

Il peso della politica agricola sul bilancio dell'Unione Europea

di Franco Sotte*

Riassunto

L'obiettivo di questo lavoro è di suggerire l'adozione di un approccio fondato sull'evidenza nell'analisi della spesa della politica agricola comune (PAC). Il dibattito sulla spesa per la PAC si basa generalmente sulle immagini ex-ante del bilancio, così come queste sono presentate nel quadro finanziario pluriennale e, prima di ogni esercizio finanziario, sugli stanziamenti di bilancio. Ma questa immagine è molto diversa da quella ex-post come appare dai pagamenti effettivi risultanti a consuntivo nelle relazioni finanziarie. Queste differenze si concentrano soprattutto sulle politiche strutturali (come la politica di sviluppo regionale e quella di sviluppo rurale), mentre non esistono differenze, o sono minime, nella spesa relativa alle politiche di mero trasferimento (come quella del 1° pilastro della PAC). Basata com'è su un'immagine parziale e distorta della spesa, la discussione sulla riforma della PAC risulta distorta essa stessa.

Classificazione JEL: H5, F5.

Parole chiave: spesa PAC, rapporti finanziari, analisi della politica, valutazione, riforma della PAC.

The weight of the CAP on the EU budget

Abstract

The aim of this paper is to suggest the adoption of a fully informed approach in the analysis of Common Agricultural Policy (CAP) expenditure. The debate on CAP expenditure is generally based on ex-ante images of the budget as presented in the Multiannual Financial Framework and, before each financial year, on the budget appropriations for commitments. But this differs significantly from the actual payments as recorded ex-post in the Financial Reports. These differences are mainly concentrated on structural policies (such as regional and rural development policy), while they do not exist, or are minimal, in the mere transfer policies (such as in Pillar 1 of the CAP). Based as it is on a partial and distorted image of the expenditure, the analysis and discussion on the CAP reform is distorted as well.

JEL classification: H5, F5.

Keywords: CAP expenditure, financial reports, policy analysis, evaluation, CAP reform.

* Dipartimento di Economia – Facoltà di Economia “G.Fuà”, Università Politecnica delle Marche, Piazza Martelli, 8 – 60121 Ancona. E-mail: f.sotte@univpm.it.

Introduzione¹

Obiettivo di questo lavoro è contribuire alla riflessione sulle politiche agricole e in particolare sulla Politica Agricola Comune (PAC), a partire dalla spesa. Un esercizio che dovrebbe essere centrale nelle analisi di politica economica dal momento che gran parte delle politiche si realizza e si attua attraverso la spesa. La spesa, in effetti, offre una grande opportunità ai ricercatori e ai valutatori delle politiche in tutte le fasi in cui l'esercizio valutativo si compie: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. L'opportunità deriva dal fatto che la spesa è espressa in unità monetarie, e quindi l'analisi e il confronto possono svolgersi su basi quantitative. Ciò consente la costruzione di indicatori anche molto semplici (percentuali, numeri indice, valori di spesa unitaria) e rappresentazioni grafiche e cartografiche molto facili da comprendere e da interpretare anche da parte di non esperti.

A questi vantaggi però si contrappongono anche dei rischi, per evitare i quali è molto opportuno adottare nella valutazione un approccio "*evidence based*".

1. Il primo rischio è di dimenticare che, nella valutazione dell'efficienza e dell'efficacia di una politica, la spesa è uno strumento, non un obiettivo (come spesso si assume). In questa sua veste, è classificabile come l'*input* e non come l'*output* di una politica e, ovviamente meno ancora, come l'*outcome* (inteso come l'incremento di benessere e della soddisfazione dei cittadini conseguenza ultima di una politica). La spesa è dunque un denominatore e non un numeratore nel calcolo degli indicatori di performance. Il rischio si accresce se, come spesso accade, pressati dall'urgenza di spendere le risorse a disposizione per l'azione delle *lobby* e nell'imminenza dei termini temporali fissati dalla normativa entro i quali scatta il disimpegno (es.: il principio dell'*n+2*, secondo il quale i fondi messi a disposizione degli Stati membri dall'UE vengono disimpegnati alla fine del secondo anno successivo a quello in cui sono stati stanziati), si sacrifica la qualità della spesa sull'altare della sua velocità, la qualità della spesa alla sua quantità. Questo spinge a preferire politiche facili e a pioggia a politiche più mirate (*targeted*) e a misura (*tailored*) che, per la loro natura selettiva e per la loro definizione più analitica, sono inevitabilmente più complesse da implementare e gestire.

¹ Questo articolo rielabora ed estende un precedente lavoro pubblicato sulla rivista online di economia e politica agraria Agriregionieuropa www.agriregionieuropa.it (Sotte, 2011).

2. Il secondo rischio è di trascurare le spesso profonde differenze, sia quantitative che temporali, tra spesa stanziata e spesa realizzata in termini di effettivi pagamenti, e quindi di effettiva incidenza sulla realtà verso la quale essa è indirizzata. Per ovvie ragioni, l'attenzione è concentrata molto di più sulla spesa futura che su quella passata, oggi sul dopo-2013, più che sul triennio passato o sullo stesso anno in corso, ma questo implica che si discuta e rifletta più sulle promesse che sui fatti reali e sui processi evolutivi che fanno avvicinare o divergere i secondi dalle prime. Con il risultato di un confronto e di giudizi che si fondano su indicatori, proporzioni tra una politica e l'altra, distribuzioni a livello sia territoriale, che settoriale del tutto divergenti da quelle effettive.

3. Altro rischio è di assumere che ogni politica attivi le proprie risorse, si sviluppi per i suoi canali implementativi e persegua i propri obiettivi sulla base di relazioni dirette e indipendenti rispetto a tutte le altre politiche contemporaneamente offerte. Ciò fa perdere di vista l'intreccio tra politiche e gli effetti congiunti, la concordanza o discordanza tra politiche rispetto agli stessi obiettivi. Questo aspetto assume rilievo non soltanto nell'implementazione di una politica. Esso è cruciale anche nel corso della sua definizione e dell'assunzione delle decisioni inerenti al suo finanziamento. Come è noto, infatti, le scelte politiche, specie quando, come in sede comunitaria, è necessaria la convergenza di più Stati membri e il sostegno di *lobby* con obiettivi diversificati, sono assunte controbilanciando gli interessi e le convenienze di ciascuno con quelle di ogni altro. È quindi importante collocare ogni politica nel quadro effettivo degli interessi molteplici di ciascuno dei protagonisti e delle poste effettive in gioco.

Con queste premesse, il primo paragrafo presenta quella che può essere considerata l'immagine *ex-ante* della spesa per la PAC in Europa. I dati sono tratti da due fondamentali documenti: le Prospettive Finanziarie 2007-2013 e i Bilanci di Previsione adottati prima dell'entrata in uno specifico esercizio finanziario. Questa è l'immagine della spesa PAC che generalmente viene adottata nel dibattito politico sulla politica agricola presente e futura. Il secondo paragrafo è dedicato alla presentazione dell'immagine *ex-post* della spesa della PAC attraverso rendiconti finanziari redatti alla conclusione dell'esercizio di riferimento. I risultati che ne derivano mostrano come il dibattito corrente sulla PAC si fondi, almeno parzialmente, su assunzioni sbagliate. Un breve approfondimento sul caso italiano, proposto nel terzo paragrafo, suggerisce di integrare le due immagini *ex-ante* ed *ex-post* della spesa della PAC e di dedicare maggiore impegno nella valutazione e nel monitoraggio delle politiche.

1. La PAC nei bilanci di previsione dell'UE

L'immagine della spesa dell'UE che generalmente più si conosce e viene sistematicamente citata nelle analisi e nelle ricerche deriva dalla tabella che riporta le Prospettive Finanziarie Pluriennali per il periodo di programmazione corrente (2007-2013). Quella qui riportata è la versione aggiornata al 2009 e riparametrata a prezzi correnti di quell'esercizio finanziario².

Tab. 1 - Prospettive Finanziarie Pluriennali a prezzi correnti 2009 (milioni di euro)

Stanziamenti	Anno finanziario							Totale 2007-13
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Crescita sostenibile	53979	57653	59700	61782	63638	66628	69621	433001
Competitività per la crescita e per l'occupazione	8918	10386	11272	12388	12987	14203	15433	85587
Coesione per la crescita e l'occupazione	45061	47267	48428	49394	50651	52425	54188	347414
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali								
di cui: Spese connesse al mercato e pagamenti diretti	45759	46217	46679	47146	47617	48093	48574	330085
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia								
Libertà, sicurezza e giustizia	637	747	872	1025	1206	1406	1661	7554
Cittadinanza	636	615	651	668	683	699	715	4667
4. L'UE come attore globale	6578	7002	7440	7893	8430	8997	9595	55935
5. Amministrazione	7039	7380	7699	8008	8334	8670	9095	56225
6. Compensazioni	445	207	210	-	-	-	-	862
Totale	124457	132797	136211	139489	142629	147210	151976	974769

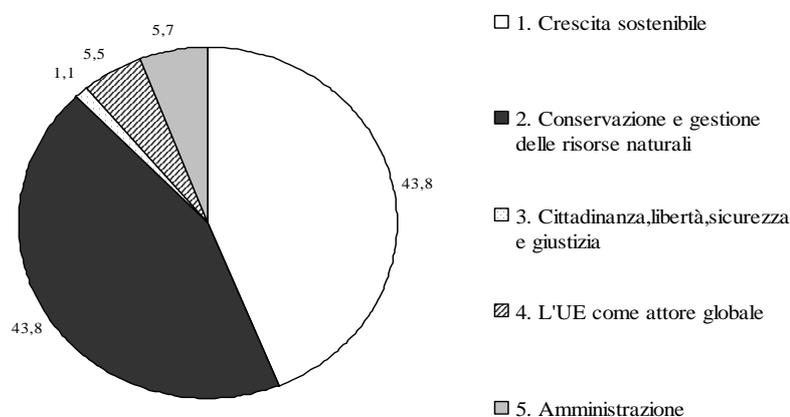
Fonte: Commissione europea.

La rubrica 2 “Conservazione e gestione delle risorse naturali” è quella al cui interno è compresa la PAC. Come si può vedere in figura 1, essa pesa complessivamente il 43,8 per cento del bilancio complessivo nel 2009 (42,7

² Il riferimento al 2009 è suggerito dall'opportunità per quell'esercizio di comparare i dati preventivi con quelli consuntivi; ciò non sarebbe possibile con dati preventivi più aggiornati.

per cento nell'intero periodo di sette anni). Per le decisioni già assunte, tale incidenza è destinata a ridursi nel tempo fino al 40,2 per cento nel 2013. L'immagine della torta nella quale il peso della PAC si attesta sul 43 per cento è diffusamente rappresentata nel corso dell'attuale dibattito sul futuro della politica agricola in Europa. Essa è considerata un dato. Ad essere pignoli e più corretti, i costi amministrativi (rubrica 4) dovrebbero essere sottratti dal totale. In tal caso, il peso della rubrica 2 salirebbe al 46,4 per cento.

Fig. 1 - Ripartizione del bilancio dell'UE tra rubriche di spesa nel 2009 – Prospettive Finanziarie



Fonte: Commissione europea.

Numerosi sono i soggetti (ricercatori, politici e lobbisti) che sviluppano le proprie riflessioni sulla riforma della PAC assumendo questo riferimento come assodato e condiviso. Altre volte, le analisi e il dibattito si basano sui bilanci di previsione annuali. In tabella 2 sono raccolti i dati del bilancio di previsione annuale 2009 e 2008. Due sono le poste riportate: gli “stanziamenti per impegni” (*Appropriations for commitments*), così sono chiamati gli importi delle obbligazioni legali (impegni) autorizzate nel corso dell'esercizio finanziario, e gli “stanziamenti per pagamenti” (*Appropriations for payments*), cioè i pagamenti autorizzati nell'esercizio finanziario per impegni assunti nel corso dello stesso esercizio o di quelli precedenti. Osservando gli stanziamenti per impegni nel 2009, l'incidenza della spesa della PAC sul bilancio dell'UE era complessivamente del 40,7 per cento (suddivisa in 30,5 e 10,2 per cento rispettivamente tra 1° e 2° pilastro). Un

dato simile, 41,3 per cento (31,1 e 10,2 per cento tra 1° e 2° pilastro) si era registrato nel 2008.

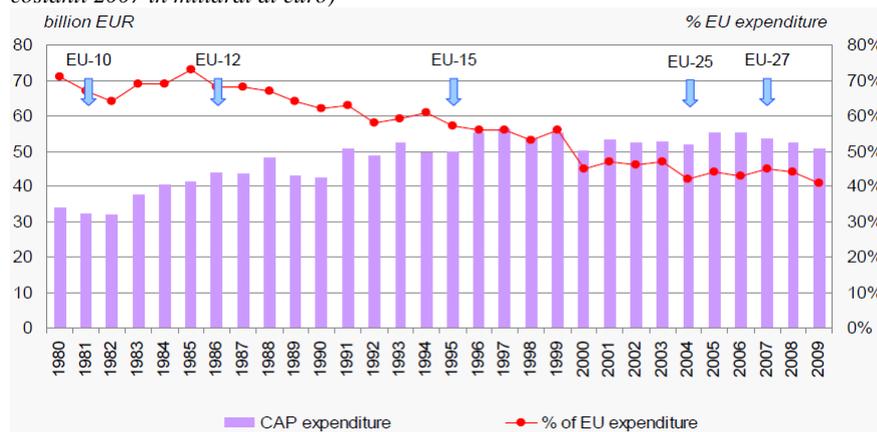
Tab. 2 – Bilancio di previsione UE negli anni 2008 e 2009 (milioni di euro)

	Bilancio 2008		Bilancio 2009	
	Stanziamen- ti per impeg- ni	Stanziamen- ti per pagamenti	Stanziamen- ti per impeg- ni	Stanziamen- ti per pagamenti
PAC 1° pilastro	40.562	40.568	40.781	40.781
PAC 2° pilastro	13.303	11.383	13.652	10.229
PAC Totale				
Altre conserv. e gestione ris. naturali	1.694	1.266	1.689	1.556
Sviluppo sostenibile	58.338	45.732	60.196	46.000
Cittadinanza libertà ecc.	1.635	1.489	1.515	1.296
L'UE come attore globale	7.551	7.847	8.104	8.324
Amministrazione	7.279	7.280	7.701	7.701
Totale	130.363	115.565	133.637	115.887

Fonte: Commissione europea.

A questi dati fa riferimento, ad esempio, il sito della DG AGRI nella parte riservata al confronto sul tema: “*The common agricultural policy after 2013*” dove, nella sezione “*CAP post-2013: key graphs and figures*” è riportato il grafico riprodotto in figura 2. Osservando la linea continua, l’incidenza della spesa PAC sul bilancio UE negli anni 2008-2009, corrisponde circa alle percentuali citate, poco sopra il 40 per cento.

Fig. 2 – L’immagine della spesa della PAC esposta nel sito internet della DG AGRI (prezzi costanti 2007 in miliardi di euro)

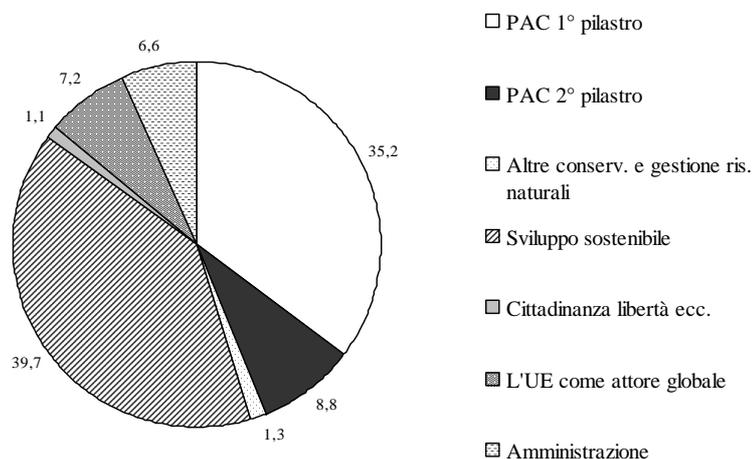


Fonte: CAP post-2013: Key graphs and figures, November 2010.

In sintesi, nel dibattito corrente sul presente e sul futuro della PAC, l'assunzione generalmente condivisa sul peso nel bilancio di questa politica è che la sua incidenza si collochi appena al di sopra del 40 per cento, e che essa sia ripartita tra 1° e 2° pilastro in un rapporto di circa 3:1. È questa una assunzione legittima? L'evidenza delle somme percepite dai beneficiari della PAC avalla questa assunzione?

Già il confronto tra Stanziamenti per impegni e Stanziamenti per pagamenti suggerirebbe prudenza o comunque qualche considerazione aggiuntiva. Infatti, il peso della PAC sul totale della spesa UE dal punto di vista delle autorizzazioni di pagamento sale notevolmente: 44,0 per cento nel 2009 e 45,0 per cento nel 2008.

Fig. 3 – Stanziamenti per pagamenti 2009



Fonte: Commissione europea.

Questo è il risultato di un'impennata di circa 5 punti percentuali (da 30,5 a 35,2 per cento) del peso relativo del 1° pilastro e di una diminuzione del peso del 2° pilastro da (10,2 a 8,8 per cento). Il rapporto tra 1° e 2° pilastro scende così, di conseguenza, da 3:1 a 4:1. La ragione è ovvia. Essa attiene alla natura della PAC nei confronti delle altre politiche dell'UE e, per quanto riguarda i rapporti interni alla PAC, alla diversa natura dell'intervento tra 1° e 2° pilastro. Il 1° pilastro raccoglie sostanzialmente misure di trasferimento fondate su titoli di status, cioè su diritti personali acquisiti da parte del beneficiario, il cui importo è predefinito e la cui ero-

gazione avviene in forma automatica attraverso l'Ente pagatore (l'AGEA o le altre agenzie regionali in Italia) che viene immediatamente dopo rimborsato dall'UE. Il PUA in particolare, al quale è destinato negli Stanziamenti per impegni il 74 per cento dell'intero ammontare di risorse indirizzate al 1° pilastro, ha queste caratteristiche.

All'opposto, la spesa del 2° pilastro della PAC, così come quella per le altre principali politiche dell'UE (come la politica regionale o quella per la ricerca), hanno carattere pluriennale, in quanto si legano a progetti e programmi la cui esecuzione richiede tempo e, prima ancora dell'esecuzione, dal punto di vista amministrativo, presentano tempi allungati di progettazione, messa a bando, istruttoria, selezione e approvazione.

Quanto osservato riguardo al bilancio non agricolo trova conferma in tabella 2 dove, sotto la rubrica "Sviluppo sostenibile", che comprende politiche tipicamente a esecuzione poliennale come la politica regionale o quella per la ricerca, si registra lo scostamento massimo tra Stanziamenti per impegni e Stanziamenti per pagamenti (i secondi sono inferiori ai primi rispettivamente del 23,6 per cento nel 2009 e del 21,6 per cento nel 2008). Questo significa che talvolta i pagamenti possono non seguire gli stanziamenti e i relativi fondi possono ritornare disponibili per altre utilizzazioni e che comunque i pagamenti, quando sono effettuati, lo sono in moneta deprezzata in quanto espressi in valori nominali dell'esercizio nel quale sono stati originariamente stanziati.

2. La PAC nei bilanci consuntivi dell'UE

Il volume complessivo della spesa PAC e la sua distribuzione tra 1° e 2° pilastro presentano dunque consistenti differenze già in chiave previsionale al passaggio dalle Prospettive Finanziarie Poliennali ai bilanci annuali e al passaggio, in questi ultimi, dagli Stanziamenti per impegni a quelli per pagamenti. Ma ancora più sorprendente è l'immagine della spesa PAC che emerge dai rendiconti finanziari redatti a consuntivo degli esercizi finanziari.

Nella tabella 3 sono riportati i risultati dei pagamenti a consuntivo effettuati nell'esercizio 2009. Per le ragioni sopra esposte, la spesa per la PAC è qui messa a confronto con la spesa al netto delle uscite amministrative (pari nel triennio al 6,4 per cento del totale). Il peso della PAC appare ben maggiore di quanto apparso fin qui. Dei 110,7 miliardi di euro di pagamenti complessivi al netto delle spese amministrative, 54,8 miliardi di euro, pari al 49,9 per cento sono da attribuirsi alla PAC (421,6 per cento al 1° pilastro e 7,9 per cento al secondo). Il rapporto tra i due pilastri in termini di paga-

menti effettivamente realizzati scende dunque sotto 1:5 a scapito del secondo pilastro e a vantaggio del primo.

Tab. 3 – La spesa della PAC a consuntivo (anno finanziario 2009)

	1° pilastro	2° pilastro	PAC totale	Spesa totale netta UE (-amministr)	
	M€	M€	M€	M€	
UE-15	36563	5241	41804	71295	
<i>Nord-15</i>	6295	1041	7336	11348	
<i>Centro-15</i>	16447	2394	18841	30207	
<i>Sud-15</i>	13821	1806	15627	29740	
UE-12	4468	3498	7966	24818	
UE-27	41031	8739	49770	96113	
Fuori SM	5062	0	5063	14633	
<i>Totale UE</i>	<i>46093</i>	<i>8740</i>	<i>54833</i>	<i>110746</i>	
Valori percentuali					
	1° pil/Totale PAC	1° pil/Totale PAC	1° pil/totale netto	2° pil/totale netto	PAC totale/totale netto
UE-15	87,5	12,5	51,3	7,4	58,6
<i>Nord-15</i>	85,8	14,2	55,5	9,2	64,6
<i>Centro-15</i>	87,3	12,7	54,4	7,9	62,4
<i>Sud-15</i>	88,4	11,6	46,5	6,1	52,5
UE-12	56,1	43,9	18,0	14,1	32,1
UE-27	82,4	17,6	42,7	9,1	51,8
Fuori SM	100,0	0,0	34,6	0,0	34,6
<i>Totale UE</i>	<i>84,1</i>	<i>15,9</i>	<i>41,6</i>	<i>7,9</i>	<i>49,5</i>

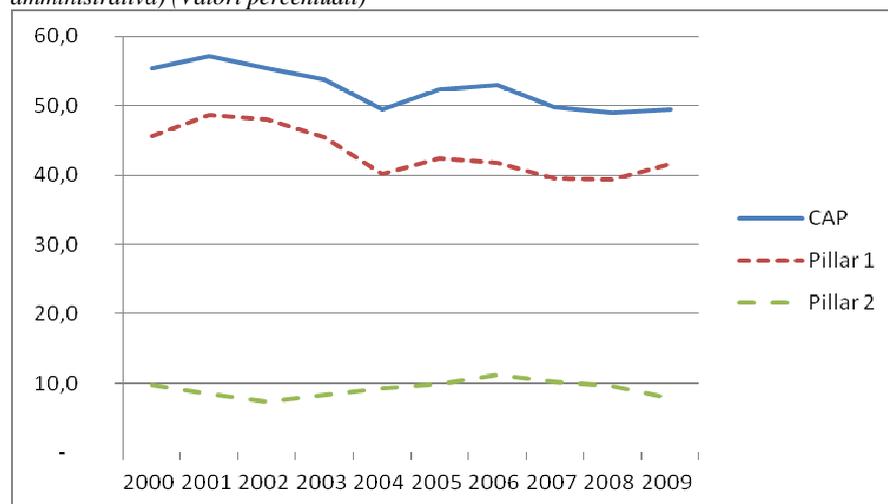
Fonte: Financial Reports, Year 2009.

Diversi motivi spiegano il divario, nelle politiche a carattere strutturale (coesione e 2° pilastro della PAC) tra stanziamenti programmati *ex-ante* e pagamenti effettivamente erogati *ex-post*. Alcuni di essi sono enunciati nel Rapporto finanziario della Commissione per la spesa del FEASR nel 2009 (European Commission, 2010): “la crisi economica ha influito sulla capacità degli Stati membri di assicurare il co-finanziamento nazionale; essa può anche aver determinato tra i potenziali beneficiari una maggiore esitazione nell’assumere impegni; questi effetti si sono aggiunti ai ritardi nell’approvazione dei programmi anche in ragione di una insufficiente esperienza pregressa da parte di alcuni Stati membri nella implementazione

della politica di sviluppo rurale”. Esistono comunque ancora altre ragioni all’origine del distacco tra stanziamenti e pagamenti. Una di queste è la rinuncia dei beneficiari al credito nei confronti dell’UE, che può accadere per numerose cause: rifiuto delle banche *ex-post* a concedere credito, cambiamento del programma imprenditoriale, rinvenimento di migliori opportunità di finanziamento in politiche concorrenti, morte del beneficiario o comunque cambiamenti nelle scelte familiari per ragioni di salute o altro. Non va neanche dimenticato come i controlli *ex-post* della Commissione possano condurre alla scoperta di irregolarità tali da giustificare il rifiuto della corresponsione del pagamento.

Bisogna infine considerare anche l’effetto inflazione che si genera al passare del tempo tra stanziamento ed erogazione effettiva del pagamento. Gli importi infatti sono tutti espressi in moneta nominale dell’esercizio nel quale sono stati stanziati e avvengono dunque in moneta che perde valore reale al passare del tempo. Questo è un fenomeno che non riguarda i pagamenti per trasferimenti quali quelli del primo pilastro della PAC.

Fig. 4 - Il peso della PAC a consuntivo sui pagamenti totali dell’UE (al netto della spesa amministrativa) (Valori percentuali)



Fonte: Financial Reports, Years 2000-2009.

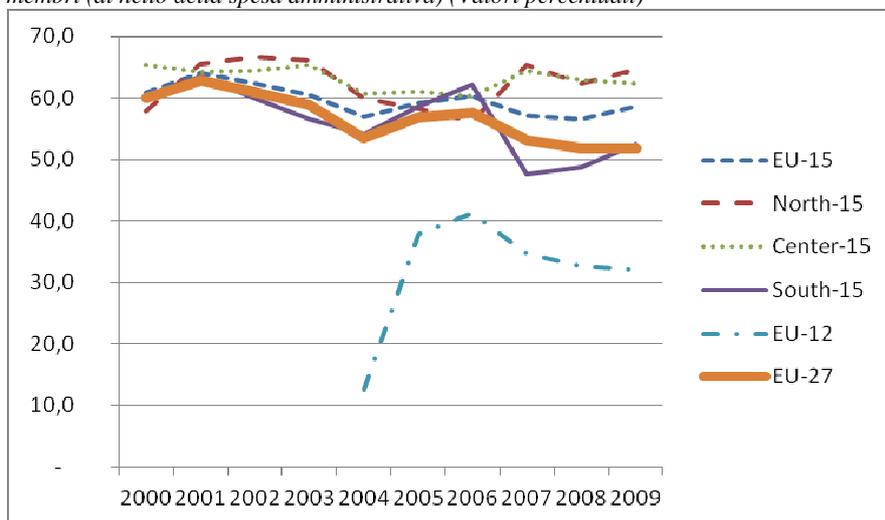
Un approfondimento su base poliennale consente di verificare che quanto fin qui emerso relativamente all’esercizio 2009 non costituisce un’eccezione. Come si può osservare in figura 4, il peso della PAC sul bilancio dell’UE in termini di pagamenti a consuntivo è leggermente decrescente dall’inizio del decennio Duemila passando da circa il 55 per cento a

circa il 50 per cento. Su quest'ultimo livello la PAC si è assestata dall'inizio della Riforma Fischler. Quanto al rapporto tra 1° e 2° pilastro si sarebbe potuto anche supporre che la bassa incidenza nel 2009 del 2° potesse essere imputabile ai ritardi in fase di avvio dei nuovi programmi di sviluppo rurale. Questo è parzialmente vero, infatti nel triennio 2007-2009, così come nel triennio 2000-2002 di avvio del periodo di programmazione di Agenda 2000, si nota una certa flessione dei pagamenti del 2° pilastro. Una flessione alla quale dovrebbe seguire un certo recupero negli anni finali delle Prospettive finanziarie attuali, così come è accaduto nel periodo precedente. Sta di fatto comunque che la più volte enunciata intenzione di ri-bilanciare l'impegno della PAC tra i due pilastri attraverso la modulazione non si osserva in modo apprezzabile sulla base dei pagamenti effettivi.

Nella tabella 3 è possibile osservare anche come il peso della PAC in rapporto ai pagamenti totali dell'UE al netto delle spese amministrative si distribuisca molto difformemente tra le varie aree dell'Unione. Innanzitutto, dividendo l'UE in due tra vecchi e nuovi Stati membri, si nota una prima profonda differenza: nel 2009 essa rappresenta nei primi ben il 58,6 per cento dei pagamenti complessivi, al netto delle spese amministrative, a fronte del solo 32,1 per cento nei secondi. All'interno dell'UE-15 peraltro si registrano differenze anch'esse molto significative tra il 64,6 per cento del Nord-15 (Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Svezia, Finlandia), il 62,4 per cento del Centro-15 (Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Austria) ed il 52,5 per cento del Sud-15 (Portogallo, Spagna, Italia, Grecia).

Come si può bene notare, anche attraverso l'osservazione della figura 5, il peso della PAC sui pagamenti netti dell'UE per aggregati di Stati membri presenta una condizione abbastanza consolidata nel tempo. Il divario dei nuovi Stati membri appare però piuttosto accrescersi che attenuarsi negli anni più recenti, quando l'entrata graduale a regime del *Single Area Payment Scheme* (il pagamento unico per ettaro applicato nei nuovi Stati membri) e le difficoltà di avvio della nuova politica di coesione (così come di quella di sviluppo rurale) avrebbero piuttosto giustificato. Così anche nell'ambito dell'UE-15 si manifesta un fenomeno di polarizzazione, con i due aggregati Nord-15 e Centro-15 che mantengono le posizioni (in entrambi i casi la PAC rappresenta, costantemente nel decennio, tra il 60 e il 65 per cento di tutti i pagamenti ricevuti), mentre è il Sud-15 che perde nettamente posizioni e la PAC scende (in particolare con le nuove prospettive finanziarie nel 2007) da più di 60 per cento a circa 50 per cento dei pagamenti netti ricevuti dall'UE.

Fig. 5 - Il peso della PAC a consuntivo sui pagamenti totali dell'UE per gruppi di Stati membri (al netto della spesa amministrativa) (Valori percentuali)



Fonte: Financial Reports, Years 2000-2009.

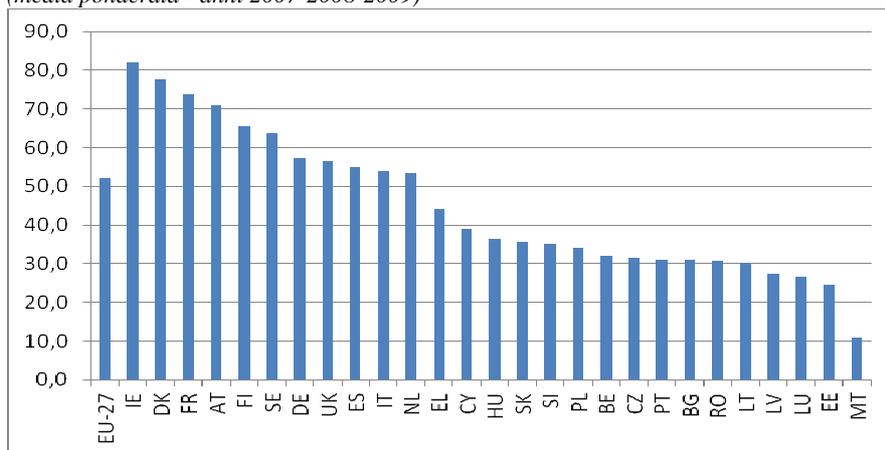
La questione della distribuzione della spesa della PAC tra Stati membri è particolarmente rilevante per comprendere come diverso sia l'interesse e l'impegno di ciascuno nei confronti della PAC stessa a confronto di tutte le altre politiche dell'UE e come possano essere ricercati contrappesi nell'ambito delle trattative.

La questione è ancora più evidente osservando la figura 6 dove si evidenzia come la PAC rappresenti per i singoli Stati membri un interesse (almeno dal punto di vista dei benefici finanziari) in alcuni casi cruciale della loro adesione e partecipazione all'UE. È il caso dell'Irlanda, per la quale la PAC rappresenta l'81,9 per cento di tutti i pagamenti ricevuti dall'UE nel triennio 2007-2009, ma anche in particolare per Danimarca, Francia e Austria, rispettivamente con 77,8, 73,7 e 71,1 per cento, la PAC rappresenta di gran lunga la principale fonte di pagamenti comunitari percepiti. Completamente diversa è la situazione, in generale, per i nuovi Stati membri e soprattutto per alcuni Paesi Mediterranei (come Portogallo, Grecia), così come in Belgio e Lussemburgo per i quali la PAC pesa solo il 30 per cento o in alcuni casi anche meno, del totale della spesa UE di cui sono beneficiari.

Come conseguenza del passaggio dalle Prospettive Finanziarie e dal bilancio di previsione a quello consuntivo e dagli stanziamenti ai pagamenti effettivi, anche lo stesso rapporto tra 1° e 2° pilastro, come abbiamo visto,

cambia sostanzialmente. Tale rapporto pari a un ambizioso 74,9 a 25,1 per cento negli stanziamenti per impegni del 2009, passa a 84,1 a 15,9 per cento, come esposto in tabella 3, in fase di pagamenti consuntivi.

Fig. 6 – Il peso della PAC sul totale dei pagamenti percepiti dall'UE per Stato membro (media ponderata - anni 2007-2008-2009)



Fonte: Financial Reports, Years 2007, 2008, 2009.

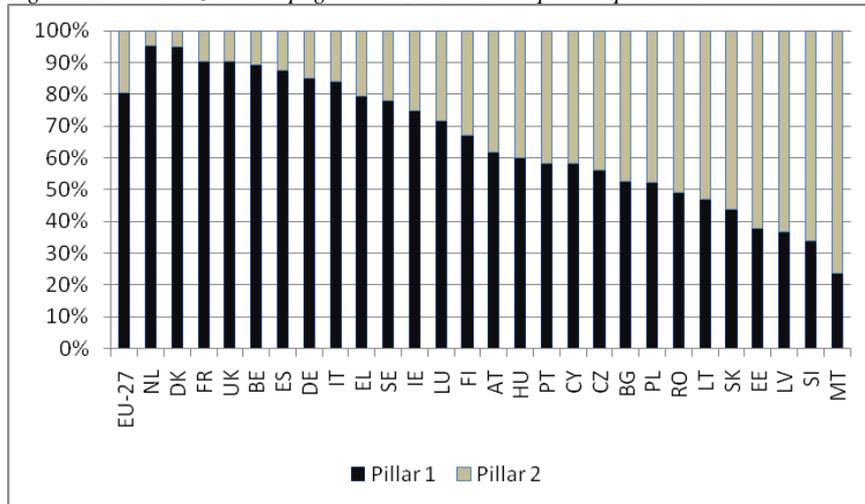
Non mancano anche qui differenze sostanziali nella distribuzione della spesa a livello di singoli Stati membri tra i due pilastri. In particolare è diverso il peso della politica di sviluppo rurale tra i vecchi e nuovi Stati membri. Nel complesso dell'UE-12, 1° e 2° pilastro circa si equivalgono (rispettivamente 56,1 e 43,9 per cento). Invece, nell'UE-15 il peso del 2° pilastro sul totale PAC si riduce ulteriormente fino al 12,5 per cento (il rapporto tra i due pilastri passa così a 7:1).

Ci sono comunque profonde differenze, figura 7, anche tra Stati membri all'interno delle due aree. In particolare, mentre il peso della politica di sviluppo rurale è minimo (sotto il 5%) in Olanda e Danimarca e sotto il 10% in Francia e Regno Unito, questo cresce fino a punte vicine o anche superiori al 40% in Finlandia, Austria e Portogallo.

L'analisi fin qui svolta va completata con una lettura per aggregati di Paesi e per singoli Stati membri in relazione alle principali variabili usate nella misurazione delle dimensioni dell'agricoltura: occupazione (Unità lavoro umano, ULU), superficie (Superficie agricola utilizzata, SAU) e consistenza economica (Valore aggiunto agricolo). La tabella 4 offre una prima quantificazione comparativa. Già a questo livello di aggregazione è eviden-

te come in termini sia di superficie che, ancor più, di occupazione i nuovi Stati membri dell'UE-12 siano consistentemente penalizzati.

Fig. 7 – La distribuzione dei pagamenti PAC tra i due pilastri per Stati membri



Fonte: Financial Report, Year 2009.

La PAC per ULU nei Nord-15 è ben 12 volte più elevata (10 volte nel Centro-15) che nell'UE-12. Ma anche all'interno dell'UE-15 ci sono significative differenze in termini di spesa per ULU tra Nord e Centro da una parte e Paesi mediterranei dall'altra: per occupato i primi prendono circa il doppio dei secondi. Se si considera la superficie come indicatore del peso dell'agricoltura ovviamente le differenze si attenuano notevolmente, anche se resta un rapporto di quasi 3/1 tra UE-15 e UE-12.

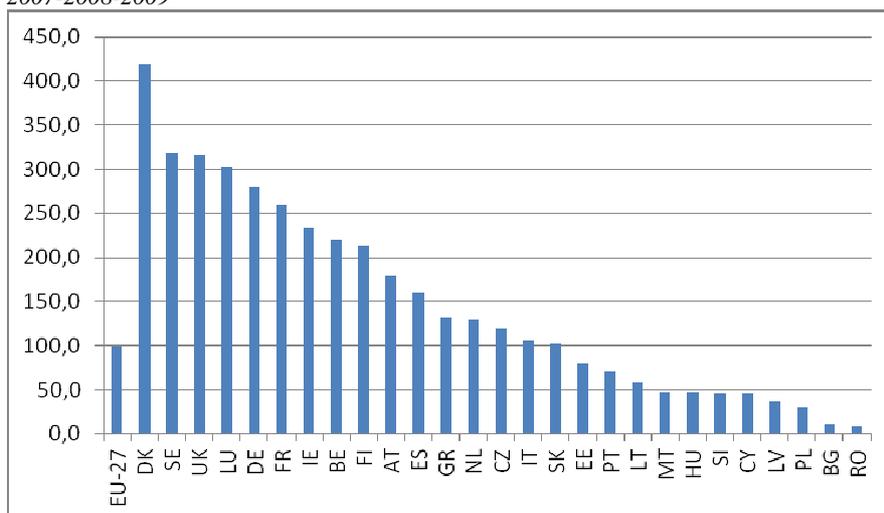
All'interno dell'UE-15 invece il vantaggio si inverte, in relazione alla qualità dei suoli e ai condizionamenti climatici che impediscono ai paesi del Nord-15 di dedicarsi alle produzioni intensive di lavoro del Centro e soprattutto del Sud dell'UE. Questi ultimi ricevono pagamenti a ettaro leggermente inferiori. Questa condizione consentirebbe loro di avvantaggiarsi (assieme ovviamente ai paesi dell'UE-12) nell'eventualità di una distribuzione della PAC (e soprattutto del PUA nell'ipotesi di una soluzione *flat* estesa a tutta l'Unione) in relazione alla superficie. Se si analizza la distribuzione della spesa PAC in relazione al Valore aggiunto agricolo si ottiene il risultato più equilibrato, rispetto al caso in cui si usino gli altri denominatori. La differenza tra UE-15 e UE-12 è minima (8 punti percentuali), mentre, all'interno dell'UE-15 rimane uno squilibrio a vantaggio del Nord-15 e a svantaggio del Sud-15.

Tab. 4 – La spesa PAC per unità di lavoro (ULU), superficie (SAU) e Valore aggiunto agricolo
Fonte: Financial Reports Years 2007, 2008, 2009.

	PAC / ULU		PAC / SAU		PAC / Valagg agr	
	euro	indice EU=100	euro	indice EU=100	euro	indice EU=100
UE-15	7630,4	182,5	348,4	121,8	35,2	101,2
Nord-15	12232,4	292,6	299,5	104,7	58,7	168,7
Centro-15	10208,5	244,2	368,4	128,8	35,9	103,1
Sud-15	5140,1	123,0	354,7	124,0	28,8	82,9
UE-12	1063,8	25,4	132,4	46,3	32,4	93,0
UE-27	4180,4	100,0	286,0	100,0	34,8	100,0

Quanto illustrato per grandi aggregati può ancora meglio essere osservato nelle figure che seguono a livello di singoli Stati membri. Nella figura 8 è presentata la spesa PAC per occupato (ULU).

Fig. 8 – Pagamenti PAC per occupato (ULU) – Indice UE=100 – Pagamenti medi, anni 2007-2008-2009



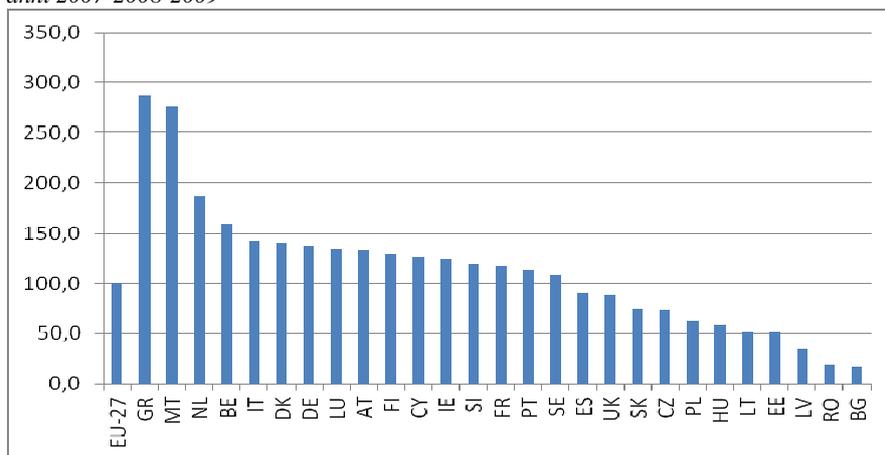
Fonte: Financial Reports Years 2007, 2008, 2009

Il divario già evidenziato a livello di grandi aggregati territoriali tende ulteriormente ad ampliarsi, cosicché: (a) la spesa per occupato in Danimarca (17.519 euro/ULU) è ben 57 volte superiore a quella della Romania (309 euro/ULU); (b) la discriminazione dei nuovi Stati membri è evidente: gli ultimi 9 della graduatoria sono tutti PECO, mentre tutti i 12 nuovi Stati membri sono compresi tra gli ultimi 14 della lista; (c) è particolarmente e-

vidente anche il divario interno all'UE-15, dal momento che per occupato in Portogallo (2.974 euro/ULU) l'UE spende quasi 6 volte di meno che in Danimarca; (d) è evidente il vantaggio del Nord-15 (Danimarca, Svezia e Regno Unito sono ai primi tre posti) seguito dal Cento-15: Francia e Germania in quinta e sesta posizione.

Nella figura 9 è presentata la spesa PAC per ettaro di SAU. In questo caso, la distribuzione è più appiattita. A parte i casi di Grecia e Malta (rispettivamente 822 e 789 euro/ha), e subito dopo di Olanda e Belgio, la maggior parte degli UE-15 è compresa in una fascia tra i 300 e i 400 euro/ha. Chiude la lista un lungo elenco di UE-12 con pagamenti ad ettaro nella fascia sotto 200 euro con in fondo Romania e Bulgaria con circa 50 euro/ha.

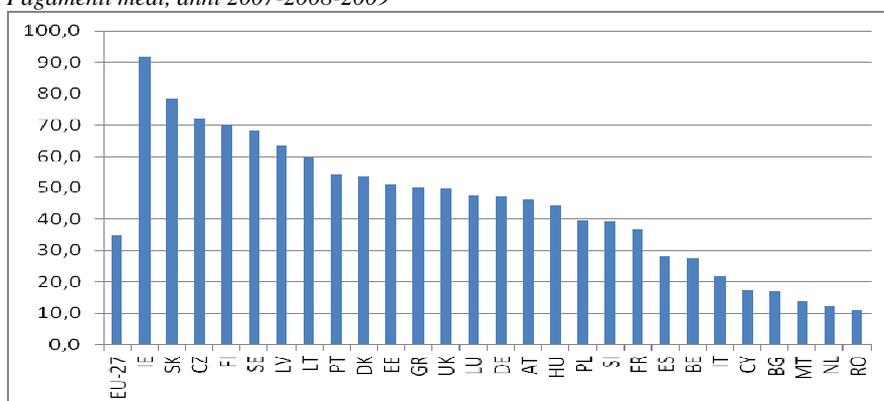
Fig. 9 – Pagamenti PAC per unità di superficie (SAU) – Indice UE=100 – Pagamenti medi, anni 2007-2008-2009



Fonte: Financial Reports Years 2007, 2008, 2009.

In figura 10 è presentato il peso in percentuale della spesa PAC sul valore aggiunto agricolo lordo dei singoli paesi. Come era da attendersi, in questo caso la sequenza tra Stati membri con percentuale da più alta (Irlanda: 91,2 %) a più bassa (Romania: 10,8%) è meno regolare nel senso che Stati membri appartenenti alla stessa area geografica possono trovarsi in posizioni molto distanti. È il caso ad esempio di Slovacchia e Repubblica Ceca (oltre 70%) a fronte di Bulgaria, Malta e Romania (tra 10 e 20%). Così anche nei paesi mediterranei si contrappongono i casi di Portogallo (oltre 50%) e Italia (poco sopra 20%).

Fig. 10 – Pagamenti PAC in rapporto al Valore aggiunto agricolo – Indice UE=100 – Pagamenti medi, anni 2007-2008-2009



Fonte: Financial Reports Years 2007, 2008, 2009.

La comparazione tra i risultati presentati nella tabella relativi alla spesa unitaria in rapporto a lavoro, superficie e peso economico dell'agricoltura conduce ad una duplice conclusione sufficientemente supportata dall'evidenza dei dati:

- a) innanzitutto si evidenzia un significativo squilibrio nella distribuzione della spesa tra Stati membri a danno soprattutto delle agricolture dei nuovi Stati membri dell'Est. Essa è segno di un'integrazione ancora incompleta. Il divario è anche a danno dell'agricoltura mediterranea. Questo può essere attribuito a due fattori: - lo squilibrio in passato tra politiche di mercato (forti) e politiche strutturali (deboli) e oggi tra forte 1° pilastro e debole 2° pilastro; - la penalizzazione storica, incorporata nei PUA, nel sostegno dei prezzi tra prodotti mediterranei (ortofrutta, vino) e continentali (cereali, industriali, carne e latte).
- b) La spesa della PAC, complessivamente considerata, tende in primo luogo a correlarsi positivamente alla capacità dell'agricoltura di produrre valore aggiunto; si potrebbe dire: più ricca l'agricoltura, più elevato il sostegno della PAC; la spesa PAC, in secondo luogo, si riversa maggiormente a beneficio delle agricolture più estensive (quelle con più elevato rapporto SAU/ULU).

3. Un approfondimento sulla spesa della PAC in Italia

L'analisi aggregata svolta, come nel nostro caso, a livello di Stati membri, rivela soltanto parzialmente il distacco tra intenzioni di spesa e spesa

effettiva. Più di un segnale incoraggia a sviluppare l'analisi con un approccio "evidence based" scendendo all'interno dei singoli Stati membri. Soltanto per segnalare un indirizzo di ricerca che andrebbe ulteriormente sviluppato, riportiamo qui alcuni primissimi risultati di uno studio in corso sulla spesa PAC in Italia. Sulla base dati AGEA (l'agenzia di pagamento nazionale sui fondi PAC) relativi ai pagamenti effettuati nell'esercizio 2009 si evince ad esempio una fortissima concentrazione della spesa sia dal punto di vista dei beneficiari che soprattutto dei territori tale da attenuare fino pressoché ad annullarlo il presunto legame della spesa PAC attuale con l'obiettivo di coprire in qualche modo la produzione di beni pubblici.

In tabella 5 è presentata la distribuzione della spesa PAC in Italia per classe di importo totale percepito dal beneficiario. Il livello di concentrazione è elevatissimo. 35,1 mila beneficiari, il 2.7 per cento, ricevono più della metà (50.9 per cento, 78.929 euro ciascuno) di tutta la spesa della PAC. Sul fronte opposto, ad un milione 117 mila beneficiari, l'85,1 per cento, è riservato il 20 per cento (81 euro al mese, l'8% di un salario medio). Si può arguire che in entrambi i casi siano contraddittori e ci siano buoni motivi per mirare ad un cambiamento radicale: probabilmente per i pochi agricoltori molto ricchi i pagamenti PAC rappresentano soltanto una rendita addizionale, mentre per la pleora di piccole aziende, che in Italia hanno generalmente solo un ruolo sussidiario negli interessi e nei redditi familiari, l'intervento PAC ha una minima incidenza mentre comporta altissimi oneri amministrativi.

Tab. 5 – I pagamenti della PAC in Italia per classe di importo totale ricevuto dal beneficiario

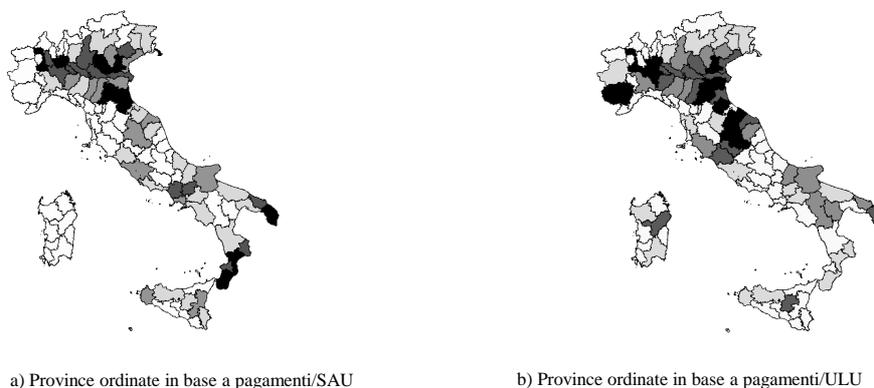
Pagamenti €	Spesa PAC		Beneficiari PAC		Pagamento medio euro per beneficiario
	Val. assoluto in M€	%	Val. assoluto in 000	%	
Meno di 1.000	301.8	5.5	765.1	58.3	394
>1 000. <=5 000	791.4	14.5	352.2	26.8	2247
>5 000. <=10 000	622.9	11.4	91.9	7.0	6780
>10 000. <=25 000	971.7	17.8	67.2	5.1	14456
>25 000. <=50 000	674.1	12.3	21.2	1.6	31861
>50 000. <=100 000	573.6	10.5	9.2	0.7	62350
Più di 100 000	1538.5	28.1	4.9	0.4	314101
Totale	5473.9	100.0	1311.6	100.0	4173

Fonte: nostre elaborazioni su dati AGEA.

In figura 11 è presentata la spesa totale per quintili in Italia a livello di Province (NUTS3) ordinata in termini di pagamenti complessivi per (a) ettaro di superficie agricola utilizzata SAU e (b) di pagamenti complessivi per occupato in agricoltura ULU. I successivi livelli di grigio segnalano dal

più scuro al più chiaro in quali NUTS3 si concentrano i pagamenti. Indipendentemente dalla variabile utilizzata come denominatore, si nota una netta concentrazione (colore nero o grigio scuro) della spesa della PAC nelle aree della “polpa”, quelle della Pianura padana, nelle quali notoriamente ha sede l’agricoltura più ricca, con strutture agricole più avanzate, con dimensioni aziendali più ampie, con tecnologie più aggiornate.

Fig. 11 – Concentrazione dei pagamenti PAC in Italia per quintili (alta concentrazione colore nero, bassa concentrazione colore bianco)



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGEA.

Difficilmente appartengono ai primi quintili Province esterne all’area padana. Solo le province olivicole e ad agricoltura intensiva di Calabria e Puglia hanno le tinte più scure quando l’ordine è effettuato in base ai pagamenti per ettaro. Solo alcune province ad agricoltura con basso impiego di lavoro e dove più elevato è l’invecchiamento dell’Italia centrale entrano nei primi quintili, quando l’ordine è effettuato in base ai pagamenti per ULU.

Sul fronte opposto, le province dell’“osso”, cioè quelle dell’intero arco alpino, così come quelle della catena dell’Appennino, che per i limiti fisici e climatici meriterebbero il sostegno più consistente, sono generalmente nell’ultimo quintile (quello bianco). Questa forte concentrazione in termini sia di beneficiari che, ancor più, territoriale, riduce significativamente ogni ipotetico collegamento tra la spesa e la produzione di beni pubblici da parte dell’agricoltura.

Considerazioni conclusive

La ricerca fin qui svolta merita di essere approfondita con più dati e una analisi più dettagliata. Anche al presente stadio di elaborazione essa rivela comunque con buona evidenza come sia opportuno un approccio “*evidence based*” nell’analisi della spesa della PAC. I livelli quantitativi della spesa cambiano nel corso della trasformazione delle volontà di politica agraria e di sviluppo rurale espresse nelle Prospettive Finanziarie e nei bilanci preventivi, in pagamenti e quindi in effettive politiche a consuntivo. Cambiano, infatti, i rapporti relativi tra la PAC e le altre politiche dell’UE, così come, all’interno della PAC, cambia la relazione tra le sue componenti e, prima di tutto, tra 1° e 2° pilastro.

Analizzando un periodo di tempo lungo tutto il decennio 2000-2009 si è verificato che si tratta di cambiamenti in cui gli elementi di sistematicità prevalgono decisamente sulle oscillazioni congiunturali. Se questi cambiamenti non sono presi in conto, l’immagine della spesa PAC, della quale si discute nel dibattito politico e che si delinea nel processo riformatore, è significativamente distorta rispetto alla realtà. Il riconoscimento di questa divaricazione tra immagine ex-ante della spesa PAC e realtà ex-post non soltanto riporterebbe il confronto su basi oggettive, ma suggerirebbe anche di spendere maggiore impegno nella definizione delle procedure implementative e nell’attività di valutazione e monitoraggio.

Riferimenti bibliografici

- Anania G., Bartova L., et al. (2009). *A common agricultural policy for European public goods. Declaration by a group of leading Agricultural Economists.* <http://www.reformthecap.eu/declaration-on-cap-reform.html>
- Begg I. (2007). Improving the Rationale and the Political Decision Process. *The 2008/9 EU Budget Review.* European Institute, LSE, Lisbon 5 November.
- Blankart C.B. e Koester G.B. (2009). Refocusing the EU budget - An institutional view. *Working Paper* n. 2009-16. Basel. Centre for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2010). CAP payments after 2013 and rural public goods. *QA-Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, 4, pp. 29-55.
- De Filippis F. e Henke, R (2010). La PAC tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell’UE. *QA-Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, n. 3.
- De Filippis F. e Sardone R. (Ed.s) (2010). *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive.* INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell’UE. Roma.

- European Commission (2010). *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. COM (2010) 672/5, Brussels.
- European Commission (2007). *Preparing for the "Health Check" of the CAP reform*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 722, Brussels, 20 November.
- European Commission (2007). *Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review*. SEC(2007) 1188 final, Brussels, 12 September.
- European Commission (2010). *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission*, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3 March.
- European Commission (2009). *EU Budget 2009. Financial Report*.
- European Commission (2010). *3rd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) 2009 Financial Year*. SEC(2010) 1091, COM(2010) 497 final.
http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep/eafrd/2009_it.pdf
- European Commission (2010). *The EU Budget Review*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, 19.10.2010 COM(2010) 700 final - Provisional, Strasbourg, 19 October.
- European Commission (2010). *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions. COM(2010) 672/5, Brussels, 18 November.
- Eureval, Rambøll Management (2008). *Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending. Final Report*. Evaluation for the European Commission, Contract ABAC-101930.
- Ecorys Nederland Bv, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), institute for economic research (IFO) (2008). *A Study on EU Spending - Final Report*. Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, Contract No 30-CE-0121821/00-57.
- Grethe H. (2006). *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?* Conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels.
- Mrak M., Drobnič M., Erjavec E., et al. (2007). *EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments?* Final Report of the EU Budget Reform Taskforce under the Slovenian Presidency of the European Council.
- Núñez Ferrer J. (2008). *Is there a justified role for Rural Development in the EU budget?* Paper presented in the XII congress of the European Association of Agricultural Economists, 26-29 August, Gent, Belgium.

- Pupo D'Andrea M.R. (2007). Il futuro bilancio per la PAC tra allargamento e riforma. *Agriregionieuropa*, n.11.
- Sotte F., Bignami F. (2007). La spesa agricola dell'UE. *Agriregionieuropa*, n.10.
- Sotte F. (2010). Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC. *Agriregionieuropa*, n. 23.
- Sotte F. (2011). Tra preventivi ex-ante e pagamenti ex-post, quanto spende l'UE per la PAC? *Agriregionieuropa*, n. 25.