



**3° CONFERENZA ECONOMICA NAZIONALE  
LECCE, 2 E 3 OTTOBRE 2009**

**“AGRICOLTURA: LE NUOVE SFIDE. EUROPA, FEDERALISMO, MERCATO”**

***INTERVENTO DI PAOLO SURACE, COORDINATORE DEL COMITATO SCIENTIFICO DELLA CIA***

***“LA RIFORMA DEL BILANCIO DELL’UE E LE POSSIBILI IMPLICAZIONI SUL FUTURO DELLA PAC”***

In seguito all’accordo al Consiglio europeo del maggio 2005, la Commissione è stata impegnata a procedere ad una revisione del bilancio dell’Unione europea ed a presentare una relazione entro la fine dell’anno.

La relazione dovrà comprendere tutti gli aspetti relativi alle risorse ed alla spesa dell’Unione, compresa la PAC. La revisione dovrà preparare il terreno per il prossimo negoziato sul quadro finanziario dal 2014 in poi. Le proposte sulle nuove prospettive finanziarie saranno presentate nel 2011.

*IL BILANCIO DELL’UE*

Ora, il primo interrogativo che si pone è: il bilancio dell’Unione è solo un documento contabile sulla gestione delle risorse o è anche la rappresentazione di un progetto politico? Se guardiamo alla dimensione del bilancio, mi pare sia difficile parlare di progetto in una prospettiva di lungo termine: una “visione per l’Unione europea al 2020” secondo la definizione usata dal Presidente Barroso nel programma di legislatura.

In termini assoluti, il bilancio dell’Unione ammonta a circa 900 miliardi per il periodo 2007-2013. Questa cifra equivale al 2,5 per cento della spesa pubblica europea. Il confronto con gli altri Paesi membri è interessante perché mostra che, mediamente, per essi la spesa pubblica rappresenta il 45 per cento del PIL, o con gli USA ed il Canada, stati federali notoriamente leggeri, per i quali la spesa pubblica rappresenta il 20 per cento del PIL.

La dimensione del bilancio comunitario si riduce, in termini relativi, nonostante l’allargamento ed i nuovi impegni dell’Unione. Si passa dall’1,18 per cento del PIL del periodo 1993-1999 all’1,05 per cento attuale.

Negli ultimi venticinque anni è cambiata molto la sua composizione: si ha uno spostamento progressivo delle risorse dalla PAC alle politiche regionali di coesione. La spesa PAC passa dal 60 al 34 per cento; le politiche strutturali dal 17 al 34 per cento, questo soprattutto a seguito dell’allargamento ai Paesi dell’Europa orientale.

Ora, è vero che, per parlare di progetto, il problema principale è trovare le risorse, ma la vera difficoltà che emerge è che i 27 Stati membri non hanno intenzione di cedere poteri e risorse all’Unione in materia di politiche economiche.

L’argomento del rigore del bilancio è pretestuoso. A parità di spesa pubblica complessiva, spostare risorse dagli Stati all’Unione europea permetterebbe di accrescere la produttività della spesa nei campi dove le competenze sono congiunte (energia, ricerca, ambiente, trasporti ecc.).

I Trattati impongono all’Unione il vincolo del pareggio di bilancio, vincolo che fu posto fin dal 1957 quando la spesa serviva solo per il funzionamento delle istituzioni comunitarie.

Di fronte alla dimensione ed ai nuovi compiti dell'Unione, sarebbe naturale rimuovere quel vincolo per liberare risorse per realizzare investimenti in settori vitali: energia, ambiente, ricerca, trasporti, grandi opere e difesa comune. Ciò comporterebbe una modifica del Trattato; non mi pare oggi vi siano le condizioni ideali per una tale decisione. Vi sono numerose proposte per aumentare le risorse proprie dell'Unione e la sua capacità di spesa: si parla di risorse di natura fiscale (una nuova tassa europea), dell'emissione di titoli europei, della costituzione di un fondo di partecipazione alle grandi infrastrutture europee. Le reazioni degli Stati a queste proposte è generalmente negativa: queste reazioni si collocano nel solco di una tradizione di scetticismo e sfiducia nei confronti dell'istituzione comunitaria. È difficile pensare che una significativa riforma del bilancio dell'Unione, per quanto riguarda le risorse, possa avvenire in un contesto così negativo, con l'aggravante della crisi economica.

Allora il rischio è che, nuovamente, tutta la discussione si incentri sul versante delle spese, cioè su uno spostamento di risorse da un capitolo all'altro o dall'Unione agli Stati membri (per esempio la rinazionalizzazione della PAC).

#### *I BILANCI DELL'UE E DEGLI STATI MEMBRI*

Il bilancio dell'Unione non è cosa separata dai bilanci degli Stati membri. È essenziale il collegamento tra politiche comunitarie e nazionali. In alcuni settori tale collegamento è realizzato mediante due principi: il cofinanziamento e l'addizionalità. Il primo serve a rendere gli Stati membri corresponsabili degli interventi finanziati dall'Unione; il secondo a fare in modo che i fondi comunitari non si sostituiscano a quelli nazionali ma si aggiungano ad essi.

Attraverso questi meccanismi la spesa comunitaria ha un "effetto leva" capace di accrescere gli investimenti pubblici e privati complessivi a favore della crescita.

Nella nostra esperienza nazionale, il cofinanziamento è applicato allo sviluppo rurale ed alle politiche di coesione; l'addizionalità si riferisce al fondo per le aree sottoutilizzate.

È scritto nel documento di posizione del Governo italiano sulla riforma del bilancio: i principi del cofinanziamento e dell'addizionalità dovrebbero essere valorizzati ed adottati come regola generale, se l'obiettivo è sostenere la crescita tramite un complesso di politiche – comunitarie, nazionali, regionali – che si rafforzano reciprocamente, massimizzando il valore aggiunto di ogni euro che viene speso dai bilanci pubblici.

Come si colloca l'agricoltura in questo schema? L'agricoltura e le aree rurali beneficiano bene del principio di cofinanziamento: mi riferisco allo sviluppo rurale e, un po' meno, alle politiche di coesione. Si tratta di risorse notevoli, 78 miliardi nel periodo 2007-2013. In entrambi i casi, i programmi regionali pongono particolare attenzione alle strutture produttive piuttosto che al miglioramento delle condizioni di contesto. Per quanto riguarda le politiche regionali di coesione, oggi, con circa 29 miliardi, l'Italia è il terzo paese beneficiario, dopo la Polonia e la Spagna. Dal 2013, la quota dell'Italia potrebbe ridursi di molto a vantaggio di altre regioni dei paesi dell'Europa orientale, questo nonostante il prevedibile aumento del peso delle politiche di coesione sul bilancio dell'Unione. Su questa tendenza generale le opinioni non sono univoche, anche se pare assodato che alcune regioni del Mezzogiorno escano dall'obiettivo convergenza. In questo scenario si colloca l'attenzione del Governo al Piano del Mezzogiorno ed alla futura "Cassa per il Sud". L'obiettivo sarebbe massimizzare le risorse che affluiranno con il nuovo ciclo di programmazione dal 2014, superare l'eccessiva frammentazione dei programmi regionali e concentrare le spese su 3-4 priorità: innovazione, cambiamenti climatici ed energia, politiche sociali. Quindi, per semplificare, l'attenzione e le risorse si sposterebbero decisamente dal sostegno delle imprese alle infrastrutture. Una prospettiva decisamente poco favorevole per noi

L'agricoltura e le aree rurali beneficiano in misura molto marginale del principio di addizionalità dei programmi regionali finanziati con il Fondo per le aree sottoutilizzate: ad essi sono assegnati 27 miliardi per l'intero periodo 2007-2013.

È del tutto evidente la necessità di superare questo limite. Il sostegno alle imprese agricole ed alle aree rurali non deve essere relegato alla “riserva indiana” della PAC. Mi pare di poter dire che, soprattutto a livello regionale, non sia stata realizzata l’integrazione tra i tre fondi, sviluppo rurale, coesione e aree sottoutilizzate, auspicata dal legislatore comunitario e nazionale.

Mi pare che prevalga ancora una logica a compartimenti stagni quasi a contrapporre politiche settoriali (PAC e sviluppo rurale) a politiche territoriali (coesione e aree sottoutilizzate).

Non è così: l’agricoltura partecipa allo sviluppo ed alla coesione territoriale non in astratto ma perché esiste un sistema diffuso di imprese agricole competitive.

È importante, a questo proposito, quanto si legge nel documento di posizione del Governo italiano sulla riforma delle politiche di coesione: va reso più chiaro e comprensibile il legame tra le politiche di coesione e la PAC. Al riguardo, la sinergia con gli interventi per lo sviluppo rurale dovrebbe essere migliorata, considerando che le politiche di coesione e di sviluppo rurale affrontano temi strettamente connessi.

### *IL FINANZIAMENTO DELLA PAC*

Un aspetto importante della riforma del bilancio dell’Unione è il finanziamento della PAC. Essa ha un ruolo cruciale sia come dimensione della spesa, il 34 per cento del bilancio, sia perché il bilancio dell’Unione rappresenta oltre il 70 per cento del sostegno complessivo dell’agricoltura europea. Questo ci dice che sarà difficile che prevalgano le tesi estreme di abolizione della PAC.

Il rapporto di sintesi della consultazione avviata dalla Commissione sulla riforma del bilancio è, da questo punto di vista, chiaro: la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale fanno parte di quelle politiche ad “alto valore aggiunto” capaci di rendere massimi i benefici delle limitate risorse finanziarie dell’Unione.

Il problema è, come dice il documento italiano citato: “Riflettere sulle modalità con cui perseguire la salvaguardia dell’agricoltura europea ed assicurare la sopravvivenza del mondo rurale”.

Il rapporto di sintesi della consultazione, pur ammettendo opinioni diversificate, evidenzia che: gli aiuti diretti dovrebbero essere progressivamente eliminati; lo sviluppo rurale dovrebbe essere rafforzato e integrato nella politica di coesione; il primo pilastro della PAC dovrebbe essere cofinanziato.

In questa discussione, la PAC dove si colloca?

Emerge una tesi, condivisa dal nostro Paese: occorre privilegiare la spesa che ha come finalità la produzione di “beni pubblici” a scapito di quella che ha finalità redistributive. La distinzione non è né semplice né netta. Tra le prime si collocano certamente le spese per l’energia, le infrastrutture materiali ed immateriali ecc.

Certamente il sostegno al reddito avrebbe una finalità redistributiva, quindi sarebbe posto in secondo piano nella gerarchia dell’attenzione; la condizionalità e lo sviluppo rurale già spostano gli aiuti PAC nella categoria dei beni pubblici.

Il concetto di beni pubblici dovrà essere definito con chiarezza. Non si tratta di un ragionamento astratto, come non fu astratta la discussione che portò alla costruzione della “scatola verde” e “scatola gialla” nel negoziato WTO.

Il problema è ben presente nel documento di riflessione del COPA del luglio scorso che si domanda se e quanto il rispetto della condizionalità possa essere considerato bene pubblico e ammette che il regime di aiuti potrebbe portare ad una significativa riduzione dei pagamenti a seconda di come saranno definiti i beni pubblici.

Nel 2005, durante il negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013 il Governo italiano propose un sistema di parziale rinazionalizzazione della spesa agricola. Al progetto si opposero i paesi principali beneficiari della PAC, in particolare la Francia, e fu bocciato dal Consiglio. La CIA fu contraria a quella proposta (Convegno del febbraio 2005). Anche allora il problema era tra aiuti al reddito e sostegno agli investimenti.

Nel documento di posizione attuale, il Governo ripropone il cofinanziamento (che è comunque cosa diversa dalla parziale rinazionalizzazione) degli aiuti diretti. Il cofinanziamento, così si legge nel documento, “dovrebbe essere obbligatorio, per evitare distorsioni tra i Paesi membri e salvaguardare al contempo i redditi degli agricoltori”.

Sull'argomento i pareri sono discordi, come emerge dai contributi alla consultazione aperta dalla Commissione. C'è una diffusa aspettativa di riduzione delle spese agricole, ma si vede con timore l'obbligo di vincolare quote crescenti dei bilanci nazionali alla PAC. Le stesse preoccupazioni che emersero a proposito dell'aumento della modulazione a favore dello sviluppo rurale.

La mia opinione è che, nell'ottica del federalismo fiscale, il cofinanziamento degli aiuti diretti almeno garantirebbe al settore agricolo i finanziamenti che oggi paiono assolutamente incerti.

I dati confermano che, negli anni, si è ridotta, in Italia, la spesa per l'agricoltura non legata al cofinanziamento comunitario. Quanto detto potrebbe valere a maggior ragione se saranno chiare le finalità della spesa agricola: spesa a finalità sociale, integrazioni di reddito, agevolazioni contributive e fiscali, a carico del bilancio dello Stato; sviluppo delle imprese ed aiuti diretti per la produzione di beni pubblici (PAC e fondo europeo di sviluppo regionale, FESR), principio del cofinanziamento; sviluppo delle aree rurali e progetti di filiera, nuovamente fondo europeo di sviluppo regionale e fondo per le aree sottoutilizzate, FAS, principio del cofinanziamento e dell'addizionalità.

#### *IL TRATTATO DI LISBONA ED I PROCESSI DECISIONALI*

Con la riforma dei Trattati cambiano i meccanismi decisionali dell'Unione. Con l'estensione della procedura di codecisione non è più solo il Consiglio a deliberare dopo il parere del Parlamento, ma sono il Parlamento ed il Consiglio, sempre su proposta della Commissione. Accanto a ciò, secondo il principio di sussidiarietà, i Parlamenti nazionali diventano interlocutori diretti delle istituzioni comunitarie. I Parlamenti esprimono pareri obbligatori sugli atti legislativi. Il parere è vincolante se condiviso da un numero significativo di Parlamenti nazionali. Sempre il Trattato prevede che i Parlamenti nazionali consultino, all'occorrenza, i Consigli regionali. Ciò comporta un dialogo stretto tra Assemblee elettive. È possibile che questo dialogo avvenga all'interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Questo nuovo meccanismo dovrebbe rendere più democratico, anche se più complesso, il procedimento decisionale. Quasi certamente si allungheranno i tempi. È certo che questo schema apre un nuovo canale di confronto tra le rappresentanze agricole e le istituzioni elettive a tutti i livelli e in tutte le fasi del percorso legislativo.