



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FABRIZIO DE FILIPPIS

**IL FUTURO DELLA POLITICA AGRICOLA
COMUNE NEL PROSSIMO QUADRO
FINANZIARIO PLURIENNALE**

Aprile 2018

ISSN: 2038-0623 © Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF)

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

La Politica agricola comune (Pac) è uno dei dossier più caldi del nuovo Quadro finanziario pluriennale, più di altri influenzato dalle incertezze conseguenti alla Brexit e alla crisi del modello di globalizzazione basato sulla liberalizzazione multilaterale. Parallelamente alla miniriforma del pacchetto Omnibus, a fine 2017 è uscita la comunicazione della Commissione sulla futura Pac, un documento cauto, che tuttavia propone tre linee guida importanti: un maggior margine per gli Stati membri di adattare la Pac alle proprie esigenze, con un piano strategico redatto a livello nazionale; l'approccio basato sui risultati e sulla loro misurazione; la possibilità di introdurre il cofinanziamento nazionale del primo pilastro della Pac. Di fronte a tali sfide l'Italia – penalizzata da un meccanismo di convergenza dei pagamenti diretti basato sulla superficie agricola – dovrebbe evitare un approccio difensivo, orientando con determinazione la propria posizione su tre priorità: (1) provare a disinnescare o modificare la convergenza esterna, senza tuttavia rischiare l'isolamento e lavorando a possibili correttivi; (2) accettare la possibilità del cofinanziamento del primo pilastro della Pac, come corretto corollario di un maggior grado di sussidiarietà; (3) lavorare da subito per rendere operativo un approccio basato sui risultati nell'ambito del proprio sistema di *governance* e competenze di politica agraria.

Keywords: Unione europea, Bilancio Ue, Politica agricola comune, Italia, Agricoltura

Fabrizio De Filippis è professore presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli studi Roma Tre.

E-mail: fabrizio.defilippis@uniroma3.it

Documento preparato nell'ambito del progetto “Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e bilancio dell'Unione. Risorse, strumenti e possibili sviluppi”, marzo 2018. Il progetto è condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) nell'ambito della partnership strategica con il programma International Affairs della Compagnia di San Paolo e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci)

Introduzione • 1. La Pac post-2020: le questioni aperte e gli interessi italiani • 2. Gli scenari geopolitici e la Pac • 3. La comunicazione della Commissione sulla Pac e il Regolamento Omnibus • Conclusioni: Orientamenti per una posizione italiana sulla Pac

Introduzione

La Politica agricola comune (Pac) è la più antica delle politiche dell'Unione europea e ancora rappresenta la maggiore voce di spesa nel bilancio comunitario, assorbendone più del 35 per cento del totale. L'ultima riforma del 2013 ne ha ridotto la dotazione finanziaria e oggi ci si aspetta un suo ulteriore ridimensionamento per liberare risorse per altre voci del Quadro finanziario pluriennale (Qfp) ritenute prioritarie¹. D'altro canto, la Pac è stata un grande laboratorio per l'integrazione europea e ha accompagnato con successo lo sviluppo e la modernizzazione di un'agricoltura legata al territorio e basata sull'impresa familiare, in coerenza con un modello agricolo capace di assicurare cibo di qualità e di fornire beni e servizi pubblici di tipo ambientale, sociale e territoriale, ai quali i consumatori e i cittadini attribuiscono valore crescente².

In vista di un Qfp che deve fare i conti con le minori risorse conseguenti alla Brexit, con un certo appannamento dell'idea europeista e con la difficoltà di aumentare in misura significativa le risorse proprie, la Pac è uno dei dossier più caldi.

1. La Pac post-2020: le questioni aperte e gli interessi italiani

La Pac del futuro non può prescindere dall'analisi di come sta andando quella relativa al 2014-20. Su questo fronte, le principali questioni³ si possono sintetizzare come segue.

- Il sistema dei pagamenti diretti introdotto nel 2014 presenta luci e ombre: è stato giusto differenziare i pagamenti in più categorie, rendendoli più selettivi rispetto a obiettivi e beneficiari; è anche positiva la flessibilità con cui gli Stati membri possono adattarli alle esigenze della propria agricoltura, ma il modo con cui il sistema è stato applicato ha molto aumentato la complessità della Pac. Ciò è accaduto soprattutto nella componente

¹ Il tema del ridimensionamento finanziario della Pac è esplicitamente trattato in due recenti contributi della Fondazione Bertelsmann: Friedrich Heinemann, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper n. 1: The Case for Co-Financing the CAP*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2017, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-1>; Stephan von Cramon-Taubadel, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper No. 2: Re-adjusting the Goals of the CAP*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2017, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-reflection-paper-no-2>.

² Tra i tanti contributi che ripercorrono il ruolo della Pac nel processo d'integrazione europea, si rinvia al recente lavoro di Fabrizio De Filippis e Guido Fabiani, "La politica agricola comune", in Giuliano Amato et al. (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, Treccani, 2018, in corso di pubblicazione. Per maggiori dettagli si rinvia a Fabrizio De Filippis, "Verso la Pac successiva al 2020: interessi italiani e scenari internazionali", in *Agriregionieuropa*, a. 13, n. 48, marzo 2017, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/node/9798>; e a due recenti contributi di Coldiretti: *Dove sta andando la Pac. Mercato, semplificazione, sviluppo rurale e Brexit*, Roma, Coldiretti, 2016, <http://www.terrainnova.it/?p=28841>; e *Dove sta andando la Pac. La parte agricola del regolamento Omnibus*, Roma, Coldiretti, 2017, <http://www.terrainnova.it/?p=36275>.

“greening”, proprio quella che doveva essere la più qualificante, in quanto orientata a “comprare” dagli agricoltori beni pubblici ambientali.

- La Pac 2014-20, con il definitivo smantellamento delle misure di intervento sui mercati, si è trovata inerme e impreparata a gestire la volatilità dei prezzi e le crisi di mercato che hanno segnato i suoi primi anni di applicazione, intervenendo con pacchetti *ad hoc* e scontando un notevole ritardo nell’avvio di misure strutturali, quali la gestione del rischio.
- La cosiddetta “convergenza esterna” ossia il meccanismo di riallineamento verso la media Ue del valore per ettaro dei pagamenti diretti nei diversi Stati membri, essendo basata sulla superficie agricola, è tutt’altro che soddisfacente e genera squilibri: da un lato, infatti, legare i pagamenti alla terra aumenta il rischio che la Pac si traduca in un premio alla rendita fondiaria; dall’altro avvantaggia i Paesi dove l’agricoltura è più estensiva e penalizza quelli dove essa è più differenziata e intensiva di lavoro. Inoltre – nonostante i limiti imposti ai guadagni e perdite massime possibili – il meccanismo ha portato in qualche caso a un aumento dei redditi agricoli addirittura eccessivo: in alcuni Paesi dell’Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania, Ungheria) la quota dei pagamenti Pac sul reddito agricolo è arrivata a superare quella derivante dalle vendite dei prodotti sul mercato.

Guardando al dopo 2020, il tema della convergenza è molto rilevante per i Paesi, come l’Italia, interessati a sostituire o affiancare il criterio di redistribuzione basato sulla superficie con altri più adatti a valorizzare l’attività agricola, quali il lavoro impiegato o il valore aggiunto prodotto. La questione è politicamente sensibile, anche per la forte enfasi che oggi la Commissione pone sulla valorizzazione del lavoro, ma incontra ostacoli di tipo sia tecnico che politico. Sul versante tecnico, mentre la superficie è un dato obiettivo, verificabile fisicamente in qualsiasi momento e assai poco variabile nel tempo, il carico di lavoro o il valore aggiunto sono più difficili da rilevare con certezza e soggetti a variazioni annuali. Sul fronte politico, alla fortissima “*path dependency*” che caratterizza la Pac e che rende difficile scardinare un criterio consolidato, si aggiunge il fatto che i potenziali alleati dell’Italia su questo fronte sono pochi. Dunque, la battaglia va fatta, ma non è opportuno concentrare tutto lo sforzo negoziale su di essa, per evitare l’isolamento e per essere comunque pronti ad accettare una soluzione che preveda correttivi adeguati.

Un altro tema cruciale è la Brexit, giacché l’uscita di un contributore netto comporterà una riduzione di entrate stimata tra 12 e 14 miliardi di euro annui e un aumento del disavanzo degli altri Stati membri contributori netti, Italia compresa; anche se il danno per l’Italia sarà inferiore a quello di Germania, Olanda, Svezia e Austria, in ragione dello sconto che tali Paesi ricevono sul finanziamento del rimborso britannico, che limita il loro effettivo contributo al 25 per cento di quanto sarebbe da essi dovuto⁴.

Dati i tempi di effettiva uscita del Regno Unito, gli effetti di Brexit sulla Pac nell’attuale ciclo di programmazione saranno pressoché nulli. Al contrario, la Pac dopo il 2020 non potrà non risentire dell’uscita di un partner che non ha mai nascosto la sua insofferenza verso una politica agricola

⁴ Per una trattazione più approfondita dei possibili effetti della Brexit sulla Pac e sugli interessi italiani, si rimanda a Fabrizio De Filippis, “Brexit, il commercio agroalimentare e la Pac”, in *Intersezioni*, n. 78, 21 dicembre 2016, http://www.intersezioni.eu/index.php?objselected=964&scheda=view_articolo.

considerata dispendiosa e non in linea con il proprio approccio consumerista e liberista. Da un lato, infatti, il Regno Unito ha sempre anteposto gli interessi dei consumatori e dei segmenti a valle della filiera agroalimentare a quelli degli agricoltori; dall'altro, è sempre stato contrario al sostegno dei prezzi nonché alle politiche di tutela della qualità e dell'origine, viste come minaccia alle regole della concorrenza e causa di un aumento del costo della materia prima agricola per l'industria di trasformazione e dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari.

Insomma, se con la Brexit la Pac perde uno dei paesi che contribuisce a finanziarla, l'agricoltura potrebbe guadagnare posizioni nell'agenda politica dell'Ue, con l'emergere di un'alleanza più favorevole alla Pac e più attenta alle esigenze di agricolture differenziate e intensive di lavoro.

Più difficili da prevedere sono le conseguenze politiche della Brexit sul processo di integrazione europea, che attraversa un momento difficile. Da un lato, infatti, c'è il rischio che l'uscita del Regno Unito inneschi un contagio disgregatore che potrebbe rafforzare le forze populiste e anti europee; dall'altro, poiché anche per molti dei suoi sostenitori nel Regno Unito la Brexit si è rivelata un percorso rischioso e meno appetibile di quanto atteso, essa potrebbe agire da "vaccino" contro la febbre separatista.

2. Gli scenari geopolitici e la Pac

Guardando allo scenario internazionale esterno all'Ue, esso appare quanto mai incerto e controverso. I tanti fallimenti del Doha round e l'irruzione sulla scena di Donald Trump nel ruolo di "rottamatore" del vecchio ordine internazionale hanno reso evidente come di fronte alla crisi del modello di globalizzazione basata sulla liberalizzazione multilaterale promossa dal duopolio Usa-Ue e gestita dalla Organizzazione mondiale del commercio (Omc), non sia emerso un modello alternativo credibile. La strada degli accordi bilaterali o plurilaterali si è dimostrata quasi impraticabile, per cui la fase di globalizzazione senza governo che stiamo vivendo potrebbe innescare derive protezionistiche incontrollate⁵.

In questo scenario di incerta transizione, guardando alle questioni relative alla Pac e agli interessi italiani, il rischio è duplice: da un lato, quello di sottovalutare la portata della crisi epocale in atto e di continuare a ragionare come se si trattasse di una difficoltà passeggera, trovandosi poi a dover inseguire i nuovi equilibri; dall'altro, quello di un suo utilizzo strumentale da parte degli interessi più conservatori, come occasione opportunistica per ottenere vantaggi di breve respiro. In particolare, sul terreno della politica agraria ci può essere la pericolosa tentazione di sfruttare la crisi dell'Omc per riproporre un ritorno alle vecchie politiche protezionistiche che, soprattutto per l'Italia, sarebbe un errore.

A questo riguardo, infatti, va sottolineato il ruolo propulsivo delle esportazioni agroalimentari italiane, specie di prodotti differenziati e di qualità, cresciute molto anche negli anni di crisi economica. Data la sua vocazione esportatrice e la sua capacità di rispondere alle fasce alte della domanda di alimenti di qualità da parte di un ceto medio mondiale in espansione, al sistema agroalimentare italiano non conviene una globalizzazione di segno protezionistico. Dazi e barriere

⁵ Raffaele Borriello e Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'America First di Trump. Scenari globali per il commercio agroalimentare*, Roma, Ismea, settembre 2017, <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10154>.

non tariffarie possono difendere la produzione interna dalla concorrenza estera, ma rendono più costose le importazioni (comunque necessarie anche per alimentare l'esportazione del *made in Italy*); soprattutto, il protezionismo rende più difficile per i nostri prodotti penetrare sui mercati esteri, particolarmente sui nuovi mercati extra-Ue, dove la domanda è più dinamica. Piuttosto, quello che all'Italia conviene perseguire (insieme all'Europa e anche grazie a essa) è una via di mezzo tra protezionismo e libero commercio senza vincoli: un "fair trade" più che un "free trade": un approccio di "liberalismo pragmatico", in cui sia possibile commerciare senza barriere ma sia anche consentito difendere i nostri prodotti (in particolare le nostre eccellenze alimentari) da azioni predatorie e da pratiche di concorrenza sleale.

3. La comunicazione della Commissione sulla Pac e il Regolamento Omnibus

A fine novembre 2017 la Commissione ha presentato la sua attesa comunicazione sul futuro della Pac⁶. Si tratta del documento con cui la Commissione espone le sue linee guida sulla riforma delle politiche agricole che confluiscono nel dibattito sul nuovo ciclo di programmazione finanziaria, per poi tradursi nelle concrete proposte legislative sulla nuova Pac, contestuali o successive alla definizione del Qfp.

La grande incertezza in cui si inquadra il dibattito sul prossimo Qfp ha prodotto un documento ambizioso nei principi ma generico nelle linee di azione. Inoltre, con ogni probabilità non saranno l'attuale Commissione e l'attuale Parlamento europeo a condurre in porto il dibattito sulla futura Pac, giacché è molto difficile immaginare una approvazione delle proposte legislative (che sono attese per fine maggio ma che dovranno passare attraverso la lunga procedura della codecisione) prima della fine di questa legislatura. Non è dunque sorprendente che oggi la Commissione si limiti a individuare alcune questioni strategiche, senza dare indicazioni concrete.

In estrema sintesi, la comunicazione della Commissione si può riassumere, nel merito, in tre grandi obiettivi; e, nel metodo, nell'indicazione degli approcci da seguire nel loro perseguimento. Gli obiettivi sono i seguenti: (1) promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente; (2) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima da parte dell'agricoltura, per contribuire ai più generali obiettivi che l'Ue si pone su questi fronti; (3) sostenere il tessuto socioeconomico delle aree rurali, con un'accresciuta enfasi sulla dimensione territoriale.

Venendo alle raccomandazioni sul metodo con cui perseguire gli obiettivi della Pac, esse sono ancora più importanti degli stessi obiettivi e riguardano numerosi aspetti, vecchi e nuovi: la semplificazione amministrativa e burocratica; l'adozione di procedure integrate basate sui risultati più che sulle singole misure; una maggiore flessibilità con cui gli Stati membri possono adattare tali procedure alle proprie esigenze in un vero e proprio Piano strategico della Pac redatto a livello nazionale; un forte impulso alla ricerca e all'innovazione in campo agricolo; l'idea di riformare la Pac anche in relazione alle attese dei consumatori e dei cittadini.

Nell'ambito del primo obiettivo si enumerano le diverse questioni associate ai pagamenti diretti, alla loro semplificazione, alla necessità di renderli più equi e selettivi, al maggiore spazio da dare

⁶ Commissione europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* (COM/2017/713), 29 novembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?&uri=celex:52017DC0713>.

alla gestione del rischio d'impresa, alla opportunità di accompagnare gli agricoltori, anche piccoli, verso l'adozione di innovazioni tecnologiche adatte alle loro esigenze.

Nell'ambito del secondo obiettivo si propone l'approccio basato sui risultati prima richiamato, con cui ogni Stato membro possa coniugare in un piano integrato i tre strumenti (condizionalità, pagamenti verdi, misure agroambientali volontarie) oggi presenti nei due pilastri della Pac in modo da mettere a punto diverse combinazioni di misure obbligatorie e volontarie che possano anche differenziarsi a livello locale o di singolo agricoltore.

Nell'ambito del terzo obiettivo si enfatizza ulteriormente la dimensione territoriale della politica agricola, con particolare riferimento alla necessità di sostenere il ricambio generazionale e l'occupazione nelle aree rurali, anche al di fuori dell'agricoltura.

Infine, è interessante notare come nella comunicazione della Commissione sia stata rimossa una frase presente in una sua precedente versione provvisoria, con cui si escludeva in modo esplicito la possibilità di ricorrere al cofinanziamento del primo pilastro della Pac. Dunque, tale ipotesi, che era invece presente nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue del giugno 2017⁷, sembra di nuovo praticabile, e infatti viene menzionata tra le opzioni possibili per il futuro orientamento di bilancio⁸.

Parallelamente all'uscita delle riflessioni della Commissione sul futuro della Pac, è stato varato il cosiddetto "Pacchetto Omnibus", che nella parte agricola prevede una serie di modifiche ai regolamenti della Pac che ci si è affrettati ad approvare prima che fosse troppo tardi, nella convinzione che i tempi di una vera riforma della Pac andranno oltre il mandato degli attuali organi di governo dell'Ue. In questo senso, la parte agricola dell'Omnibus si può considerare una sorta di revisione di medio termine della Pac, o comunque una miniriforma che raccoglie tutto ciò che è stato possibile fare in questa fase di incerta transizione.

Rinviando a pubblicazioni più approfondite⁹, ci si limita a ricordare i titoli delle questioni su cui interviene il Pacchetto Omnibus:

- Agricoltore attivo.
- Semplificazione del pagamento *greening*, con particolare riferimento a diversificazione colturale, focus ecologico, pascolo permanente.
- Sostegno accoppiato.
- Pagamento giovani e primo insediamento.
- Gestione del rischio, con particolare riferimento allo strumento per la stabilizzazione dei redditi, al sostegno agli interventi assicurativi e ai fondi mutualistici.
- Rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori lungo la filiera, con particolare riferimento ai programmi operativi per l'ortofrutta, alle relazioni contrattuali e alle

⁷ Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE* (COM/2017/358), 28 giugno 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>.

⁸ Commissione europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, cit., p. 9.

⁹ Paolo De Castro, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, Parlamento europeo, 2017, <http://www.paolodecastro.it/?p=1763>; Coldiretti, *Dove sta andando la Pac. La parte agricola del regolamento Omnibus*, cit.

deroghe al diritto di concorrenza in relazione alle competenze delle associazioni dei produttori.

Si tratta di questioni importanti (in particolare la gestione del rischio e l'azione delle associazioni dei produttori), ma ben lontane dall'ambizione e dal respiro che dovrebbe avere una "vera" riforma della Pac. Tuttavia, ricordando che tale riforma non è prevedibile a breve termine e che la stessa comunicazione della Commissione fornisce indicazioni ancora preliminari, l'Omnibus è più che benvenuto. Si tratta, infatti, di un passaggio normativo che interviene positivamente su alcuni aspetti che avevano bisogno di manutenzione e introduce alcune novità potenzialmente importanti, sulla gestione del rischio e sulle organizzazioni dei produttori.

Conclusioni: Orientamenti per una posizione italiana sulla Pac

Essendo la politica più importante e più "costosa" dell'Ue, il futuro della Pac e le sue eventuali linee di riforma sono strettamente connessi alle prospettive finanziarie. Ciò è sempre stato vero, specie negli ultimi cicli di programmazione, ma è ancora più evidente per quello successivo al 2020, per il quale si parla di un taglio severo alla Pac e alle politiche di coesione, per accomodare il "buco" derivante dalla Brexit e per potenziare (o non ridimensionare) altre politiche.

Come spesso è accaduto in passato, è probabile che i tagli effettivi siano alla fine minori di quelli inizialmente paventati, e infatti le ultime indicazioni provenienti dalla Commissione e dal Consiglio sono meno drammatiche di quelle circolate qualche mese fa: si parla di tagli tra il 10 e il 15 per cento, o anche qualcosa in meno, qualora si riuscisse a innalzare di qualche "zerovirgola" il tasso di contribuzione al bilancio degli Stati membri, fermo all'1 per cento del Pil.

Dando per scontato un ridimensionamento delle risorse finanziarie per la Pac e la politica di coesione, la tabella 1 mostra la "convenienza" relativa dei diversi Paesi ad accettare tagli maggiori sull'una o sull'altra rubrica, sulla base della diversa quota di spesa catturata su ciascuna di esse. Guardando all'Italia, essa ha visto ridursi la sua percentuale di contribuzione al bilancio comune dal 13,6 per cento del periodo 2007-13 al 12,5 per cento dei primi tre anni dell'attuale quadro finanziario: ciò è avvenuto soprattutto in conseguenza della crisi economica che, come già ricordato, ha ridotto il Pil del nostro Paese – e con esso la sua contribuzione al bilancio – in misura maggiore che negli altri Stati membri dell'Ue. Parallelamente, la percentuale della spesa Ue che arriva in Italia è più bassa del suo contributo al bilancio per tutte le rubriche, per cui il nostro Paese è contributore netto su tutti i fronti. Va anche notato che, mentre nel periodo 2007-13 l'Italia "recuperava" una quota di spesa maggiore dalla Pac (10,4 per cento) che dalla coesione (8,2 per cento), negli ultimi anni le percentuali si sono allineate, intorno a poco meno del 10 per cento (9,7 per cento). Questo significa che, su un terreno esclusivamente finanziario, l'Italia è oggi abbastanza indifferente rispetto a dove effettuate i tagli, mentre la posizione di altri Paesi è molto più netta: Germania, Olanda, Regno Unito prima di Brexit e soprattutto Francia, ricevono dalla Pac più che dalla coesione; mentre l'opposto avviene per Grecia, Spagna, Ungheria e Polonia, delineando le potenziali "alleanze" riguardo a dove indirizzare i tagli maggiori. Va anche detto che un ulteriore margine di risparmio finanziario è dato dal fatto che il primo pilastro della Pac è oggi tutto a carico del bilancio Ue, per cui il suo eventuale cofinanziamento a livello nazionale,

riducendo la quota a carico del bilancio Ue e le relative contribuzioni, migliorerebbe la posizione dei Paesi contributori netti come l'Italia.

Tabella 1 | Il peso dei principali Stati membri sulla spesa Ue e sulla contribuzione al bilancio

Distribuzione della spesa tra Stati membri - periodo finanziario 2007-2013											
Rubriche di spesa	Totale Ue	Germania	Irlanda	Grecia	Spagna	Francia	Italia	Ungheria	Olanda	Polonia	Regno Unito
<i>Meuro</i>											
Coesione	41.477	3.618	153	3.556	5.194	2.015	3.415	2.382	332	7.643	1.509
Risorse naturali	54.883	6.772	1.527	3.034	6.918	9.784	5.715	1.317	1.035	3.813	3.970
Altre rubriche	18.569	1.703	203	300	931	1.722	1.383	167	723	381	1.312
<i>%</i>											
Coesione	100	8,7	0,4	8,6	12,5	4,9	8,2	5,7	0,8	18,4	3,6
Risorse naturali	100	12,3	2,8	5,5	12,6	17,8	10,4	2,4	1,9	6,9	7,2
Altro	100	9,2	1,1	1,6	5,0	9,3	7,5	0,9	3,9	2,1	7,1

Distribuzione della spesa tra Stati membri - periodo finanziario 2014-2016											
Rubriche di spesa	Totale Ue	Germania	Irlanda	Grecia	Spagna	Francia	Italia	Ungheria	Olanda	Polonia	Regno Unito
<i>Meuro</i>											
Coesione	47.508	2.532	127	3.099	4.336	2.127	4.591	3.629	199	8.521	1.540
Risorse naturali	55.403	6.166	1.497	2.856	6.532	8.306	5.363	1.784	921	4.964	3.857
Altro	22.605	2.162	246	429	1.407	2.641	1.588	185	1.101	326	1.767
<i>%</i>											
Coesione	100	5,3	0,3	6,5	9,1	4,5	9,7	7,6	0,4	17,9	3,2
Risorse naturali	100	11,1	2,7	5,2	11,8	15,0	9,7	3,2	1,7	9,0	7,0
Altro	100	9,6	1,1	1,9	6,2	11,7	7,0	0,8	4,9	1,4	7,8

Contribuzioni al bilancio complessivo											
	Totale Ue	Germania	Irlanda	Grecia	Spagna	Francia	Italia	Ungheria	Olanda	Polonia	Regno Unito
media 2007-13	103.634	20.621	1.315	2.065	9.478	18.406	14.068	837	3.914	3.178	11.094
		19,9%	1,3%	2,0%	9,1%	17,8%	13,6%	0,8%	3,8%	3,1%	10,7%
media 2014-16	115.739	23.792	1.610	1.534	9.586	19.709	14.476	935	4.898	3.651	14.337
		20,6%	1,4%	1,3%	8,3%	17,0%	12,5%	0,8%	4,2%	3,2%	12,4%

Fonte: Elaborazioni Crea-Pb su dati della Commissione europea.

Venendo allo specifico della Pac, la comunicazione della Commissione ha posto tre questioni di metodo politicamente importanti e tra loro correlate, che in prospettiva potrebbero portare a cambiamenti significativi nella Pac: (1) la possibilità per gli Stati membri di adattare la Pac alle proprie esigenze, attraverso la predisposizione di un piano strategico integrato; (2) l'approccio basato sui risultati, che rivoluzionerà il disegno e la valutazione delle politiche e delle singole misure, imponendo l'utilizzo di indicatori semplici, efficaci e misurabili; (3) la possibilità di introdurre il cofinanziamento nazionale nel primo pilastro della Pac.

Tutti e tre questi punti sono in linea con le esigenze dell'Italia, caratterizzata da un'agricoltura molto differenziata, sia territorialmente che per prodotti, e da una *governance* che affida alle amministrazioni regionali gran parte delle competenze agricole. Bisogna però essere consapevoli che la corretta declinazione dei suddetti punti presuppone un'efficienza amministrativa, una visione a medio termine e una capacità di scelta responsabile che non sempre in passato i nostri *policy maker*, a livello sia nazionale sia (soprattutto) regionale, hanno mostrato di avere.

Alla luce di tutto ciò la posizione italiana si potrebbe riassumere nelle seguenti priorità.

Disinnescare o modificare la convergenza esterna, anche se i tempi sono strettissimi, poiché probabilmente essa sarà definita nel Qfp più che nelle successive proposte legislative sulla Pac. La cosa migliore sarebbe utilizzare il lavoro come criterio distributivo con cui sostituire o integrare la superficie, senza tuttavia rischiare su questo punto l'isolamento e lavorando a possibili correttivi.

Ad esempio, si potrebbe proporre di misurare la convergenza non rispetto al livello dei pagamenti per ettaro, ma rispetto al rapporto tra redditi agricoli e redditi extra-agricoli, con l'ulteriore vincolo che il peso dei pagamenti diretti non possa comunque superare una data percentuale del reddito agricolo complessivo.

Accettare il cofinanziamento (obbligatorio) del primo pilastro della Pac, senza che esso sia un modo surrettizio di ridurre le risorse per la Pac e l'anticamera della sua rinazionalizzazione e del suo smantellamento come politica europea. Piuttosto, come accade per altre politiche, il cofinanziamento va pensato come corretto corollario della sussidiarietà, e per un Paese contributore netto come l'Italia mette d'accordo gli interessi agricoli con quelli finanziari, riducendo la contribuzione netta a parità di risorse ricevute dagli agricoltori.

Accettare l'idea di aumentare il grado di sussidiarietà della Pac e un approccio basato sui risultati, nella consapevolezza che si tratta di una sfida di non poco conto che impone un uso responsabile della maggiore flessibilità accordata agli Stati membri, per evitare che essa diventi un assalto alla diligenza da parte dei diversi interessi settoriali o regionali.

Riferimenti

Raffaele Borriello e Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'America First di Trump. Scenari globali per il commercio agroalimentare*, Roma, Ismea, settembre 2017,
<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10154>

Coldiretti, *Dove sta andando la Pac. La parte agricola del regolamento Omnibus*, Roma, Coldiretti, 2017,
<http://www.terrainnova.it/?p=36275>

Coldiretti, *Dove sta andando la Pac. Mercato, semplificazione, sviluppo rurale e Brexit*, Roma, Coldiretti, 2016,
<http://www.terrainnova.it/?p=28841>

Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE* (COM/2017/358), 28 giugno 2017,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>

Commissione europea, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* (COM/2017/713), 29 novembre 2017,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0713>

Paolo De Castro, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della politica agricola comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, Parlamento europeo, 2017,
<http://www.paolodecastro.it/?p=1763>

Fabrizio De Filippis, "Brexit, il commercio agroalimentare e la Pac", in *Intersezioni*, n. 78, 21 dicembre 2016,
http://www.intersezioni.eu/index.php?objselected=964&scheda=view_articolo

Fabrizio De Filippis, "Verso la Pac successiva al 2020: interessi italiani e scenari internazionali", in *Agriregionieuropa*, a. 13, n. 48, marzo 2017,
<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/node/9798>

Fabrizio De Filippis e Guido Fabiani, "La politica agricola comune", in Giuliano Amato et al. (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, Treccani, 2018, in corso di pubblicazione

Friedrich Heinemann, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper n. 1: The Case for Co-Financing the CAP*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2017,
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-1>

Stephan von Cramon-Taubadel, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper No. 2: Re-adjusting the Goals of the CAP*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2017,
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-common-agricultural-policy-and-the-next-eu-budget-reflection-paper-no-2>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Piazza Arbarello 8
10122 Torino
Italy**

**Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo**