

[ RIFORMA PAC ] C'è il rischio di un ridimensionamento della spesa agricola. Verifica nel 2009

# Budget review: appuntamento con le politiche del dopo 2013

[ DI ANGELO FRASCARELLI ]

**L**o scenario che si va delineando per l'evoluzione della Pac dipende dall'esito di due partite che si svolgeranno nei prossimi due anni:

- l'**Health check**, la verifica dello stato di salute della Pac, a fine 2008;

- il **Budget review**, la verifica del bilancio complessivo dell'Ue, a partire dal 2009.

Sono due appuntamenti molto importanti, che disegneranno il futuro della Pac per il periodo 2010-2013, ma soprattutto delinearanno gli scenari dopo il 2013.

Si è parlato molto dell'Health check, mentre si è parlato poco del Budget review che, invece, è l'appuntamento più importante perché definirà le risorse finanziarie dell'Ue e, quindi, anche della Pac.

## [ HEALTH CHECK, LE TAPPE

Riguardo all'Health check, il

dibattito è già stato avviato nel novembre 2007. Entrerà nel vivo dopo il 20 maggio 2008, quando la Commissione presenterà le proposte legislative, per giungere a conclusione nel dicembre 2008 con le decisioni finali (tab. 1). E' da sottolineare che l'approvazione definitiva delle proposte dell'Health check avverrà nel secondo semestre 2008, sotto la presidenza francese, con il presidente Sarkozy che intende recuperare la leadership della Francia nella riscrittura delle politiche agricole. La presidenza francese non significa automaticamente la difesa dell'impianto tradizionale della Pac, visto che la politica agricola del Governo Sarkozy è molto diversa da quella che è stata tradizionalmente interpretata da Chirac, che mirava a difendere i vecchi schemi della Pac.

L'Health check, come illu-

strato in più occasioni (vedi Terra e Vita n. 16/2008), non rivoluziona la Pac, ma prosegue e completa la riforma Fischler, seppure con adattamenti rilevanti: regionalizzazione volontaria, modulazione progressiva, disaccoppiamento totale, abolizione delle quote latte nel 2015, soppressione del set aside. Comunque vada, le decisioni dell'Health check saranno adottate dai ministri agricoli dell'Ue e le decisioni finali, qualora fossero altamente innovative, sarebbero all'insegna della difesa dell'agricoltura.

## [ IL BUDGET REVIEW

Ben diversa è la situazione che si profila per la verifica del bilancio complessivo dell'Ue (Budget review), prevista per il 2009. Qui si gioca una partita decisiva per il futuro della Pac.

Le decisioni sul Budget re-

view dovranno rispondere a domande quali:

- quanta spesa per l'Europa, in percentuali del Pil dopo il 2013?

- quale contribuzione dei vari Stati membri al bilancio dell'Ue?

- quanta spesa per le diverse politiche comunitarie?

- e, soprattutto quanta spesa per l'agricoltura?

La discussione sul Budget review sarà condotta dai ministri dell'Economia e delle Finanze dell'Ue, che notoriamente sono molto critici nei confronti della Pac e del suo rilevante peso nel bilancio comunitario. C'è il rischio, quindi, che il dibattito sull'Health check si concluda positivamente, con un'ampia condivisione sul futuro della Pac, ma che il Budget review porti ad un ridimensionamento della spesa agricola.

Quindi il Budget review è molto più importante dell'Health check per gli interessi delle imprese agricole.

## [ I GRANDI APPUNTAMENTI EUROPEI DEL 2008-2009

La seconda metà del 2008 e il 2009 saranno potenzialmente decisivi per il futuro dell'Europa e della Pac, per effetto dei numerosi avvenimenti in ambito Ue (tab. 2): nella primavera del 2009 ci saranno le elezioni del Parlamento europeo; nel novembre 2009 ci sarà

[ TAB. 1 - LE TAPPE DELL'HEALTH CHECK

DATA	AGENDA
20 novembre 2007	Comunicazione della Commissione Ce per l'avvio dell'Health check "In preparazione della valutazione dello stato di salute della Pac riformata - COM (2007) 722"
20 maggio 2008	Pubblicazione delle proposte legislative dell'Health check
dicembre 2008	Approvazione dei regolamenti dell'Health check (Presidenza Ue: Francia)
gennaio 2009	Entrata in vigore di alcune riforme dell'Health check
1° agosto 2009	Adozione delle opzioni nazionali che l'Health check assegna agli Stati membri (es. applicazione della regionalizzazione)
gennaio 2010	Entrata in vigore di altre riforme dell'Health check
1° aprile 2015	Abolizione delle quote latte

[ TAB. 2 – LE TAPPE DEL BUDGET REVIEW E DI ALTRI EVENTI POLITICI

DATA	AGENDA
12 settembre 2007	Comunicazione della Commissione Ce, “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa: consultazione pubblica in vista della Revisione di Bilancio 2008/2009”
giugno 2009	Elezioni del Parlamento europeo
luglio-dicembre 2009	La Commissione presenta il progetto di riforma del bilancio dell’Ue
1° novembre 2009	Rinnovo della Commissione europea
2010-2011	La Commissione presenta le proposte per le prospettive finanziarie post-2013
31 dicembre 2013	Conclusione del Quadro finanziario 2007-2013
2014-2018 (o 2014-2020)	Nuove prospettive finanziarie e nuovo periodo di programmazione delle politiche comunitarie

il cambio della Commissione europea, in cui – sembra – che l’attuale Commissaria Mariann Fischer Böel non sia ricandidata.

Nel 2009, la Commissione presenterà il progetto di riforma del bilancio dell’Ue, facendo seguito alla Comunicazione della Commissione del 12 settembre 2007, dal titolo “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa: consultazione pubblica in vista della Revisione di Bilancio 2008/2009”. A seguire, inizierà il dibattito ed il negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013

### [ LE CRITICHE ALLA PAC

Il negoziato sul bilancio dopo il 2013 sarà molto difficile per il settore agricolo. Le critiche nei confronti della Pac continueranno, soprattutto per la spesa molto rilevante nel budget dell’Ue, pari al 43% (tab. 3). Inoltre l’Ue intende perseguire con maggiore decisione le altre politiche comunitarie, come la politica comune dell’immigrazione, la politica di coesione, la politica sull’ambiente, la tutela dei consumatori, la politica estera, ma soprattutto la politica della ricerca e dell’innovazione, per realizzare la cosiddetta **Strategia di Lisbona** che persegue l’obiettivo di un’Europa basata sull’economia della conoscenza.

Le spinte a rafforzare le al-

## [ BILANCIO UE I capitoli di spesa

I capitoli del bilancio sono cinque: 1. Crescita sostenibile; 2. Risorse naturali; 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia; 4. Ruolo mondiale dell’Ue; 5. Amministrazione.

La **crescita sostenibile** assorbe circa 58 miliardi di euro (valori attuali), pari al 45% del bilancio complessivo. Essa si occupa di due temi: competitività e coesione.

La **competitività** include le politiche in tema di: istruzione e formazione, ricerca, competitività e innovazione, reti di trasporto e di energia, agenda sociopolitica. La maggior parte delle risorse è destinata alla ricerca per realizzare la Strategia di Lisbona che persegue l’obiettivo di fare dell’Europa “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo” entro il 2010.

La **coesione** include le politiche in tema di: convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale. Le risorse sono destinate ad aiutare le regioni meno prospere a recuperare il divario con il resto dell’Ue, tra cui le quattro regioni italiane che presentano il maggiore ritardo di sviluppo (Puglia, Campania, Calabria, Sicilia). Inoltre finanzia la cooperazione transfrontaliera, allo scopo di favorire uno sviluppo territoriale più ampio, con scambio di competenze tra i Paesi, oltre i confini amministrativi.

Il capitolo delle **risorse naturali** assorbe circa 55 miliardi di euro (valori attuali), pari al 42,6% del bilancio complessivo. Esso include la Pac, la pesca e l’ambiente. La maggior parte di questo capitolo di spesa è destinato alla Pac, che è suddivisa in: interventi di mercato e pagamenti diretti (1° pilastro della Pac); sviluppo rurale (2° pilastro della Pac). Gli interventi di mercato assorbono ormai una spesa minima, mentre la maggior parte della spesa (36,8 miliardi di euro) è destinata agli agricoltori sotto forma di aiuti diretti subordinati al rispetto di rigorose norme per la tutela dell’ambiente e per il benessere degli animali. Un importo di circa 12,9 miliardi di euro è destinato alle zone rurali, tramite la politica di sviluppo rurale (PSR), per potenziarne la competitività e migliorare la qualità dell’ambiente e della vita rurale.

**Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia** assorbe circa 1,3 miliardi di euro (valori attuali), pari all’1% del bilancio complessivo. Essa si occupa dei diritti fondamentali, della giustizia, dei flussi migratori, della cultura, della gioventù, dei mass media, sanità e protezione dei consumatori. Le risorse sono destinate in particolare: alla gestione dei flussi migratori per rendere l’Europa un posto più sicuro in cui vivere; alla politica dei media, per valorizzare la diversità culturale europea; alle politiche per la gioventù; alla tutela dei diritti dei consumatori.

Il **ruolo mondiale dell’Ue** assorbe circa 7,3 miliardi di euro (valori attuali), pari al 5,7% del bilancio complessivo. Si occupa di vari temi: la preadesione di nuovi Paesi, le politiche di vicinato, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari, la democrazia e i diritti umani nel mondo, la politica estera e di sicurezza comune.

■ A.F.

tre politiche comunitarie sono molto forti e richiedono risorse pubbliche comunitarie, che difficilmente potranno essere trovate con un aumento delle

entrate. Pertanto, si rischia che l’attenzione si concentrerà sulla riduzione della voce di bilancio che attualmente assorbe la maggior parte delle

risorse, ovvero la Pac.

La politica agricola presenta, da alcuni anni, forti difficoltà ad essere difendibile. In termini economici il settore

[ TAB. 3 – IL QUADRO FINANZIARIO 2007-2013 DELL'UNIONE EUROPEA\*

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006	%	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE	%
<b>1. Crescita sostenibile</b>	<b>47.582</b>	<b>39,40</b>	<b>51.141</b>	<b>52.200</b>	<b>53.382</b>	<b>54.052</b>	<b>55.537</b>	<b>56.445</b>	<b>57.912</b>	<b>380.669</b>	<b>42,90</b>
<b>1a. Competitività per la crescita e l'occupazione</b>	<b>8.791</b>	<b>7,30</b>	<b>8.230</b>	<b>8.840</b>	<b>9.490</b>	<b>10.180</b>	<b>10.930</b>	<b>11.740</b>	<b>12.600</b>	<b>72.010</b>	<b>8,10</b>
<b>1b. Coesione per la crescita e l'occupazione</b>	<b>38.791</b>	<b>32,10</b>	<b>42.911</b>	<b>43.360</b>	<b>43.892</b>	<b>43.872</b>	<b>44.607</b>	<b>44.705</b>	<b>45.312</b>	<b>308.659</b>	<b>34,80</b>
<b>2. Conservazione e gestione risorse naturali</b>	<b>56.015</b>	<b>46,40</b>	<b>56.744</b>	<b>56.866</b>	<b>56.980</b>	<b>56.747</b>	<b>56.524</b>	<b>56.299</b>	<b>56.088</b>	<b>396.248</b>	<b>44,60</b>
<b>2a. Interventi di mercato e pagamenti diretti</b>	<b>43.735</b>	<b>36,20</b>	<b>43.120</b>	<b>42.697</b>	<b>42.279</b>	<b>41.864</b>	<b>41.543</b>	<b>41.047</b>	<b>40.645</b>	<b>293.195</b>	<b>33,00</b>
<b>2b. Sviluppo rurale</b>	<b>10.500</b>	<b>8,70</b>	<b>10.710</b>	<b>10.447</b>	<b>10.185</b>	<b>9.955</b>	<b>9.717</b>	<b>9.483</b>	<b>9.253</b>	<b>69.750</b>	<b>7,90</b>
<b>2c. Pesca</b>	<b>890</b>	<b>0,70</b>									
<b>2d. Ambiente</b>	<b>890</b>	<b>0,70</b>									
<b>3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia</b>	<b>1.381</b>	<b>1,10</b>	<b>1.777</b>	<b>2.156</b>	<b>2.470</b>	<b>2.778</b>	<b>3.096</b>	<b>3.420</b>	<b>3.741</b>	<b>19.438</b>	<b>2,20</b>
<b>4. L'Unione come partner globale</b>	<b>11.232</b>	<b>9,30</b>	<b>8.235</b>	<b>8.795</b>	<b>9.343</b>	<b>1.050</b>	<b>10.782</b>	<b>11.434</b>	<b>12.060</b>	<b>61.699</b>	<b>7,00</b>
<b>5. Amministrazione</b>	<b>3.436</b>	<b>2,80</b>	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b>	<b>28.620</b>	<b>3,20</b>
<b>Compensazioni</b>	<b>1.042</b>	<b>0,90</b>	<b>419</b>	<b>191</b>	<b>190</b>						
<b>TOTALE STANZIAMENTI</b>	<b>120.688</b>	<b>100,00</b>	<b>121.991</b>	<b>124.023</b>	<b>126.315</b>	<b>118.717</b>	<b>130.164</b>	<b>131.963</b>	<b>134.301</b>	<b>887.474</b>	<b>100,00</b>

\*Milioni di € a prezzi 2004

agricolo diminuisce progressivamente di importanza: il peso dell'agricoltura nel Pil europeo è sceso al 2% e il peso dell'occupazione è sceso al di sotto del 5%. Le politiche agricole sono accusate frequentemente di essere distorsive del mercato mondiale e di ostacolare il ruolo dell'Europa nel mondo.

#### [ GLI ARGOMENTI A FAVORE

Contemporaneamente, si possono annoverare una serie di argomenti a favore della spesa agricola.

In primo luogo la Pac, negli ultimi cinque anni, si è profondamente rinnovata: gli interventi distorsivi sul mercato sono stati progressi-

vamente smantellati e con il 2015 dovrebbe cadere anche l'ultimo baluardo della vecchia Pac: le quote latte. I pagamenti diretti sono stati disaccoppiati e, oggi, non si configurano come aiuto al reddito, ma sotto forma di aiuti subordinati alla tutela dell'ambiente e del benessere degli animali. La politica di sviluppo rurale sta assumendo un peso sempre maggiore, anche per effetto della modulazione; tale politica viene valutata positivamente dai cittadini europei, considerando che metà della popolazione europea vive in zone rurali ed esse coprono il 90% del territorio dell'Ue.

Inoltre il peso della politica agricola si è ridotto notevolmente negli ultimi 15 anni. Nel 2008, è avvenuto un passaggio storico: per la prima volta nella storia dell'Ue, la Pac non è la prima politica in termini finanziari, ma è stata superata dalla politica per la Crescita sostenibile.

A ciò si aggiunge un tema recente, ma molto importante. L'aumento di domanda alimentare, la richiesta di biocarburanti, l'aumento dei prezzi mondiali delle commodity agricole e le relative spinte inflazionistiche hanno riportato l'agricoltura al centro dell'attenzione, dopo anni in cui veniva percepita come un settore

matturo ed in declino. L'agricoltura torna ad essere percepita come un settore strategico, su cui investire e, di conseguenza, il suo peso negoziale nella trattativa sul bilancio comunitario – se ben sfruttato – potrebbe decisamente migliorare.

In sintesi, per difendere la Pac dai suoi detrattori, ci sono oggi molti più argomenti che nel passato. Ma la battaglia non sarà facile. In questo contesto, è fondamentale che l'Health check sia capace di generare una riforma coraggiosa, rispondendo alle esigenze della società, senza le tentazioni di un ritorno al protezionismo e al corporativismo del passato. ■