

La politica agricola dell'UE e la sfida dell'allargamento

Margherita Scoppola

Laboratorio Vicarelli - Facoltà di Economia
AGRICOLTURA, ISTITUZIONI E GOVERNO MONDIALE.
FALLIMENTI E SFIDE
Macerata, 29 ottobre 2003

La PAC e la sfida dell'allargamento

- La prospettiva dell'allargamento è stata una delle spinte (esogene) che ha contribuito ad approdare alla recente riforma Fischler della PAC (luglio 2003);
- Il negoziato tra l'UE e i paesi candidati concluso prima della riforma della PAC (dicembre 2002) e l'agricoltura è stato uno dei nodi più spinosi da risolvere;
- L'attuale PAC riformata è **sostenibile, anche** nella prospettiva dell'allargamento dell'UE a 27?

I contenuti

- 1. Obiettivi e strumenti della PAC: dal Trattato di Roma ad *Agenda 2000*;**
- 2. Verso la riforma Fischler della PAC**
- 3. La nuova PAC e la sfida dell'allargamento**

La PAC all'origine

- Agricoltura settore “di punta” nel processo di integrazione europea
- La PAC politica-simbolo della CE con i seguenti obiettivi:
 - reddito comparabile agli agricoltori;
 - stabilizzazione dei mercati agricoli;
 - autosufficienza alimentare;
 - aumento della produttività dei fattori;

Gli strumenti originari della PAC

- Sostegno dei prezzi agricoli interni;
- Protezione dalle importazioni attraverso prelievi variabili;
- Sostegno delle esportazioni attraverso sussidi variabili;

Un modello esemplare di politica agraria
“accoppiata” alla produzione

Gli strumenti originari della PAC

Una politica insoddisfacente in termini di efficienza e di equità :

- sostegno indiscriminato e (quindi) iniquo
- isolamento dal mercato internazionale
- incentivi alla produzione fuori mercato
- tassa (regressiva) sul consumo

Una politica però vincente sul “mercato politico”, anche grazie al peso ed alla coesione della lobby agricola:

- Accontenta una vasta platea di beneficiari
- Semplicità amministrativa
- Costo di bilancio relativamente basso, almeno finché la Comunità è rimasta importatrice netta
- Scarsa percezione da parte dei consumatori del costo loro imposto dal sostegno dei prezzi

La crisi della PAC (primi anni '80)

- Eccedenze strutturali di produzione
- Insostenibilità finanziaria: spesa in aumento e fuori controllo
- Insostenibilità internazionale: effetti distorsivi della PAC sul commercio
- Perdita di “centralità” della PAC nel processo di integrazione europea
- Squilibri nel sostegno tra settori/aziende/paesi

I nuovi strumenti della PAC (1992)

Dopo un decennio di piccoli aggiustamenti, nel 1992 la prima svolta, soprattutto spinta dal contesto internazionale:

- Si mette in discussione il modello di sostegno “accoppiato”:
 - riduzione graduale dei prezzi agricoli UE
 - pagamenti “compensativi” agli agricoltori basati su rese storiche (parzialmente disaccoppiati);
 - introduzione di misure agro-ambientali

I nuovi strumenti della PAC (1992)

Gli aspetti positivi della svolta:

- Consente di sbloccare il contenzioso commerciale e di giungere ad un accordo a conclusione dell'Uruguay Round;
- Graduale ri-orientamento dell'agricoltura verso il mercato e verso assetti eco-compatibili

I nuovi strumenti della PAC (1992)

Gli aspetti problematici:

- Non si risolve il problema finanziario;
- Permangono le difficoltà di un'accettabilità sociale, visto che la nuova PAC grava ancor più di prima sul bilancio dell'UE;
- Non si risolvono i problemi di equità: l'80% del sostegno al 20% delle imprese;
- aumentano i costi amministrativi

I nuovi obiettivi della PAC (1999)

La prospettiva dell'allargamento costituisce fin dall'inizio l'occasione per un ripensamento della PAC. Con *Agenda 2000*:

- a) Esplicito riconoscimento del superamento degli obiettivi tradizionali della PAC;
- b) La nuova “parola d'ordine” è la valorizzazione della *multifunzionalità*, cioè la capacità dell'agricoltura di fornire beni “non di mercato” richiesti dal cittadino europeo (esempio: paesaggio, beni ambientali etc).

I nuovi obiettivi della PAC (1999)

- Competitività
- Produzione di beni pubblici
- Qualità e sicurezza degli alimenti
- Sostegno del reddito
- Stabilità

Gli strumenti (1999)

- Approfondimento della riforma del 1992:
 - Ulteriore riduzione dei prezzi
 - Aumento dei pagamenti “diretti”
- Cambia la natura dei pagamenti: non più “compensativi”, ma diretti a promuovere un’agricoltura multifunzionale:
 - *cross-compliance* agro-ambientale (eco-condizionalità) facoltativa;
 - approccio contrattuale;
- Strumenti di redistribuzione del sostegno: “modulazione” facoltativa

Verso la riforma Fischler...

- **Decisioni di Bruxelles** (ottobre 2002) :
impongono un tetto alla crescita della spesa agricola (meno dell'1% annuo) per il periodo 2007-2013;
- **Accordo di Copenaghen** (dicembre 2002): si chiude il negoziato di adesione con un accordo sull'agricoltura che stabilisce le estensione della PAC ai nuovi paesi membri (NPM)

L'accordo di Copenaghen

- estensione **graduale** della PAC (*phasing in* dei pagamenti diretti)
- un periodo di **transizione** di dieci anni;
- Possibili “**deroghe**” dalle regole dell'UE-15 per i NPM nel periodo di transizione:
 - integrazione dei pagamenti diretti con aiuti nazionali (*top-up*)
 - un sistema semplificato per i pagamenti diretti
- politiche di **sviluppo rurale** più consistenti ed ampie che nell'UE-15;

La riforma Fischler: i vincoli

- Interno, forse il più stringente:
 - Dopo Bruxelles e Copenaghen, si prevede per il 2008 uno sfioramento del vincolo di bilancio se si mantiene lo *status-quo*;
 - DG-Agri teme ulteriori riduzioni della spesa agricola 2007-2013;
 - “giustificare” il sostegno all’agricoltura;
- Internazionale: il negoziato agricolo in seno al WTO va avanti e l’UE vuole arrivare alla fase finale con le “carte in regola”, almeno sul fronte del “sostegno interno”;

La riforma Fischler: gli strumenti

- Un pagamento per azienda disaccoppiato;
 - Condizionalità obbligatoria dei pagamenti legata al rispetto di standard;
 - Modulazione obbligatoria dei pagamenti;
- Potenziamento politiche di sviluppo rurale;
- “Safety net” contro rischio, incertezza ed instabilità dei mercati;
- Decentramento nella gestione della PAC

Il pagamento disaccoppiato

- I beneficiari: chi ha ricevuto pagamenti diretti nel periodo 2000-2002;
- Obblighi dei beneficiari:
 - mantenere in buone condizioni il terreno;
 - rispetto di standard ambientali, qualità e sicurezza dei prodotti, benessere animali (condizionalità);
- Decurtazione dei pagamenti solo alle aziende medio-grandi e il risparmio va allo sviluppo rurale (modulazione)

Il pagamento disaccoppiato

- Diritto al pagamento trasferibile :
 - solo all'interno dello Stato membro;
 - ampia discrezionalità degli SM in materia di gestione;
- Deroghe: molte a discrezione degli SM; tra queste la possibilità per SM e Regioni di mantenere accoppiato parte del premio;

Una valutazione complessiva

- La riforma va nella direzione giusta: i trasferimenti diretti disaccoppiati sono uno strumento più efficiente per sostenere il reddito rispetto a politiche accoppiate (*targeting principle*);
- Tuttavia, essa è frutto di un difficile compromesso tra esigenze dei diversi SM, esigenze interne (DG Agri *versus* altre DG) ed internazionali ...
- ... e anche per questo la nuova PAC presenta al suo interno incoerenze;

Una valutazione della nuova PAC

1. Motivazioni, obiettivi e strumenti
2. L'efficacia degli strumenti rispetto agli obiettivi
3. La sostenibilità finanziaria
4. La nuova PAC e i Nuovi Paesi Membri
5. La sostenibilità internazionale (WTO)....

Motivazioni	Obiettivi
Redistributivi	Sostegno del reddito agricolo e equità nella sua distribuzione
Fallimenti del mercato (esternalità e beni pubblici)	Multifunzionalità della agricoltura
Rischio ed incertezza	Ridurre l'instabilità dei mercati agricoli

Obiettivi	Strumenti
Sostegno del reddito e maggiore equità nella sua distribuzione	<ul style="list-style-type: none">• pagamento disaccoppiato• modulazione
Multifunzionalità dell'agricoltura	<ul style="list-style-type: none">• sviluppo rurale• condizionalità dei pagamenti diretti• disaccoppiamento parziale
Ridurre l'instabilità dei mercati agricoli	<ul style="list-style-type: none">• misure di <i>safety net</i> nelle OCM
Semplificazione	<ul style="list-style-type: none">• Pagamento unico• Decentramento (??)

La PAC centra l'obiettivo redistributivo?

- il pagamento disaccoppiato è strumento più efficiente e meno distorsivo per sostenere il reddito ma ...
- ... è molto debole sotto il profilo dell'equità:
 - i beneficiari sono quelli “storici” e non sempre sono quelli che più hanno bisogno di sostegno;
 - tra i beneficiari “storici” migliora in parte la distribuzione tra aziende (modulazione);
 - Ma permangono forti squilibri tra territori e settori;

La PAC promuove la multifunzionalità?

- i beneficiari non sono le aziende che producono esternalità e beni pubblici, ma quelli “storici”;
- la maggior parte del sostegno è attraverso politiche che tassano chi non rispetta standard minimi (condizionalità e sviluppo rurale);
- le politiche che premiano comportamenti virtuosi sono ancora marginali (agro-ambientali);

La nuova PAC riduce i costi amministrativi?

Il pagamento unico per azienda riduce qualche costo, ma può generare elevati costi amministrativi per :

- Gestire un sistema di diritti trasferibili (vedi l'esperienza di gestione delle quote latte)
- Gestire politiche differenziate per beneficiario/regione/settore
- Controllare l'applicazione di politiche che premiano comportamenti;

E' sostenibile finanziariamente?

- Se viene ulteriormente ridotta la spesa agricola fissata a Bruxelles per il periodo 2007-2013, la nuova PAC non è compatibile;
- Se viene confermata la spesa fissata a Bruxelles, la nuova PAC dovrebbe essere compatibile con quei vincoli, ma solo fino a che non entrano Romania e Bulgaria ...

E' auspicabile per i NPM?

- La situazione delle agricolture dei NPM è assai differente da quella dell'UE e variegata al suo interno:
 - economie in transizione
 - peso dell'agricoltura ancora rilevante
- L'estensione della nuova PAC a queste agricolture può provocare effetti indesiderati:
 - rilevante iniezione di reddito a pochi beneficiari..

- I beneficiari possono non essere agricoltori (privatizzazione);
- può rallentare la modernizzazione delle aziende agricole (aziende di sussistenza, ex-cooperative e aziende statali)
- Si esportano nei NPM le iniquità nella distribuzione del sostegno ...
- Elevati costi gestionali e amministrativi con istituzioni ancor meno attrezzate di quelle dell'UE-15;

In generale: ci si chiede se i nuovi obiettivi e strumenti della PAC abbiano senso nel contesto delle agricolture dei NPM:

- C'è consapevolezza del problema: una lunga transizione con rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale, delle politiche strutturali e della *capacity building*;
- Tuttavia, rimane il fatto che i pagamenti diretti giocano un ruolo preminente e che possono produrre fin dall'inizio quegli effetti indesiderati;

Sotto il profilo “politico”:

- I NPM entrano con una riforma della PAC già fatta dai 15 stati membri;
- La loro presenza altererà comunque in futuro gli equilibri politici sull’agricoltura ...
- ... forse a favore di un rafforzamento del peso politico dell’agricoltura nell’UE;
- Una eventuale ulteriore ridiscussione della PAC a 27 paesi potrebbe condurre ad esiti incerti

In conclusione, la riforma Fischler :

- Punto di arrivo di un percorso iniziato almeno da 11 anni...
- ...che tuttavia non ha portato ad una riforma convincente e condivisibile sotto numerosi punti di vista
- Apre forse la strada ad un sostanziale ridimensionamento o addirittura ad uno smantellamento della PAC?

La politica agricola dell'UE e la sfida dell'allargamento

Margherita Scoppola

FINE