



## IL FINANZIAMENTO DELLA PAC

Il finanziamento della politica agricola comune è stato tradizionalmente garantito da un unico fondo, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), che il 1° gennaio 2007 è stato sostituito dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

### BASE GIURIDICA

Articolo 40, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);  
Regolamento (UE) n.1306/2013 e regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 (GU L 347 del 20.12.2013).

### EVOLUZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO AGRICOLO

Creata nel gennaio 1962, la politica agricola comune (PAC) si sviluppava intorno al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Tale Fondo è stato suddiviso nel 1964 in due sezioni, la sezione «Garanzia» e la sezione «Orientamento», disciplinate da regole differenti.

- La sezione «Garanzia», di gran lunga la più importante, finanziava le spese derivanti dall'applicazione della politica dei mercati e dei prezzi. Le spese di questa sezione sono difficilmente prevedibili e sono quindi oggetto di adeguamenti al fine di adattare le previsioni di stanziamenti alle esigenze reali mediante bilanci rettificativi. In linea generale, il FEAOG-Garanzia finanziava integralmente le misure d'intervento sui mercati.
- La sezione «Orientamento» concorreva al finanziamento delle operazioni di politica strutturale e di sviluppo delle zone rurali. Il FEAOG-Orientamento, a differenza del FEAOG-Garanzia, si basava sul principio del cofinanziamento.

A partire dal 1988, per frenare l'aumento delle spese, gli stanziamenti della PAC sono stati sottoposti ad una rigorosa disciplina di bilancio, in particolare attraverso l'introduzione di una linea direttrice agricola a carattere pluriennale (decisione 88/377/CEE, completata dall'accordo interistituzionale del 22 giugno 1988, nel quadro del pacchetto «Delors I») (scheda [1.4.3](#)).

All'indomani del trattato di Maastricht e del Consiglio europeo di Edimburgo (dicembre 1992), il quadro finanziario è stato rimaneggiato (pacchetto «Delors II»). L'accordo interistituzionale del 1988 è stato sostituito da un nuovo accordo in materia di disciplina di bilancio per il periodo 1993-1999 (GU C 331 del 7.12.1993). La decisione 88/377/



CEE è stata completata dalla decisione 94/729/CE (GU L 293 del 12.11.1994), che ha confermato il principio secondo cui la disciplina finanziaria deve applicarsi a tutte le politiche comuni. L'Agenda 2000 (scheda [3.2.3](#)) ha ripreso la linea direttrice agricola nell'ambito delle prospettive finanziarie 2000-2006 (GU C 172 del 18.6.1999). Allo stesso tempo, le modalità di finanziamento della PAC sono state fissate dal nuovo regolamento (CE) n. 1258/1999 (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103).

Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2007-2013 è stato approvato nel 2006 (GU C 139 del 14.6.2006) (scheda [1.4.3](#)). La rubrica 2 «Conservazione e gestione delle risorse naturali» comprendeva il bilancio agricolo e rurale, l'ambiente e la pesca (413 miliardi di EUR a prezzi correnti, vale a dire il 42,3% degli stanziamenti d'impegno globali per l'UE-27). La revisione del finanziamento della PAC si è inserita anche nelle discussioni preparatorie sulle prospettive 2007-2013.

- Il regolamento (CE) n. 1290/2005 (GU L 209 dell'11.08.2005, pag.1) ha scisso il FEAOG in due fondi distinti, vale a dire il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Il FEAGA finanzia o a volte cofinanzia con gli Stati membri le spese dell'organizzazione comune di mercato (OCM) (scheda [3.2.4](#)), gli aiuti diretti alle imprese agricole (scheda [3.2.5](#)), il contributo dell'Unione alle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, così come diverse spese specifiche dell'Unione, quali le azioni veterinarie nonché la raccolta e l'utilizzo delle risorse genetiche.
- Il regolamento (CE) n. 1290/2005 è stato affiancato dal regolamento (CE) n. 1698/2005 (GU L 277 del 21.10.2005) sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per via delle specificità finanziarie e di programmazione del secondo pilastro della PAC (scheda [3.2.6](#)). Il FEASR cofinanzia il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, le misure agro-ambientali, il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, la promozione della diversificazione dell'economia rurale, così come lo sviluppo di capacità locali (iniziativa Leader) (scheda [3.2.6](#)).

La sezione «Garanzia» aveva sempre figurato tra le spese obbligatorie (SO) del bilancio comunitario, in quanto derivava direttamente dal trattato o dagli atti adottati in virtù di esso. D'altro canto, l'insieme complessivo delle spese del FEAOG-Orientamento erano classificate come spese non obbligatorie (SNO). Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona (scheda [3.2.1](#)), il Consiglio, primo ramo dell'autorità di bilancio dell'Unione, tradizionalmente aveva l'ultima parola sulle SO nella procedura di elaborazione del bilancio annuale. D'altra parte, il Parlamento europeo aveva potere decisionale sulle SNO nei limiti di un tasso massimo d'incremento calcolato dalla Commissione in funzione di parametri economici. Il nuovo TFUE (scheda [3.2.1](#)) ha eliminato questa distinzione e i due rami dell'autorità di bilancio (Parlamento europeo e Consiglio) decidono ormai congiuntamente sull'insieme delle spese agricole.

Per quanto riguarda il periodo 2014-2020 il Parlamento europeo ha approvato, il 19 novembre 2013 [risoluzioni [P7\\_TA\(2013\)0455](#) e [P7\\_TA\(2013\)0456](#), GU C 436 del 24.11.2016], il regolamento sul nuovo quadro finanziario pluriennale [regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013, GU L 347 del 20.12.2013] nonché l'accordo



interistituzionale sulla sana gestione finanziaria (GU C 373 del 20.12.2013). D'altra parte la riforma del 2013 ha abrogato i regolamenti (CE) n. 1290/2005 e n. 1698/2005, che sono stati sostituiti dal regolamento (UE) n. 1306/2013 relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della PAC, e dal regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 347 del 20.12.2013).

Il nuovo quadro finanziario pluriennale stabilisce un bilancio totale per la rubrica «Conservazione e gestione delle risorse naturali» (inclusa la PAC) pari a 373,17 miliardi di EUR a prezzi 2011, ossia il 38,9% degli stanziamenti d'impegno globali per l'UE-28. La regolazione dei mercati agricoli e i pagamenti diretti rappresentano il 28,9% degli impegni totali previsti (scheda [3.2.10](#), tabella I, riga B). Le misure per lo sviluppo rurale rappresentano invece l'8,8% di questo importo (scheda [3.2.10](#), tabella I, riga C). Il bilancio agro-rurale previsto per il 2020 si attesta dunque a 49 miliardi di EUR, ossia al 34,9% del totale, che corrisponde a una percentuale inferiore a quella attribuita alla PAC all'inizio delle prospettive finanziarie (40,5% nel 2014) (scheda [3.2.10](#), tabella I, riga D).

Il quadro finanziario pluriennale per l'agricoltura è stato modificato nel 2015, in seguito ai trasferimenti tra i due pilastri della PAC decisi dagli Stati membri [regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/141 (GU L 24 del 30.1.2015)]. La tabella seguente riporta l'incidenza finanziaria definitiva dell'OCM, dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale all'interno della PAC.

<b>BILANCIO DELLA PAC 2014-2020 (UE-28)</b>	<b>Totale 2014-2020 (miliardi di EUR a prezzi correnti)</b>	<b>% PAC</b>
MISURE DI MERCATO (OCM)	19,002	
a) Entrate con destinazione specifica	(4,704)	
b) Riserva di crisi	+3,155	
A) TOTALE OCM [(a) + (b)]	17,453	4,3 %
PAGAMENTI DIRETTI (PD)	298,438	
c) Trasferimenti al pilastro 2	(7,369)	
d) Trasferimenti ai PD	+ 3,359	
e) BILANCIO NETTO DEI TRASFERIMENTI [(c) + (d)]	(4,010)	
f) Riserva di crisi	(3,155)	
B) TOTALE PD [(e) + (f)]	291,273	71,3 %
TOTALE PILASTRO 1 [(A) + B)]	308,726	75,6 %
MISURE DI SVILUPPO RURALE (SR)	95,577	
g) Bilancio netto a favore del pilastro 2	+ 4,010	
C) TOTALE PILASTRO 2 (SR)	99,587	24,4 %
TOTALE PAC 2014-2020 [(A) + B) + C)]	408,313	100 %

La Commissione ha avviato una revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 nel 2016 ([COM\(2016\)0605](#)). I negoziati agricoli del regolamento «omnibus» si sono conclusi nel mese di ottobre 2017. Anche se non sono stati toccati gli importi



della PAC, tale revisione ha incluso alcune rettifiche degli atti di base in materia agricola del 2013 [regolamento (UE) 2017/2393, GU L 350 del 29.12.2017] (scheda [3.2.9](#)).

## EVOLUZIONE DELLE SPESE AGRICOLE E RURALI

### A. Quadro d'insieme

Il bilancio dell'Unione per il 2020 prevede in totale 168,68 miliardi di EUR in stanziamenti d'impegno. I pagamenti diretti rappresentano il 24% degli stanziamenti (40,6 miliardi di EUR), le misure di sviluppo rurale l'8,7% (14,6 miliardi di EUR) e le altre spese l'1,7%. In totale, nel 2020 la PAC rappresenta il 34,5% del bilancio dell'Unione (58,12 miliardi di EUR).

Da diversi anni, la percentuale delle spese agricole nel bilancio dell'Unione europea è in continuo calo. Mentre agli inizi degli anni '80 la PAC rappresentava il 66% del bilancio dell'Unione europea, nel periodo 2014-2020 rappresenta solo il 37,8% del bilancio. A partire dal 1992, anno della prima grande riforma della PAC e del forte incremento degli aiuti diretti, le spese agricole sono rimaste stabili in termini reali, con l'eccezione degli anni 1996 e 1997 (crisi della «mucca pazza» e adesione di tre nuovi Stati membri). Il costo di bilancio della PAC rapportato al reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione è quindi diminuito dallo 0,54% del 1990 allo 0,34% previsto per il 2020.

### B. Ripartizione delle spese per categoria e per settore

Le spese del primo pilastro (44,3 miliardi di EUR secondo l'ultima relazione finanziaria pubblicata per l'anno 2018) sono composte per il 93,5% da aiuti diretti agli agricoltori (41,5 miliardi di EUR) (scheda [3.2.10](#), tabella V, colonna 1, a e b). Il forte incremento degli aiuti diretti a partire dal 1992 ha comportato la parallela diminuzione delle altre spese del FEAOG-Garanzia/FEAGA: le sovvenzioni all'esportazione sono quasi sparite nel 2018 e gli altri interventi sui mercati (stoccaggio, azioni di promozione e di informazione, programmi di distribuzione nelle scuole) ammontano a soli 2,7 miliardi (6,1% del totale) (scheda [3.2.4](#), tabella 1).

### C. Ripartizione per paese e per tipi di aziende

Nella tabella V, relativa all'esercizio finanziario 2018 (scheda [3.2.10](#)) si osserva che la Francia è il primo beneficiario della PAC (16,9%), seguita dalla Spagna (12,1%), dalla Germania (10,8%) e dall'Italia (9,5%). Tuttavia, per quanto riguarda il FEASR, la Francia e la Romania sono i principali beneficiari (14,1% e 9,4%, rispettivamente, dei pagamenti effettivi nel 2018), cui seguono la Germania (9,1%) e l'Italia (8,6%). Va segnalata la scarsa influenza dei nuovi Stati membri (UE-13) sul FEAGA (22,5% nel 2018). Detti paesi membri ricevono invece già una percentuale considerevole del FEASR (32,3%) in virtù della priorità accordata all'ammodernamento delle strutture agricole e allo sviluppo delle zone rurali.

La tabella V, colonna 2 (scheda [3.2.10](#)) illustra anche la ripartizione disuguale degli aiuti diretti della PAC a livello aziendale: il 75,2% dei beneficiari della PAC dell'UE-28 ha ricevuto nel 2018 meno di 5 000 EUR l'anno, con una somma totale equivalente al 15,7% della totalità degli aiuti diretti stanziati dal FEAGA. Una percentuale molto bassa di aziende (123 578 su un totale di 6,37 milioni, vale a dire l'1,9%) riceve invece oltre 50 000 EUR, con una somma totale equivalente a 12,8 miliardi di EUR (il 30,8%



della totalità degli aiuti diretti versati nel 2016). I paesi con una percentuale più elevata di grandi aziende (o società) beneficiarie della PAC sono la Danimarca, la Francia, la Repubblica ceca, il Regno Unito e la Slovacchia. Tale situazione pone problemi di legittimità degli aiuti alla luce dei principi applicati a tutti i cittadini (progressività fiscale, lotta alle disuguaglianze).

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Gli accordi interistituzionali del 1988, 1993, 1999 e 2006 hanno consentito al Parlamento europeo di influire maggiormente sulle spese obbligatorie. I lunghi negoziati sul regolamento sul quadro finanziario per il periodo 2014-2020 hanno portato a un accordo politico alla fine di giugno 2013, che è stato adottato dai due rami dell'autorità di bilancio nel novembre 2013. Il Parlamento, avvalendosi dell'influenza conferitagli dalla necessaria approvazione dell'Aula, ha potuto modificare l'accordo di principio del Consiglio europeo del 7 e dell'8 febbraio 2013. Le modifiche ottenute includono una maggiore flessibilità nella gestione delle rubriche, il rafforzamento dell'unità del bilancio, l'utilizzo immediato da parte degli Stati degli stanziamenti rimasti da versare a titolo del bilancio 2013 o il miglioramento degli stanziamenti della rubrica 1 (competitività) [risoluzioni [P7\\_TA\(2013\)0455](#) e [P7\\_TA\(2013\)0456](#)]. La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale ha invece migliorato taluni aspetti finanziari della nuova PAC a seguito degli ultimi triloghi svoltisi nel settembre 2013. Tali cambiamenti le hanno permesso di dare il via libera all'insieme dei testi regolamentari il 20 novembre 2013 [risoluzioni da [P7\\_TA\(2013\)0490](#) a [P7\\_TA\(2013\)0494](#), GU C 436 del 24.11.2016]. I cinque nuovi regolamenti sono stati pubblicati il 20 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013). La proposta relativa al quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020 (senza il Regno Unito) è stata presentata il 2 maggio 2018 (schede [3.2.9](#) e [3.2.10](#)).

Albert Massot  
02/2020

