



associazione **Alessandro Bartola**

# **L'allargamento ad est: le implicazioni per l'agricoltura e le politiche agrarie dell'UE**

**Margherita Scoppola**

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)  
[scoppola@inea.it](mailto:scoppola@inea.it)  
<http://www.inea.it/opaue/>



associazione **Alessandro Bartola**

## **Sommario**

- 1. Un allargamento senza precedenti**
- 2. L'agricoltura e la PAC nel processo di allargamento**
- 3. Le implicazioni dell'allargamento**



## Un allargamento senza precedenti

- Le “dimensioni” dell’UE a 25
- Il livello delle disparità nell’UE-25
- La natura delle disparità



## Le dimensioni

	Sup.	Pop.	Sup. Agr	Occ. Agr
NPM	22,8	19,7	29,7	52,6
NPM + CC	33,6	27,7	45,4	125,5

(% dell’UE-15, al 2001)

**NPM (10):** Rep. Ceca, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Estonia, Cipro, Malta

**NPM+CC (12):** NPM + Romania e Bulgaria

## Nel settore zootecnico:

**Aumenta la produzione** (previsioni al 2007):

- **carne bovina:** 800.000 t (+ 10%);
- **carne suina:** 4,5 mio t (+ 25%)
- **latte:** 25 mio t (+ 20%)
- **carne avicola:** 2 mio t (+21%)
- **carne ovicaprina:** 112.000 t (+10%);

## Le disparità

***L'aumento di differenziazioni*** all'interno dell'UE-25:

- ❖ pil procapite
- ❖ valore aggiunto agricolo
- ❖ peso dell'occupazione agricola
- ❖ peso della spesa alimentare su reddito
- ❖ strutture agricole e delle filiere alimentari
- ❖ .....

## Le disparità (2001)

	PIL procapite (PPS)		% VA agricoltura	% occup. agricola	% spesa alimentare
	Euro	% UE-15			
Rep. Ceca	13.300	57	4,2	4,6	26,8
Estonia	9.800	42	5,8	7,1	37,5
Ungheria	11.900	51	4,3**	6,1	26,6
Lettonia	7.700	33	4,7	15,1	44,9
Lituania	8.700	38	7	16,5	44,4
Polonia	9.200	40	3,4	19,2	36,9
Slovacchia	11.100	48	4,6	6,3	31,8
Slovenia	16.000	69	3,1	9,9	23,5
Malta	11.700 *	55	2,4	2,2	:
Cipro	18.500	80	3,9	4,9	18,6
Bulgaria	6.500	28	13,8	26,7	53,5
Romania	5.900	25	14,6	44,4	58
<b>UE-15</b>	<b>22.530</b>	<b>100</b>	<b>2,0</b>	<b>4,3</b>	<b>17,4</b>

\*1999; \*\* 2000;

## La natura delle disparità

Per la **natura** delle disparità

- 10 paesi sono **economie in transizione**;
- **institutional building** per far funzionare un'economia di mercato:
  - » privatizzazione e diritti di proprietà;
  - » liberalizzazione e concorrenza;
  - » riforma dei mercati finanziari.



## Lo stato della transizione

Table 3.9. EBRD Transition Indicators, 1999<sup>1</sup>

Countries/Transition Groups	Privatization and Restructuring			Market Liberalization and Competition			Financial Markets Reform		Aggregate transition Indicator <sup>2</sup>
	Large-scale privatization	Small-scale privatization	Governance & enterprise restructuring	Price liberalization	Trade & foreign exchange system	Competition policy	Banking reform & interest rate liberalization	Securities markets & nonbank financial institutions	
EU accession countries (excluding Baltics)									
Bulgaria	3.0	3.3	2.3	3.0	4.3	2.0	2.7	2.0	2.9
Czech Republic	4.0	4.3	3.0	3.0	4.3	3.0	3.3	3.0	3.4
Hungary	4.0	4.3	3.3	3.3	4.3	3.0	4.0	3.3	3.7
Poland	3.3	4.3	3.0	3.3	4.3	3.0	3.3	3.3	3.5
Romania	2.7	3.7	2.0	3.0	4.0	2.0	2.7	2.0	2.8
Slovak Republic	4.0	4.3	3.0	3.0	4.3	3.0	2.7	2.3	3.3
Slovenia	3.3	4.3	2.7	3.0	4.3	2.0	3.3	3.0	3.3
Baltic countries									
Estonia	4.0	4.3	3.0	3.0	4.0	2.7	3.7	3.0	3.5
Latvia	3.0	4.0	2.7	3.0	4.3	2.7	3.0	2.3	3.1
Lithuania	3.0	4.3	2.7	3.0	4.0	2.3	3.0	2.7	3.1

1: economia pianificata

4+: economia di mercato



## Lo stato della transizione

Secondo la EBRD (2002):

- Rep. Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Slovenia: hanno una economia di mercato funzionante;
- Lituania e Slovacchia: prossime ad averla;
- Bulgaria: sta facendo passi significativi, partendo da una situazione molto arretrata;
- Romania: situazione preoccupante.

## Lo stato della transizione

### *Institutional building* secondo la World Bank

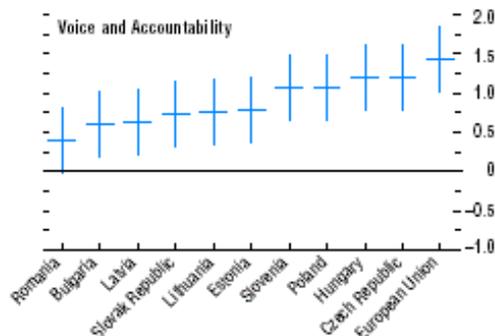
- i dieci Nuovi Paesi Membri (NPM) e i due candidati (CC) stanno ancora al di sotto della media UE-15;
- il gap di sviluppo delle istituzioni con l'UE appare maggiore di quello registrato per l'economia soprattutto per **corruzione e legalità**;

## Lo stato della transizione

### *Voice and Accountability* (democrazia)

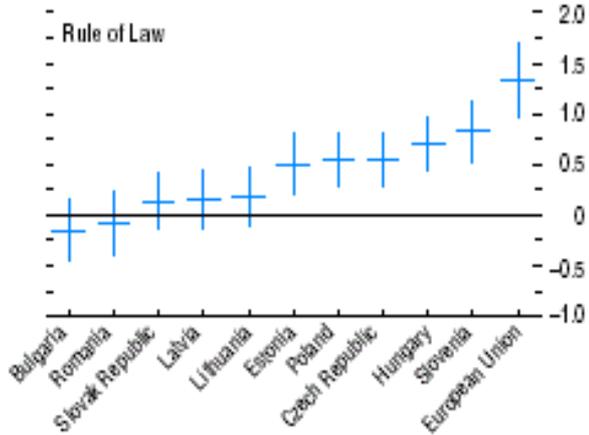
Figure 4.3. Indicators of Institutional Development<sup>1</sup>

The more advanced transition economies have largely caught up with the EU in terms of political and civic freedom, but still lag behind in terms of application of laws and freedom from corruption.



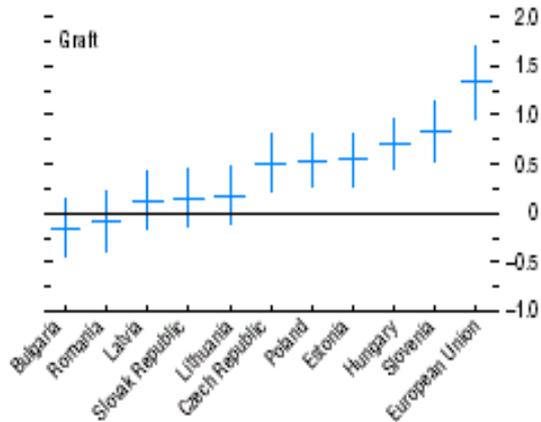
## Lo stato della transizione

**Rule of Law:**  
efficacia del  
sistema  
legislativo e  
livello di  
legalità



## Lo stato della transizione

**Graft  
(corruzione)**



## In agricoltura: le strutture

**Distribuzione delle imprese per tipologia (1998)**

Paese	Sussistenza	Familiari	Cooperative	Capitaliste	Statali
Rep. Ceca	-	16	36	48	-
Estonia	63	35	-	1	-
Lettonia	63	35	-	0,1	< 0,3
Lituania	63	36	-	0,3	-
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Slovacchia	-	83	11	4	2
Slovenia	-	92	-	8	-
Ungheria	-	99	0,7	0,3	-

## In agricoltura: le strutture

**Distribuzione della superficie per tipologia (1998)**

Paese	Sussistenza	Familiari	Cooperative	Capitaliste	Statali
Rep. Ceca	-	25	35	40	-
Estonia	21	35	-	44	-
Lettonia	37	59	-	4	1
Lituania	0,8	0,2	-	99	-
Polonia	10	72	3	-	7
Slovacchia	-	5	60	20	15
Slovenia	-	96	-	4	-
Ungheria	-	48	24	28	-



associazione **Alessandro Bartola**

## Diritti di proprietà in agricoltura

Le attuali strutture agricole sono il risultato delle **riforme agrarie**. In generale:

- le terre delle cooperative sono state restituite ai vecchi proprietari → separazione tra conduzione e proprietà;
- le terre della aziende statali sono state messe in vendita;
- ma entrambi i processi sono ancora *in fieri*



associazione **Alessandro Bartola**

## Diversità nella filiera

- Qualità
- Standards igienico-sanitari
- Rapporti contrattuali

Fino a qualche anno addietro le differenze erano notevoli, ma oggi almeno una parte della produzione dei NPM è già su livelli degli standard UE

## Agricoltura e PAC nell' allargamento

- **Le principali tappe del processo di allargamento**
  
- **L'accordo di Copenaghen del dicembre 2002: i presupposti e i contenuti dell'accordo sull'agricoltura**

## Allargamento e PAC: le tappe

- **1998: Agenda 2000:** prevede sei paesi a partire dal 2002; misure di pre-adesione e risorse per l'allargamento (11,2% del bilancio UE);
  
- **1998-2000:** iniziano i negoziati con 12 paesi;
  
- **Gennaio 2002:** la Commissione UE avanza delle proposte per una posizione comune dell'UE-15 sui temi agricoli;
  
- **Dicembre 2002:** si conclude il negoziato con 10 paesi (NPM);



associazione **Alessandro Bartola**

## I presupposti dell'accordo agricolo

- La necessità di un'integrazione graduale;
- Il rispetto dei vincoli di spesa già fissati:
  - ❖ da *Agenda 2000* per il periodo **2004-2006**;
  - ❖ nell'accordo di Bruxelles di ottobre 2002 per il periodo **2007-2012**;
- Nel lungo periodo ci deve essere un'unica politica agricola comune nell'UE allargata



associazione **Alessandro Bartola**

## I contenuti dell'accordo

- i. I pagamenti diretti:
  - ❖ il *phasing-in*;
  - ❖ il *top-up*;
  - ❖ lo schema semplificato;
- ii. Quantità di riferimento e quote di produzione;
- iii. Sviluppo rurale;
- iv. Aspetti fitosanitari e veterinari;

## Il *phasing in* dei pagamenti diretti

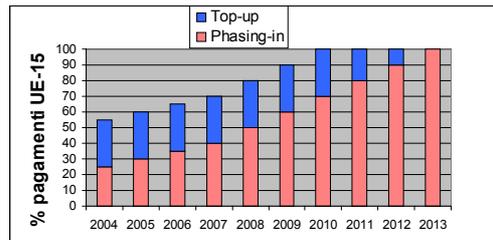
I pagamenti diretti vengono estesi ai NPM in modo *graduale*, come percentuale di quelli in vigore nell'UE-15:

2004	25
2005	30
2006	35
2007	40
2008	50
2009	60
2010	70
2011	80
2012	90
2013	100

## Il *top-up* dei pagamenti diretti

- I NPM possono integrare gli aiuti:
  - ❖ aggiungendo fino al 30% dei pagamenti UE-15;
  - oppure*
  - ❖ fino al livello di aiuti aziendali ricevuti prima dell'entrata nell'UE, aumentato del 10%;
  
- Comunque, nel complesso non devono superare il 100% dei pagamenti in vigore nell'UE-15;

## Phasing-in e top-up



## Lo schema semplificato

- Possono applicare il *sistema standard*, purchè funzioni il Sistema Integrato di Amministrazione e di Controllo (SIAC)
- oppure
- Possono applicare un *regime semplificato* per un periodo transitorio: pagamenti forfetari per ettaro senza obbligo di produzione (“disaccoppiati”)

## Quantità di riferimento e quote

Sono state negoziate sulla base di dati relativi ad anni recenti “appropriati”:

- ❖ Superfici, rese e numero dei capi per il calcolo dei pagamenti diretti
- ❖ Quote di produzione

## Le implicazioni dell’allargamento

- Allargamento e PAC: i termini del problema
- Gli effetti sull’agricoltura dell’UE-25
- Opportunità o competizione per il sistema agro-alimentare italiano?



## Allargamento e PAC: i termini del problema

- 1) La questione finanziaria
- 2) *Phasing-in* nei NPM e *phasing-out* nell'UE-15 dei pagamenti diretti
- 3) Il disaccoppiamento nei NPM e nell'UE-15;
- 4) Gli effetti sull'agricoltura nell'UE-25



## La questione finanziaria

- La questione finanziaria è sempre stata al centro del dibattito sulla estensione della PAC ai NPM:
  - l'agricoltura dei NPM pesa assai di più del loro PIL
  - ... e dunque il loro fabbisogno di risorse finanziarie per l'agricoltura supera il contributo al bilancio UE;
- La spesa necessaria per estendere la PAC ai NPM appare oggi ridimensionata rispetto alle stime del passato;

## La questione finanziaria

Applicando gli accordi, la spesa per la PAC nei NPM è prevista essere pari a:

*milioni di Euro*

	Pagamenti diretti	Altre misure	Totale
2004		361	361
2005	1.450	853	2.303
2006	1.786	863	2.649
2013	5.819	767	6.586

## La questione finanziaria

Nel contempo:

- l'accordo di Bruxelles (ottobre 2002) ha fissato **i tetti alla spesa agricola**, per il periodo 2007-2013;
- Nella proposta di gennaio della CE sulla revisione di medio termine della PAC (MTR) sono state fatte le previsioni di spesa agricola fino al 2013;

## Le previsioni di spesa agricola (mil. Euro)

	Status Quo		MTR	
	2006	2013	2006	2013
<b>Tetto fissato</b>	<b>45.306</b>	<b>48.574</b>	<b>45.306</b>	<b>48.574</b>
<b>Stima delle spese di cui:</b>	<b>44.711</b>	<b>50.044</b>	<b>44.394</b>	<b>50.099</b>
<b>UE 15:</b>	<b>42.045</b>	<b>43.699</b>	<b>41.745</b>	<b>43.513</b>
<i>altre misure</i>	13.240	12.936	8.460	7.390
<i>pagamenti diretti</i>	28.805	30.762	33.285	36.123
<b>NPM10</b>	<b>2.666</b>	<b>6.345</b>	<b>2.649</b>	<b>6.586</b>
<i>altre misure</i>	984	984	863	767
<i>pagamenti diretti</i>	1.682	5.361	1.786	5.819
<b>degressività</b>				<b>1.862</b>
<b>Margine</b>	<b>595</b>	<b>-1.470</b>	<b>912</b>	<b>337</b>

## La questione finanziaria

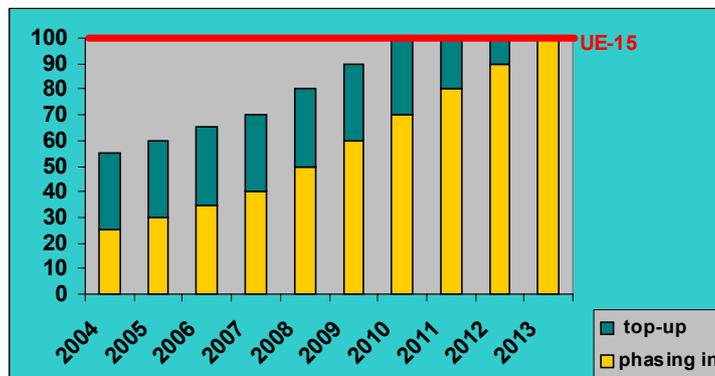
- Secondo le stime della Commissione, con l'attuale PAC e implementando gli accordi con i NPM, la spesa agricola dal 2008 supera i tetti stabiliti;
- La degressività dei pagamenti diretti proposta nella recente *Mid Term Review* (MTR) consentirebbe di rispettare i tetti di spesa fissati a Bruxelles;

## Phasing-in e phasing-out

- Nella proposta MTR la riduzione dei pagamenti diretti nell'UE-15 è “modulata” :
  - ❖ le aziende con premi aziendali inferiori a 5.000 Euro non subiscono riduzioni degli aiuti;
  - ❖ le aziende con premi aziendali tra 5.000-50.000 Euro subiscono riduzioni degli aiuti, inferiori a quelle che ricevono premi superiori a 50.000 Euro.
- Come si combina il *phasing-in* nei NPM, che si basa sul livello dell'UE-15, con il *phasing-out* nell'UE-15?

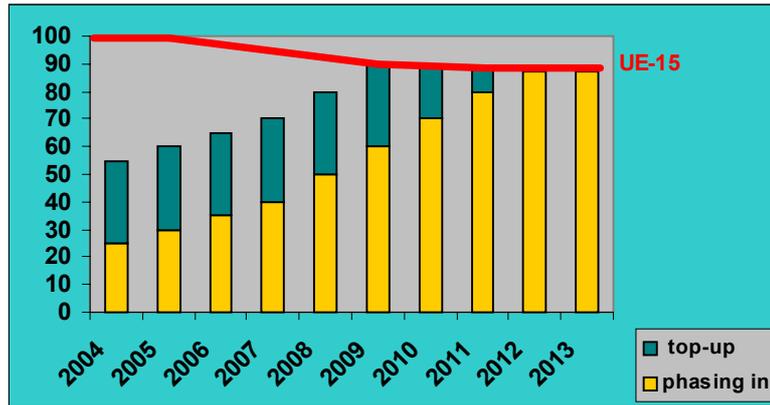
## Phasing-in e phasing-out

### Classe di premio 0 - 5.000 Euro



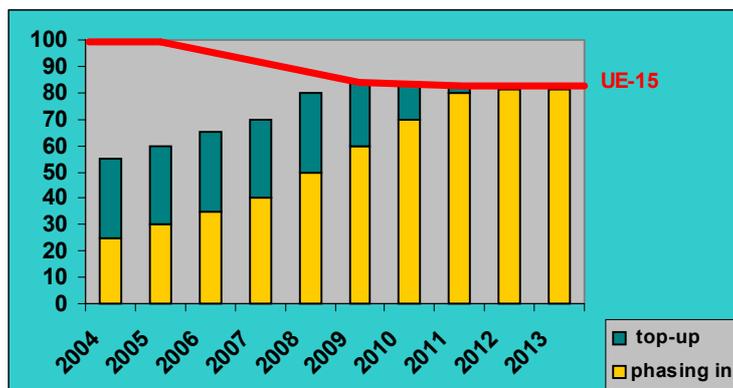
## *Phasing-in e phasing-out*

### Classe di premio 5.000 - 50.000 Euro



## *Phasing-in e phasing-out*

### Classe di premio oltre 50.000 Euro



## *Phasing-in e phasing-out*

Nelle aziende con aiuti > 5.000 Euro:

- la convergenza tra pagamenti diretti dei NPM e dell'UE si avrebbe già a partire dal 2009;
- I NPM potranno usare il 30% del *top-up* solo fino al 2008;

## **Il disaccoppiamento nei NPM**

Il regime standard e quello semplificato non sono equivalenti:

- con il **regime standard** il budget nazionale per i PD va ai **produttori di cereali e di carni bovine**;
- con il **regime semplificato**, il budget nazionale per i PD viene redistribuito tra tutti i **proprietari di superficie agricola utilizzata** al giugno 2003.



Gli effetti sulla competitività di aziende e settori produttivi potrebbero essere non trascurabili.....



associazione **Alessandro Bartola**

seminari

## **Disaccoppiamento: NPM vs UE-15**

Il regime semplificato per i NPM è anche differente dal disaccoppiamento proposto per l'UE-15 con la MTR:

- » **Chi ha diritto:** nei NPM tutti i proprietari di SAU, e nell'UE-15 solo i produttori che hanno ricevuto PD nel periodo di riferimento;
- » **Vincoli all'uso della terra:** nei NPM non ci sono vincoli, mentre nell'UE-15 non possono riconvertire verso colture permanenti;



associazione **Alessandro Bartola**

seminari

## **Implicazioni per l'agricoltura dell'UE-25**

Oggi appare difficile valutare l'impatto:

- studi anche recenti appaiono già superati;
- l'effetto "allargamento" si somma alle decisioni prese sulla spesa agricola e alla riforma della PAC;
- molto dipenderà da **come** verrà implementata la PAC nei NPM e da **quale** Pac ci sarà;
- tuttavia, alcune indicazioni **di massima** possono essere avanzate



associazione **Alessandro Bartola**

seminari

## Implicazioni per l'UE: stime "preliminari"

### Tetti alla spesa agricola + MTR + allargamento:

- » La **produzione di carne**: si riduce nell'UE-15, (Irlanda: -25%; Regno Unito: -11%; Italia - 3,7%; aumenta solo nei Paesi Bassi); mentre nei NPM rimane stabile; i prezzi aumentano anche in misura ragguardevole;
- » la **produzione di semi oleosi** si riduce sia nei NPM, ma soprattutto nell'UE (Paesi Bassi: -28%, Francia: -14%; Italia: - 7 %);



associazione **Alessandro Bartola**

seminari

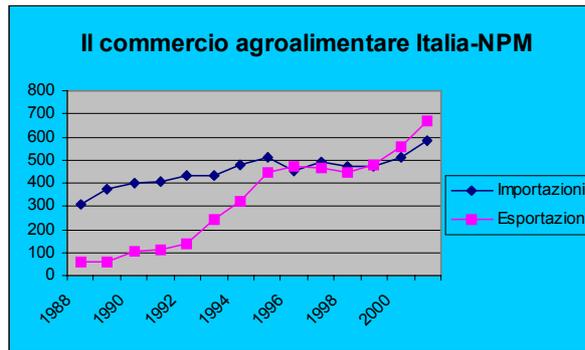
## Implicazioni per l'UE-25

- » La **produzione di cereali** si riduce nell'UE-15 (dal 5 al 15%) ed aumenta nei NPM (+10%);
- » La **produzione di latte** si prevede aumenti nei NPM del 4% circa, mentre nei paesi dell'UE-15 aumenterebbe in misura equivalente all'aumento della quota nazionale;

## Opportunità o competizione?

Nel periodo della transizione:

- aumentano gli scambi dell'Italia con i NPM;
- le export crescono più rapidamente delle import;



## Opportunità o competizione?

**Esportazione italiane (2001): sono soprattutto prodotti trasformati alimentari e ortofrutta**

Primi prodotti	Esportazioni
Uva da tavola	88.35
Biscotteria e pasticceria	28.01
Mandarini e clementine	27.08
Altri prodotti alimentari	26.40
Kiwi	25.83
Riso lavorato	24.96
Pesche	24.17
Pasta alim. non all'uovo. né farcita	18.16
Mele	17.26
Prodotti dolciari a base di cacao	16.96
Vini aromatizzati	14.27
Caffè torrefatto, deriv. e surrogati	14.17

## Opportunità o competizione?

**Importazioni italiane (2001):** sono principalmente animali vivi e prodotti degli allevamenti

Primi prodotti	Importazioni
Sottoprodotti zootecnici non alim.	62.14
Equini da macello	61.46
Bovini da allevamento	55.98
Ovi-caprini da macello	52.97
Leano, suahero e bambù	52.77
Frumento tenero e spelta	35.78
Carni avicole semilavorate	27.62
Carni bovine fresche o congelate	20.83
Carni suine semilav. congelate	15.66
Mangimi per cani e gatti	15.35
Carni suine semilav. fresche o refr.	14.44
Carni equine fresche o congelate	14.43
Altre carni fresche o congelate	13.46

## Opportunità o competizione?

**L'impatto sugli scambi agro-alimentari:**

- **eliminazione dei dazi dell'Italia** alle import dai NPM: si riduce il prezzo dei prodotti NPM di importazione in Italia;
- **eliminazione dei dazi dei NPM** alle esportazioni dell'Italia: si riduce il prezzo dei prodotti italiani sui mercati NPM;

## Opportunità o competizione?

- **Eliminazione dei sussidi all'export:** fanno aumentare il prezzo dei prodotti esportati, ma l'effetto appare trascurabile;
- **Aumento della domanda di importazione dei NPM** soprattutto per la crescita del Pil procapite e dei consumi;
- **Applicazione della PAC ai NPM:** iniezione di sostegno, soprattutto per cereali e carni bovine

## Opportunità o competizione?

### Alcuni risultati preliminari:

- **Le esportazioni italiane** si prevede che aumentino significativamente per l'ortofrutta e gli alimentari (dell'ordine del 100%), soprattutto a seguito di una crescita dei consumi dei NPM;
- **il prezzo dei prodotti italiani** sui mercati esteri si riduce, ma in misura eguale a quello dei prodotti di altra provenienza;



## Opportunità o competizione?

- **Le importazioni dai NPM aumentano in misura significativa** per cereali, prodotti degli allevamenti e lattiero caseari, a discapito di altre provenienze soprattutto perché ...
- **... il prezzo dei prodotti NPM** si riduce di molto (circa del 20%) rispetto alle altre provenienze anche a seguito dell'eliminazione dei dazi;



## Opportunità o competizione?

### **Nel complesso, alcune considerazioni:**

- L'allargamento crea notevoli **opportunità** perché **apre mercati di sbocco** ampi e in crescita per le nostre esportazioni tradizionali;
- la **struttura del commercio** dei NPM è molto **diversa** dall'Italia: specializzazione in animali vivi e prodotti degli allevamenti *versus* ortofrutta e prodotti alimentari trasformati.



## Opportunità o competizione?

- Ciò vuol dire che c'è **scarsa competizione** sui **mercati esteri**, *in primis* dell'UE;
- Sul **mercato interno** le importazioni a basso prezzo di alcuni prodotti dell'agricoltura NPM (ampiamente sostenuti dalla PAC anche nell'ipotesi MTR) che rispettano gli standard dell'UE **potrebbero competere** con le nostre produzioni cerealicole e zootecniche



## Opportunità o competizione?

- ... ma ciò comporta anche possibilità di disporre di materia prima a minor costo rispetto alle importazioni da altre provenienze per **l'industria nazionale di trasformazione**