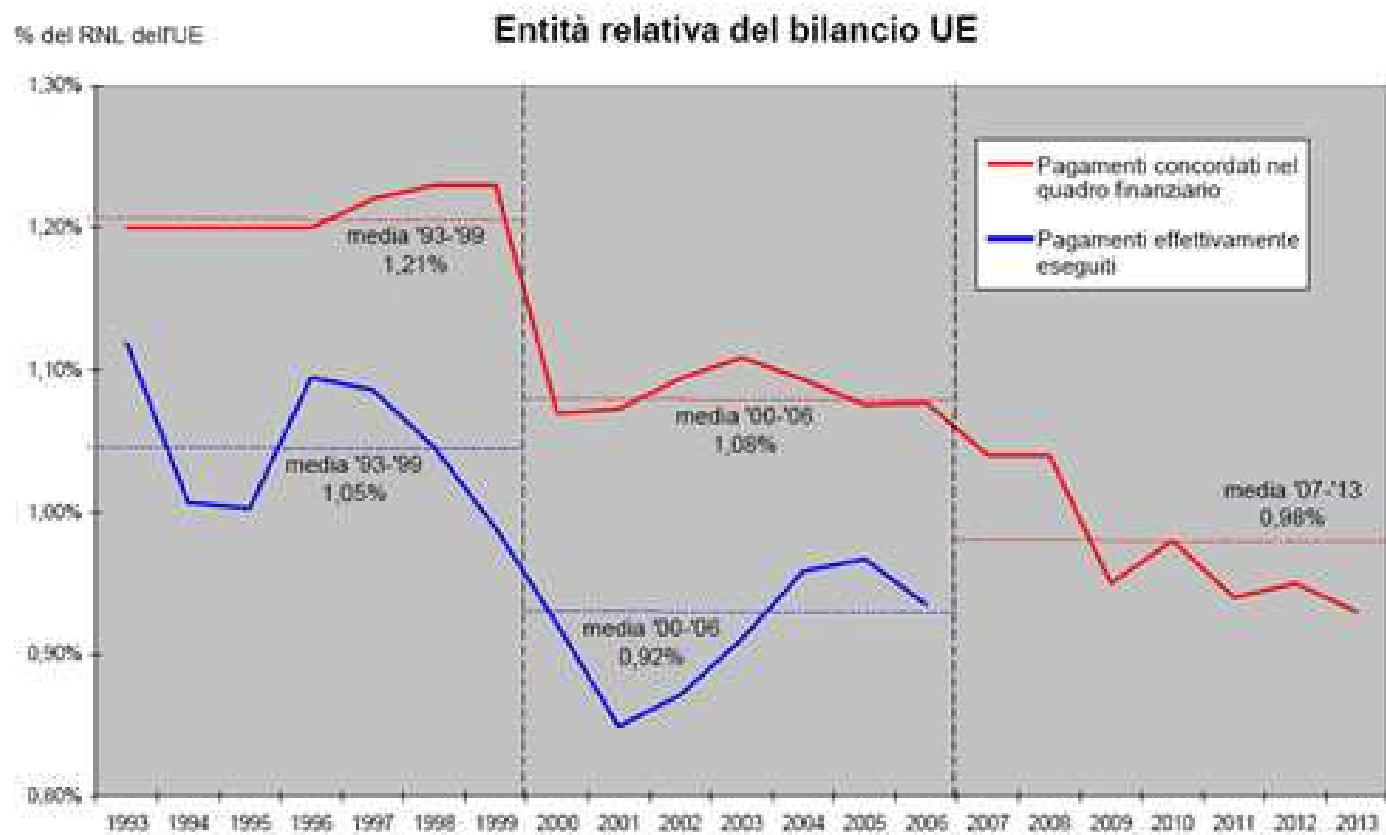
- 44,9% Crescita sostenibile (coesione, competitività e innovazione)

-5,7% Sviluppo sostenibile , pace sicurezza nel mondo

- 5,8% amministrazione

- 1% Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia

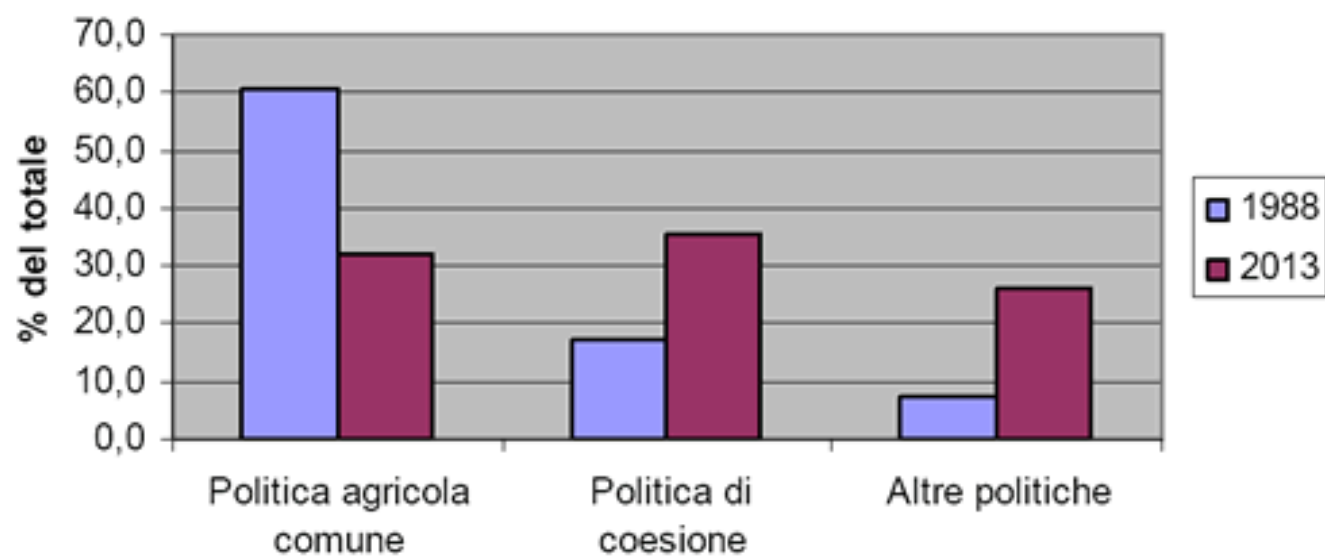
Peso del bilancio in diminuzione nonostante gli allargamenti



La composizione della spesa è cambiata nel tempo

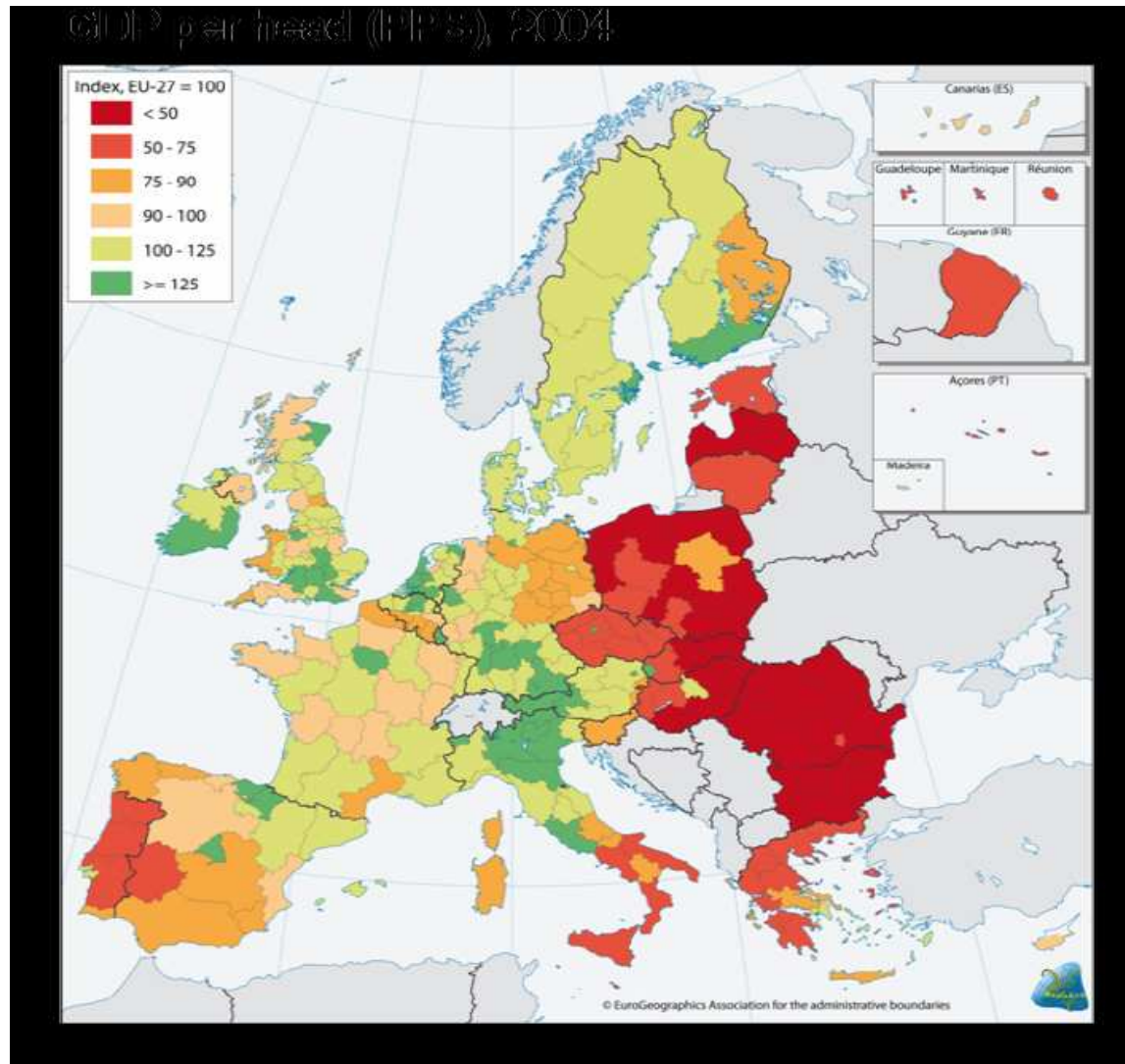
- Diverse competenze e cambiamenti delle priorità
- Fasi dell'integrazione europea:
 - Il mercato unico
 - L'allargamento e la solidarietà
 - Nuova focalizzazione su crescita economica e occupazione
 - Importanza della giustizia e della sicurezza
 - Sviluppo sostenibile
 - Affari esteri
- Pressione al ribasso sulla spesa agricola
- Nel 1988, la spesa agricola rappresentava il 61% del bilancio
- Nel 2013, si stima che peserà per il 32%

Struttura della spesa (1988-2013)



Le nuove sfide indicate nel lancio della consultazione:

- Promuovere la solidarietà e la coesione



Nel 2004, le 10 regioni di testa avevano un Pil pro capite quasi 5 volte più alto delle regioni di coda

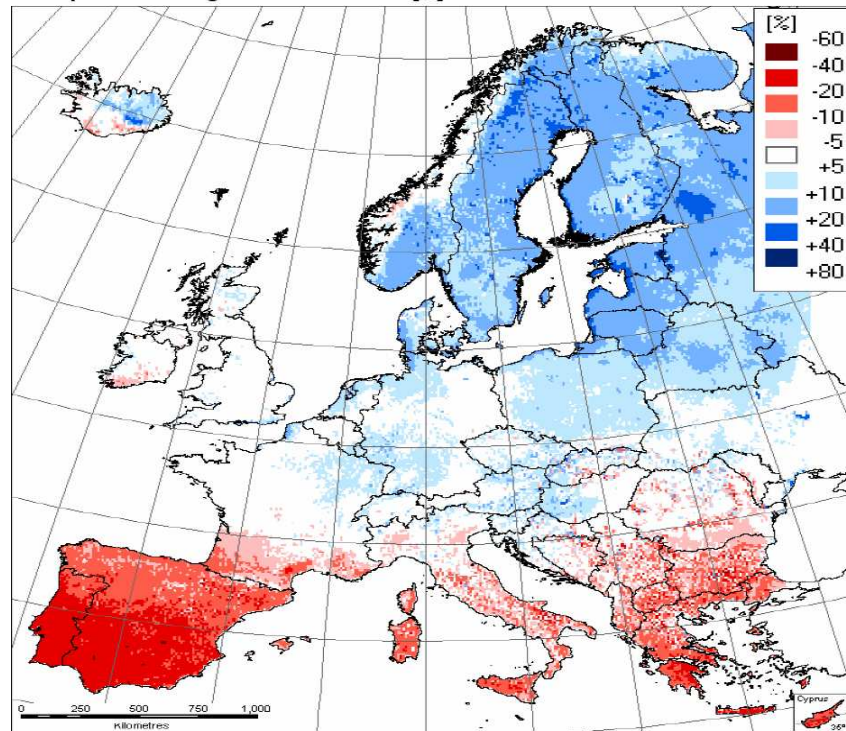
PIL pro-capite, PPS, 2004

Le nuove sfide indicate nel lancio della consultazione:

-affrontare le conseguenze del cambiamento climatico

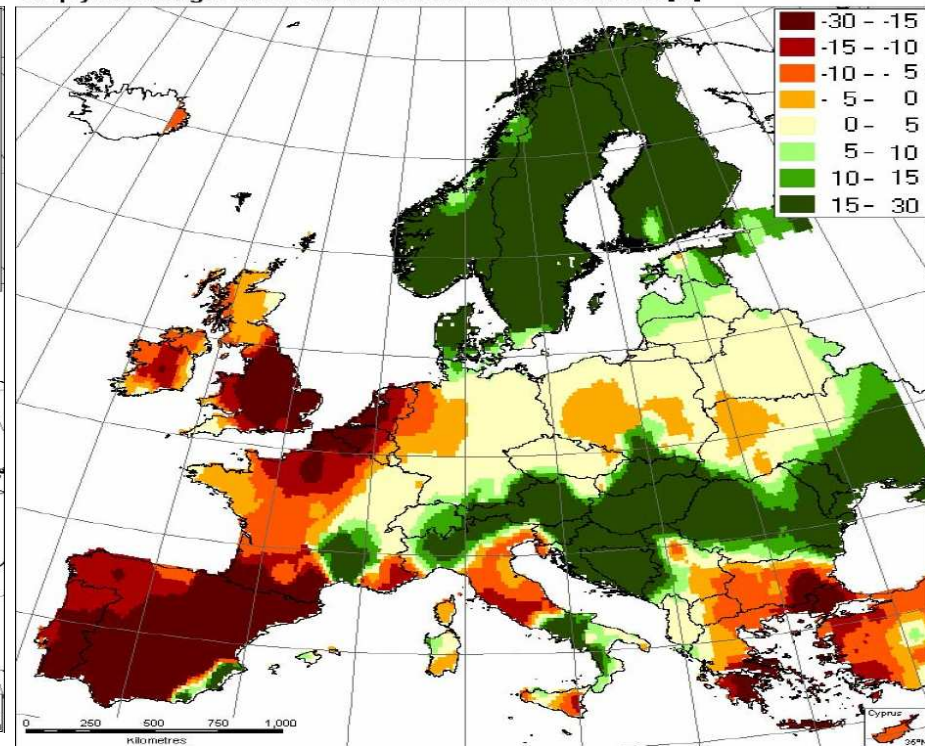
Cambiamenti alla fine del secolo rispetto alla fine del secolo scorso

Precipitation: change in annual amount [%]



Cambiamenti delle precipitazioni

Crop yield changes under the HadCM3/IRHAM A2 scenario [%]



Cambiamenti delle rese

Le nuove sfide indicate nel lancio della consultazione:

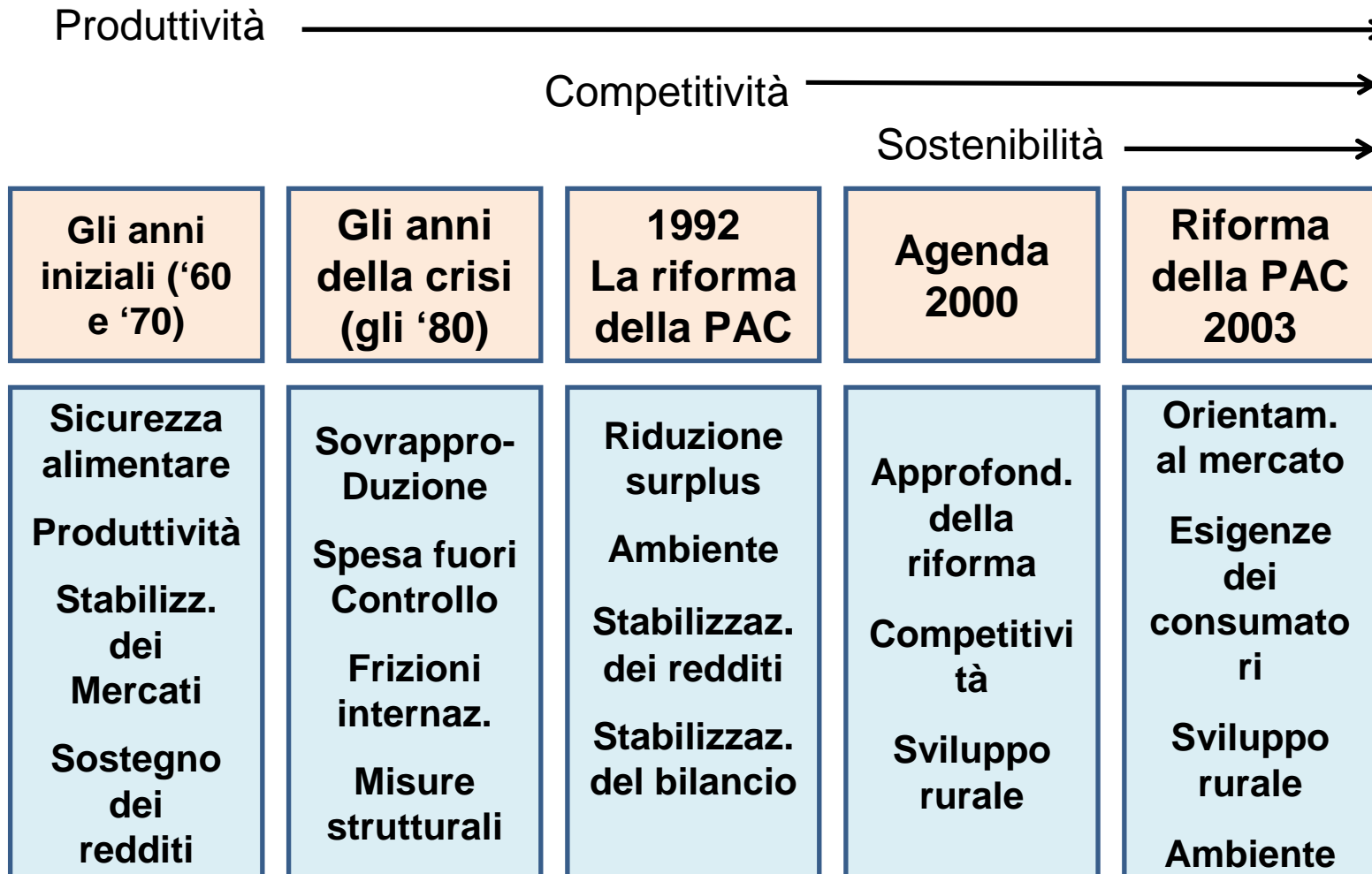
- assicurare un'offerta energetica sostenibile

- garantire la sicurezza ai cittadini UE
 - disastri ambientali
 - criminalità
 - sicurezza alimentare
 - prevenzione delle malattie
 - protezione del consumatore

- impegno in un mondo interdipendente
 - povertà
 - accesso all'acqua
 - educazione
 - pace e democrazia

Le nuove sfide indicate nel lancio della consultazione:

-Mutate aspettative per la PAC e la società rurale



Giustificazione della spesa UE

3 punti messi in luce nel lancio della consultazione:

- Priorità politiche (cosa vogliamo?)
- Sussidiarietà Proporzionalità (Chi deve farlo?)
- Efficacia – Qualità della spesa (Come vogliamo farlo?)

L'azione UE dovrebbe mostrare chiari vantaggi aggiuntivi rispetto all'azione dei singoli stati membri:

- Raggiungere obiettivi europei
- mostrare solidarietà, ecc.

Bilanciamento fra spesa UE e spesa nazionale

2 principi da rispettare:

Sussidiarietà: determinare il livello a cui gli obiettivi delle azioni proposte vanno meglio perseguiti (UE, nazionale, locale)



Azione legislativa, spesa, coordinamento

Proporzionalità: non superare ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi definiti



Dimensione transnazionale, economie di scala, requisiti di massa critica, preferenze comuni, bassi costi di coordinamento

C'è quindi in prospettiva un problema di definizione di competenze sulla PAC

Il finanziamento del bilancio

La revisione di Bilancio mette in discussione anche il problema del finanziamento delle politiche UE

L'UE ha "risorse proprie" per coprire le spese delle politiche

Alcuni dei meccanismi che regolano la suddivisione del finanziamento hanno avuto origine in squilibri nella spesa agricola (un tempo la maggiore spesa UE)

Le risorse proprie sono di tre tipi (le cifre che seguono si riferiscono alle previsioni per il 2007):

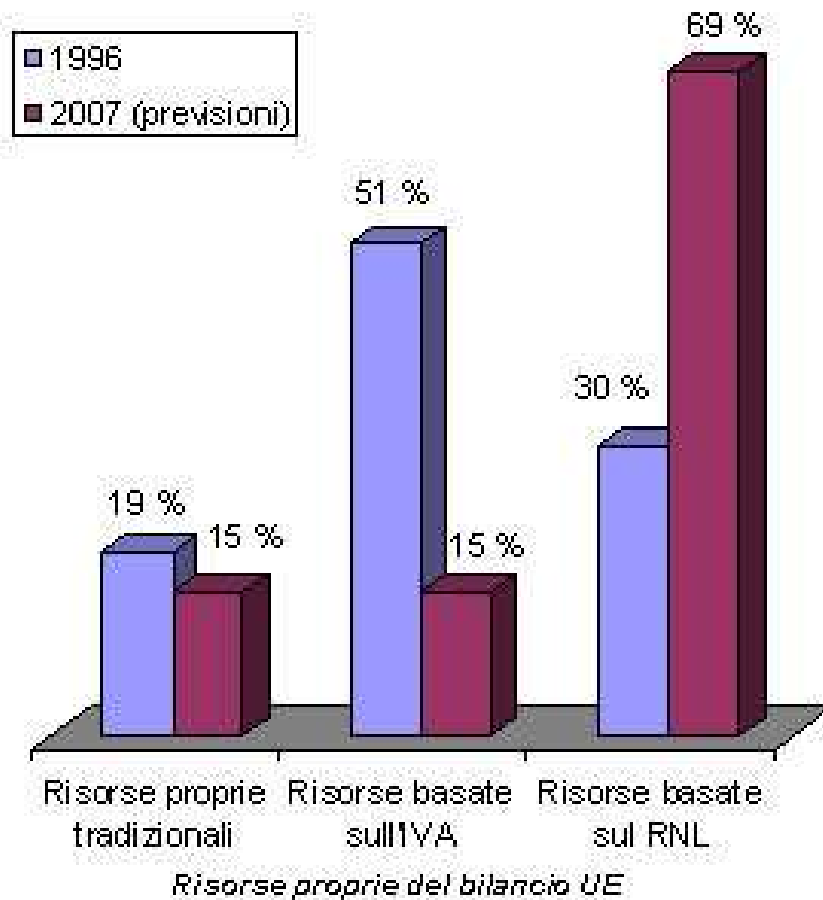
Risorse proprie tradizionali (RPT), consistenti principalmente in dazi doganali percepiti sulle importazioni di prodotti provenienti dai paesi terzi. Essi apportano circa 17,3 miliardi di euro, pari al 15 % delle entrate totali.

La risorsa basata **sull'imposta sul valore aggiunto (IVA)**, che è un tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile IVA armonizzata di ciascuno Stato membro. La risorsa basata sull'IVA ammonta a 17,8 miliardi di euro, pari al 15 % delle entrate totali.

La risorsa basata sul **reddito nazionale lordo (RNL)**, che è un tasso percentuale uniforme (0,73 %) applicato al RNL di ciascuno Stato membro. Benché si tratti di un elemento di bilanciamento, questa risorsa costituisce oggi l'entrata più importante, che rappresenta il 69 % delle entrate totali, ossia 80 miliardi di euro.

Da dove viene il denaro ?

(% delle entrate totali)



Il sistema corrente ha fornito sufficienti risorse per finanziare la spesa

MA

gli stati membri tendono a giudicare le politiche in termini di “ritorni nazionali” piuttosto che in quelli di valore aggiunto delle politiche per i cittadini UE

Di qui: tutta una serie di meccanismi di “correzione” dei contributi nazionali al budget → complicazione e scarsa trasparenza del bilancio

Implicazione:

Il consenso sulle priorità di spesa sarà importante per facilitare il consenso sulla riforma del bilancio

Le priorità per l'UE nella Budget Review

Spesa indicata come stazionaria:

Coesione

- *Concentrare i fondi sugli SM e regioni meno sviluppati;*
- *Focalizzare la politica sulla convergenza economica ;*
- *Estenderla per rispondere alle sfide globali*

Spesa indicata in diminuzione:

Agricoltura (la politica con maggior numero di osservazioni)

- la spesa per l'agricoltura richiede riforme;
- mantenere la PAC come politica che si allinea ai nuovi obiettivi comuni
- diminuire la spesa per la PAC: eliminare gradualmente l'aiuto diretto
- rinforzare il 2° pilastro, co-finanziare il 1° pilastro
- spostare lo sviluppo rurale alla politica di coesione

Coesione + Agricoltura = 2/3 del bilancio UE

Le priorità per l'UE nella Budget Review

Conferenza "REFORMING THE BUDGET, CHANGING EUROPE" 12/11/08

Intervento Commissaria al Bilancio Grybauskaitė

Spesa indicata in crescita :

Competitività, ricerca, innovazione (Lisbona)

- Significativa crescita spesa x R&D
- Più consistente sostegno finanziario all'innovazione
- Concentrare tutte le politiche verso la competitività

Ambiente e cambiamento climatico (Göteborg)

- Maggiore spesa diretta in questa direzione
- Più spesa in R&D a sostegno di obiettivi ambientali
- Allineare tutte le politiche alle necessità dell'ambiente

Energia

- Accrescere la sicurezza energetica
- Concentrare la ricerca sull'efficienza energetica
- Investire in tecnologie per l'efficienza energetica
- Più spesa per lo sviluppo delle energie rinnovabili

Indicazioni dello studio commissionato dalla DG Bilancio

“Not accounting for political considerations, and strictly applying the assessment to the budget according to economic principles, would imply that some policy areas would shift from the centre to the Member States: the funds for the Competitiveness and Employment objective; almost the entire first pillar of the CAP; as well as a considerable share of Rural Development.

The EU budget for some of the other policy areas would increase. In some cases, this would imply a shift from Member States' budgets to the EU budget; and thus not necessarily an increase in the total public spending in the EU (e.g. in R&D, Transport and Energy and Foreign Aid).

Consequences for the EU budget

	Title	Committments 2007 as % of total	Changes to the budget	
			Gradual	Economically efficient
Consequences for the EU budget Macroeconomic	1	0,4	0	0
Social Affairs and Employment	-4	0,7	0	0
Cohesion Policy	13, 4	31,7	-	--
Competitiveness and Single Market Policies	2,3, 12, 14, 20	0,6	0	0
Research and Development	8, 10	3,5	+	++
Education and Culture	15	1,0	0	0
Environment	7	6,6	+	++
Agriculture and Rural Development	5	40,8	-	----
Fisheries and Maritime issues	11	0,7	1	++ 1
Network industries (Energy, Transport, Information society, Postal sector)	6, 9,	2,6	+	++
Health and Consumer Policy	17	0,4	0	0
Freedom, Security and Justice	18	0,7	0	0
Defence	n.a.	n.a.	?	+
Foreign Aid and Neighbourhood Policies	19, 21, 22, 23	5,5	+	++

Legend:

Minor increase ->+ ++ +++ ++++ <- Major increase

Minor decrease ->- -- --- ---- <-Major decrease

Dalla revisione di bilancio quali indicazioni per la PAC ?

“Allineare la PAC con i nuovi obiettivi dell’UE”

Meno spesa per la PAC

- Eliminazione graduale degli aiuti diretti
- Co-finanziare il primo pilastro
- Rafforzare il secondo pilastro

Rendere più efficace la politica di sviluppo rurale

- pena altrimenti il suo trasferimento sotto la politica regionale

Quali sono i punti principali di discussione?

“Allineare la PAC con i nuovi obiettivi dell’UE”

Meno spesa per la PAC

- Eliminazione graduale degli aiuti diretti
- Co-finanziare il primo pilastro
- Rafforzare il secondo pilastro

Rendere più efficace la politica di sviluppo rurale

- pena altrimenti il suo trasferimento sotto la politica regionale

Indicazioni di fonti

Health Check: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

Riforma del bilancio UE: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm

Studio commissionato dalla DG Bilancio:

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf

AgriRegioniEuropa: www.agriregionieuropa.it