

[ POLITICA COMUNITARIA ] Si lavora per disegnare il quadro di riferimento del periodo 2014-2018

# Pac, un futuro legato al bilancio Ue

[ DI ANGELO FRASCARELLI ]

Quanta spesa  
per l'agricoltura?  
Entrerà in gioco  
il cambiamento  
climatico?

**L'**ultima riforma della Pac (*Health check*), approvata il 20 novembre 2008, ha definito il sostegno agricolo e le norme fino al 2013.

Dopo aver acquisito le certezze fino al 2013, il dibattito è immediatamente ripreso per disegnare il futuro della Pac per il periodo 2014-2018. Cuore del dibattito è la definizione del bilancio dell'Unione europea, che dovrà rispondere a domande quali:

- quanta spesa per l'Europa dopo il 2013?
- quale contribuzione dei vari Stati membri al bilancio dell'Ue?
- quanta ripartizione della spesa per le diverse politiche comunitarie?
- quanta spesa per l'agricoltura?

La discussione sul bilancio sarà condotta dai capi di Governo e 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 (vedi grafico a fianco). C'è il rischio, quindi, che le scelte sul bilancio porti ad un ridimensionamento della spesa agricola.

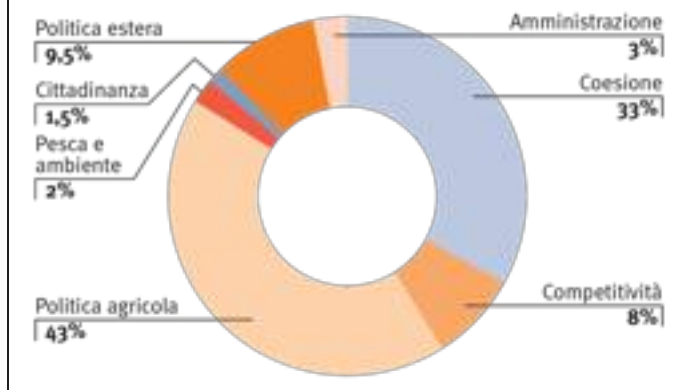
## [ UN PERIODO DI GRANDI SCELTE POLITICHE NELL'UNIONE ]

Il futuro della Pac dipenderà quindi dal dibattito sul futuro del bilancio dell'Unione europea, il quale a sua volta dipenderà dalle scelte dei nuovi organi decisionali che guideranno l'Ue nel prossimo quinquennio.

Proprio in queste ultime settimane sono in corso di definizione le cariche più importanti delle Istituzioni comunitarie (Tabb. 1,2 e 3).

A giugno scorso, i cittadini europei avevano eletto i membri del Parlamento europeo, che ha nominato al suo interno il Presidente nella persona dell'ex-premier polacco **Jerzy Buzek**. A settembre 2009, era stato riconfermato **José Manuel Barroso**, Presidente della Commissione.

## [ BILANCIO UE, RIPARTIZIONE SPESA 2007-2013 ]



I primi di novembre 2009 hanno fatto segnare un'altra tappa importante, con la ratifica definitiva del Trattato di Lisbona. Il 19 novembre 2009, il Consiglio europeo ha nominato due importanti cariche: **Herman Van Rompuy** (premier belga), Presidente permanente dell'Ue, e **Catherine Ashton** (inglese), Alto Rappresentante della Politica Estera Comune (vedi box in taglio basso).

Nelle prossime settimane, sarà nominata la nuova Commissione europea per il periodo 2010-2014; in questa sede conosceremo il nome del nuovo Commissario all'Agricoltura, visto che l'attuale Commissario **Ma-**

**riann Fischer Boel** non sarà ricandidata.

Per l'agricoltura, ci saranno molte novità dal punto di vista politico. Con il Trattato di Lisbona, le future decisioni sulla Pac saranno adottate con la **procedura della codecisione** tra Consiglio e Parlamento europeo.

Per questo motivo, oltre al Consiglio e al Commissario all'Agricoltura, una responsabilità istituzionale fondamentale sarà affidata al Parlamento europeo, dove un'importante carica è stata all'Italia a **Paolo De Castro**, Presidente della Commissione Agricoltura, che sarà destinato a svolgere un ruolo decisivo per il futuro della Pac.

## [ CARICHE UE Van Rompuy, 1° presidente ]

britannica Catherine Ashton, attualmente commissaria per il Commercio, ha ottenuto il posto di rappresentante dell'UE per la politica estera.

Van Rompuy, un cristiano democratico di 62 anni con formazione di economista, è da quasi un anno il primo ministro del

Belgio. Molti gli attribuiscono il merito di aver riportato il paese alla stabilità alleviando le tensioni tra la comunità francofona e quella fiamminga.

«Non ho sollecitato quest'alta carica. Non mi sono adoperato per ottenerla. Ma a partire da stasera l'assumo con convinzione» ha dichiarato.

D'accordo con la Commissione europea, il Consiglio ha designato Catherine Ashton come Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La laburista britannica, 53 anni, sarà anche vicepresidente della prossima Commissione in corso di formazione.

## [ IL PERCORSO PER DEFINIRE LE PROSSIME RISORSE

Mentre il quadro istituzionale dell'Ue si sta definendo, prosegue il percorso per stabilire il futuro del bilancio dell'Ue.

Tale percorso era iniziato il 12 settembre 2007, quando la Commissione aveva presentato una Comunicazione dal titolo "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: consultazione pubblica in vista della Revisione di Bilancio 2008/2009" (il cosiddetto *Budget review*).

Da questo documento ne era scaturita una consultazione pubblica che è stata sintetizzata nella conferenza del 13 novembre 2008 "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", in cui la Commissione europea aveva raccomandato di concentrare la maggioranza delle spese dell'Ue su tre settori:

- crescita sostenibile e occupazione;
- clima ed energia, contesto in cui si potrebbe inscrivere la riforma della Pac;
- Europa nel mondo, come la politica di vicinato, la lotta contro la povertà, la gestione delle immigrazioni e la sicurezza.

Nelle ultime settimane, i servizi del Presidente della Commissione europea Barroso, hanno predisposto un progetto di comunicazione dallo stesso titolo "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", costruito sulla base degli orientamenti politici che Barroso ha presentato per la sua ri-

## [ TAB. 1 – UE: EVENTI POLITICI, REVISIONE DEL BILANCIO E DELLA PAC

DATA	AGENDA DELL'UE
Giugno 2009	Elezioni europee
Settembre 2009	Riconferma di José Manuel Barroso, Presidente della Commissione
Novembre 2009	Ratifica del Trattato di Lisbona Nomina di Herman Van Rompuy, Presidente permanente Nomina di Catherine Ashton, Alto Rappresentante della Politica Estera Comune
Dicembre 2009	Rinnovo Commissione europea 2010-2014. Mariann Fischer Boel non è candidata, cambierà quindi il commissario all'agricoltura.
Gennaio-Luglio 2010	La Commissione presenta la Comunicazione sulle prospettive finanziarie del bilancio UE e la Comunicazione sul futuro della PAC
2010-2011	La Commissione presenta le proposte per le prospettive finanziarie post-2013
Dicembre 2012	Decisione sulle prospettive finanziarie post-2013 e sul nuovo quadro giuridico
Dicembre 2013	Conclusione del Quadro finanziario 2007-2013
Dicembre 2013	Conclusione riforma della Pac e del Reg. 1698/2005 sulla politica dello sviluppo rurale
2014-2018	Nuove prospettive finanziarie e nuovo periodo di programmazione
2014-2018	Nuova PAC e politica di sviluppo rurale
31 marzo 2015	Definitiva abolizione delle quote latte
31 dicembre 2015	Soppressione dei diritti di impianto dei vigneti
2013-2020	Allargamento a Croazia, Islanda, Macedonia, Serbia, Turchia

candidatura alla guida dell'Esecutivo per i prossimi cinque anni.

Il progetto di comunicazione non dà indicazioni sul volume complessivo del bilancio e dei suoi principali elementi, ma identifica i nuovi capitoli di spesa che, se non sarà possibile ottenere un aumento del bilancio dell'Unione europea (cosa difficile nell'attuale contesto), dovranno essere finanziati con una significativa riduzione degli stanziamenti tradizionali (politica agricola e politica regionale).

### [ DOVE SARÀ FINANZIATA LA PAC?

Il negoziato sul bilancio sarà molto difficile per il settore agri-

colo. Le critiche nei confronti della Pac continueranno, soprattutto per la spesa molto rilevante nel budget dell'Unione, pari al 43%. Inoltre l'Ue intende perseguire con maggiore decisione le altre politiche comunitarie, come la politica comune dell'ambiente, della ricerca e dell'innovazione, dell'immigrazione, la tutela dei consumatori, la politica estera, ma soprattutto dell'energia e del cambiamento climatico.

Le spinte a rafforzare le altre 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.

In base alle indicazioni che emergono dalle bozze del Documento di Barroso, non si comprende precisamente in quale capitolo di bilancio verrà finanziata la Pac.

Si dice che le spese per la Pac dovrebbero rientrare nel capitolo "clima ed energia" che tali spese dovrebbero essere "clima-compatibili" e legate al conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a livello nazionale.

Le due cariche sono state istituite dal trattato di Lisbona, appena ratificato, allo scopo di rafforzare il ruolo dell'Unione europea nel mondo e semplificare il processo decisionale al suo interno.

Il nuovo presidente rimarrà in carica per due anni e mezzo. La nuova figura sostituirà l'attuale sistema della presidenza di turno, secondo il quale gli Stati membri presiedono ciascuno l'UE per sei mesi.

Tra i compiti principali di Van Rompuy è di presiedere le riunioni del Consiglio e rappresentare l'Ue sulla scena mondiale, oltre a rappresentare il Consiglio nei suoi rapporti con le altre istituzioni europee.

Catherine Ashton potrà proporre misure in materia di difesa e di sicurezza; dovrà anche istituire e dirigere una rete di rappresentanti

diplomatici dell'Unione europea nel mondo.

La sua designazione, che dovrà essere confermata dal Parlamento europeo, l'ha colta di sorpresa. «Sono molto onorata e fiera di essere stata invitata ad assumere queste funzioni. Sono determinata a rappresentare i nostri valori nel mondo».

La nuova carica riunisce in sé due funzioni finora separate: quelle dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza e quelle del commissario europeo per le relazioni esterne.

Le designazioni acquisteranno valore ufficiale con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

Fonte: Commissione europea

È evidente che la Pac come politica economica scompare definitivamente; in realtà, si tratta di un'evoluzione già presente nel quadro finanziario 2007-2013, in cui la Pac è inserita nel capitolo "Conservazione e gestione e delle risorse naturali".

Gli obiettivi politici sono concentrati sulla realizzazione di un programma-quadro europeo per l'energia e il clima, che comprende nuove misure rivolte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

### [ LE PROSPETTIVE

Sul fronte della spesa agricola il Documento di Barroso riconosce che è troppo presto definire i dettagli o la portata della futura riforma della Pac che, in ogni caso dovrà perseguire due obiettivi: fare fronte alle nuove sfide e concentrare le spese laddove queste portano a un maggiore "valore aggiunto", attraverso una riduzione significativa della parte globale di budget Ue, destinato all'agricoltura, in modo da liberare le risorse per le nuove priorità dell'Unione stessa.

Il documento sancisce definitivamente la fine della politica dei mercati agricoli, affermando che i meccanismi d'intervento sul mercato potrebbero essere ancora ridotti per diventare una vera rete di sicurezza.

Per il **sostegno del reddito** agricolo, il documento spiega che i pagamenti diretti disaccoppiati potrebbero essere mantenuti, pur concentrandosi maggiormente sulla fornitura di beni pubblici (sicurezza e qualità alimentare, agricoltura sostenibile e cambiamento climatico).

I pagamenti diretti non sarebbero più pagati in funzione dei livelli di produzione storici, perché rappresentano un modello sempre più difficile da giustificare. Quindi è inevitabile la regionalizzazione.

Queste scelte dovrebbero implicare una riduzione dei paga-

menti diretti e, a tal proposito, il documento accenna al cofinanziamento degli aiuti diretti con contributi nazionali.

In merito allo **sviluppo rurale**, il documento precisa che le nuove sfide potranno continuare a essere sostenute attraverso un aumento della modulazione obbligatoria degli aiuti diretti. Inoltre, lo sviluppo rurale potrà essere sviluppato come strumento per la diversificazione delle attività e l'offerta dell'occupazione nelle zone rurali, in modo che i fondi siano indirizzati verso le attività non agricole e ambientali.

Un'altra ipotesi ventilata dal documento è quella di inserire le spese per la Pac nelle nuove sfide legate ai cambiamenti climatici, attraverso la costituzione di un "terzo pilastro" della Pac, specificamente legato alla problematica del cambiamento climatico, per indirizzare i fondi Ue in modo più mirato sulle misure atte a contrastare questo fenomeno.

[ TAB. 2 - LE 4 CARICHE POLITICHE PIÙ IMPORTANTI DELL'UNIONE EUROPEA

NOME	CARICA	NAZIONALITÀ	PARTITO POLITICO
Jerzy Buzek	Presidente del Parlamento europeo	Polonia	PPE, popolari
Herman Van Rompuy	Presidente permanente del Consiglio europeo	Belgio	PPE, popolari
Catherine Ashton	Rappresentante per la Politica estera comune	Regno Unito	Socialisti e democratici
José Manuel Barroso	Presidente della Commissione europea	Portogallo	PPE, popolari

### [ TANTI ARGOMENTI A DIFESA DELLA POLITICA AGRICOLA

Le critiche nei confronti della Pac sono molteplici. Contemporaneamente, si possono annoverare anche 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 progressivamente 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 aiuti al reddito, ma sotto forma di aiuti subordinati alla tutela dell'ambiente, della qualità e del benessere degli animali.

La politica di sviluppo rurale sta assumendo sempre più un maggiore peso, considerando che metà della popolazione europea vive in zone rurali ed esse coprono il 90% del territorio dell'Ue.

A ciò si aggiungono gli effetti dell'agricoltura per le nuove sfide: la richiesta di biocarburanti, il contrasto ai cambiamenti climatici, l'aumento di domanda alimentare. L'agricoltura può tornare 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 i politici - soprattutto con il nuovo ruolo del Parlamento europeo - potranno far fruttare a vantaggio della politica agricola. Il documento di Barroso non è positivo per la Pac, tuttavia siamo solamente all'inizio del dibattito.

### [ DECISIVI 2010 E 2011

In merito al calendario, per il primo semestre 2010 è attesa la Comunicazione della Commissione riguardante le prossime prospettive finanziarie e quella sul futuro della Pac, cui farà seguito il periodo di consultazione pubblica nel secondo semestre 2010.

Nel corso del 2011 saranno presentate le Proposte legislative e, dopo circa un anno di negoziati, entro la fine del 2012, è prevista la definizione del relativo quadro giuridico (tab. 1).

Il 2010 e 2011 saranno quindi decisivi per il futuro dell'Europa e della Pac. ■

[ TAB. 3 - LE 3 CARICHE POLITICHE DECISIVE PER LA PAC

NOME	CARICA	NAZIONALITÀ	PARTITO POLITICO
Paolo De Castro	Presidente Commissione Agricoltura Parlamento europeo	Italia	Socialisti e democratici
Eskil Erlandsson	Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea (fino al 31 dicembre 2009)	Svezia	Partito popolare europeo
Mariann Fischer Boel	Commissario Agricoltura e Sviluppo Rurale (fino a dicembre 2009)	Danimarca	Liberali