

Consiglio Nazionale delle Ricerche

CRIS

ISTITUTO DI RICERCA SULL'IMPRESA E LO SVILUPPO
Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri Italy.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

a cura di G.Vitali

*Appunti per il modulo di “Economia dell’Unione Europea”,
corso di “Storia ed Economia dell’Unione Europea”
a.a. 2010-2011, versione del 22-11-2010*

Indice

1 Perché è' necessaria una politica agricola svolta a livello europeo	3
2 Obiettivi e organizzazione della politica agricola comune	4
3 La nascita della Politica Agricola Comune.....	5
4 I meccanismi di funzionamento della fase iniziale (1962-1980).....	5
5 Le prime crisi e i tentativi di riforma degli anni ottanta.....	7
6 La riforma Mac Sharry del 1992.....	9
7 Il sistema agromonetario.....	11
8 La nuova Organizzazione Comune dei Mercati (OCM)	12
9 Il finanziamento degli strumenti della Politica Agricola Comune	14
10 La Politica Agricola Comune nel periodo 2007-2013	15

La politica agricola comune

1 PERCHÉ È' NECESSARIA UNA POLITICA AGRICOLA SVOLTA A LIVELLO EUROPEO

Prima di definire i motivi che spingono la politica economica europea ad interessarsi al supporto del settore agricolo, occorre chiarire se e come la teoria economica giustifica l'intervento pubblico in campo agricolo.

L'intervento pubblico in campo agricolo può essere giustificato principalmente con il riferimento alle esternalità, positive e negative, create dal settore agricolo verso l'ambiente, la salute pubblica, la società e alcuni specifici settori economici.

Per quanto riguarda le esternalità ambientali, si tratta di esternalità sia positive che negative. Le prime sono riconducibili al ruolo di "tutore" dell'ambiente che viene oggi attribuito al contadino, che in fondo svolge un'attività che favorisce la difesa dei boschi e dei pascoli di montagna, di fossi, ruscelli e torrenti in pianura, e così via. Le seconde attengono alla problematica dell'inquinamento dei terreni e delle acque, per cui è necessario l'intervento pubblico per regolamentare le tipologie di produzione e il comportamento dei singoli operatori al fine di incentivare i comportamenti e le produzioni "sostenibili" e sanzionare le produzioni più inquinanti e i comportamenti più irresponsabili.

Anche le esternalità prodotte dall'agricoltura nei confronti della salute pubblica possono essere tanto negative quanto positive: mentre il primo caso deriva dall'offerta di derrate agricole inquinate con pesticidi e altre sostanze chimiche nocive, il secondo attiene ai benefici che la produzione di derrate alimentari sul territorio in cui ne avviene il consumo – la cosiddetta produzione a "Km zero" – favorisce la salute dei consumatori in termini di freschezza, caratteristiche organolettiche e nutrizionali, ecc.

L'influenza sulla società deriva dalla salvaguardia delle aree rurali, che hanno nell'agricoltura la principale fonte di sostentamento economico. L'intervento pubblico a favore delle aree emarginate e a minore livello di sviluppo economico, quali sono le aree di campagna e montagna, che nel complesso rappresentano oltre l'80% del territorio e più di un quarto della popolazione comunitaria, riesce a frenarne lo spopolamento e a limitarne i numerosi problemi strutturali, quali l'invecchiamento demografico, l'isolamento territoriale, le carenze delle infrastrutture e dei servizi essenziali. Grazie all'agricoltura si mantiene un minimo di tessuto sociale in aree invece destinate allo spopolamento.

Infine, si segnalano forti scambi di reciproche influenze tra il settore agricolo e gli altri settori dell'economia. Un primo caso è relativo al settore del turismo, che in alcune zone è favorito dalla bellezza del paesaggio agricolo, come nelle Langhe, in Toscana, nelle Marche, nel Delta del Po, mentre in altre zone è favorito dalla ricchezza dell'enogastronomia locale (come nel caso, per esempio, dei "presidi Slow Food"). Un altro caso riguarda l'industria alimentare, che quando è integrata con l'agricoltura di qualità riesce a raggiungere un vantaggio competitivo in termini di forte differenziazione di prodotto, che trova un corrispettivo nelle elevate esportazioni di beni alimentari di qualità.

Grazie alle esternalità positive qui individuate, il contadino produce un beneficio sociale che va a favore della collettività, ma senza essere remunerato da essa. Pertanto, possiamo ipotizzare che l'intervento pubblico a favore del comparto agricolo consenta di riequilibrare i conti tra settore agricolo e resto dell'economia.

Viceversa, nel caso delle esternalità negative l'intervento pubblico è necessario per evitare che l'agricoltura generi dei costi nella collettività, senza però che essi siano contabilizzati a carico del settore primario.

Oltre al riferimento alle esternalità, un'altra forma di giustificazione dell'intervento pubblico in agricoltura è riconducibile al ruolo strategico giocato dalle materie prime agricole al fine di garantire l'autosufficienza alimentare. Su questo motivo, il dibattito tra gli economisti è molto più acceso che su quello relativo alle esternalità, in quanto vengono sollevati seri dubbi sull'importanza dell'autosufficienza alimentare dell'Europa odierna, periodo storico caratterizzato dalla globalizzazione dei mercati e quindi da forti scambi internazionali di derrate agricole e beni alimentari. A tali dubbi si replica sollevando opportunità di carattere geopolitico internazionale, in quanto in caso di conflitto o di crisi diplomatiche internazionali tra Est e Ovest, o tra Nord e Sud del mondo, la possibilità di veder garantita comunque l'indipendenza alimentare darebbe maggiore autonomia alle scelte di politica estera dell'Unione Europea.

Dopo aver esaminato i motivi per cui è necessaria una politica agricola, merita evidenziare ciò che ci spinge ad affermare che la politica agricola debba essere svolta a livello europeo, anziché semplicemente a livello nazionale.

E' probabile che buona parte delle giustificazioni precedenti siano valide soprattutto se consideriamo il settore agricolo a livello europeo e non solo a livello nazionale: la forte integrazione delle economie nazionali dentro il grande mercato unico europeo rende le suddette necessità valide anche, e forse soprattutto, a livello europeo. L'influenza esercitata dall'agricoltura in campo ambientale, della salute pubblica, dell'economia turistica o della politica estera europea è sicuramente più importante ed intensa se consideriamo il contesto europeo. Infatti, l'intervento pubblico a livello europeo consente di evitare politiche nazionali di tipo protezionistico, che limitano gli scambi agricoli tra i paesi europei per finalità di difesa ambientale, della salute pubblica, o di altri settori economici. Sul versante opposto, si evitano anche le politiche nazionali di dumping ambientale, che attirerebbero attività agricole inquinanti e di bassa qualità, con grave danno per l'ambiente, della salute pubblica o degli altri settori economici.

2 OBIETTIVI E ORGANIZZAZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Dal punto di vista storico, la Politica Agricola Comune (PAC) consente ai paesi dell'Unione europea di gestire in modo congiunto il più importante settore economico degli anni '50, sia in termini produttivi (allora assorbiva il 20% dell'occupazione europea) che in termini strategici (la ricerca dell'autosufficienza alimentare era ancora un obiettivo importante nel periodo della ricostruzione post-bellica).

In pochi anni, grazie alla PAC, l'Europa raggiunge in pieno l'obiettivo dell'autosufficienza alimentare (Goodman, 1996). Anzi, il successo è talmente elevato che l'Europa, già negli anni '70, produce addirittura eccedenze strutturali di derrate alimentari. Per esempio, l'Italia diviene un produttore di grano importante quasi quanto l'Argentina, e la Francia è il quinto produttore al mondo dopo Cina, Unione Sovietica, Stati Uniti e India. Si può quindi affermare che l'agricoltura europea, soprattutto nei settori lattiero-caseario, dei cereali e della carne, sia rimasta persino vittima dei propri successi, in quanto agli ingenti costi necessari per incentivare la produzione si aggiungono i costi, anche qui rilevanti, per "smaltire" la produzione invenduta (Ackrill, 1995).

Il perché di tale surplus produttivo è facilmente comprensibile se si esplicita il meccanismo di incentivazione della produzione adottato fin dai primi anni '60: l'imposizione di elevati prezzi di vendita delle derrate agricole e la sicurezza che tutta la produzione invenduta sarebbe stata "acquistata" dagli enti comunitari ad un prezzo già comunicato all'inizio della stagione agraria (è il cosiddetto prezzo di intervento) consentivano agli operatori di aumentare continuamente la produzione. Al contrario dell'Unione europea, gli strumenti di incentivazione utilizzati dagli Stati Uniti non si basavano sulla determinazione dei prezzi, ma su incentivi diretti a sostenere il reddito degli agricoltori: anche tale politica agraria consente di fornire un

valido aiuto alle aziende agricole, sostenendo però una spesa molto inferiore a quella europea. Ed è a quest'ultimo modello che la PAC si è avvicinata con la riforma Mac Sharry avvenuta nel 1992. Come vedremo, tale riforma ha sostituito il sostegno indiretto al produttore, tramite il prezzo di mercato, con un sostegno diretto legato alle tipologie produttive (e non alle quantità prodotte).

L'analisi delle caratteristiche economiche della PAC si può dividere in quattro fasi omogenee al loro interno: la prima va dalla sua nascita fino agli anni Ottanta, e rappresenta la fase della PAC tradizionale basata sul protezionismo e sul sostegno ai prezzi di vendita; la seconda comprende i vari tentativi di riforma abbozzati negli anni Ottanta, ma mai condotti pienamente a termine; la terza è rappresentata dalla riforma realizzata nel 1992, momento importante anche per i nuovi rapporti instauratisi tra Unione europea e paesi terzi a seguito degli accordi internazionali raggiunti in sede WTO; la quarta fase riguarda le modifiche introdotte nella PAC a seguito dell'apertura dell'Unione Europea ai paesi dell'Est e al tentativo di ridurre ulteriormente il costo della PAC sul bilancio comunitario.

Vediamo in dettaglio le caratteristiche di tali fasi.

3 LA NASCITA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Le principali caratteristiche della struttura agricola degli anni '50 sono individuabili nella ridotta dimensione delle aziende (aventi una media di 13 ettari ciascuna nell'insieme degli allora sei Paesi della Comunità), nell'elevato impatto occupazionale del settore primario (che rappresentava circa il 20% dell'occupazione totale di allora), nell'arretratezza tecnologica del sistema agricolo (il grado di meccanizzazione agricola e l'utilizzo dei concimi e dei fertilizzanti erano molto bassi). La stessa arretratezza interessava l'organizzazione della produzione, in quanto una minima parte della produzione veniva preparata e venduta al di fuori del circuito locale di mercati ambulanti e piccoli negozi locali. Ciò ha implicato, per tutti gli anni '50, una despecializzazione delle imprese, che dovevano rifornire i mercati locali di un'ampia gamma di merci diverse. Al contrario, la specializzazione in base ai vantaggi comparati di ciascun territorio diventerà possibile solo successivamente, quando con la riduzione dei costi di trasporto ed il miglioramento delle infrastrutture viarie aumenta il commercio tra i paesi membri.

Nei primi anni '60, con la nascita della PAC si cerca quindi di attuare quell'area di libero scambio dei prodotti agricoli che consentirebbe di sfruttare le specializzazioni nazionali e favorire l'aumento del commercio intracomunitario (De Benedictis e De Filippis, 1998).

Il 30 giugno 1960 la Commissione europea presentò una proposta per la creazione di una politica agricola comune, e dopo sei mesi di intensi negoziati furono prese le prime decisioni relative all'istituzione della PAC. In un anno, ossia entro il gennaio 1962, furono progressivamente adottati gli orientamenti generali di tale politica, basati su tre principi fondamentali: l'unicità del mercato, la preferenza comunitaria e la solidarietà finanziaria.

La PAC entra ufficialmente in vigore il 14 gennaio 1962 con la prima "maratona agricola", e cioè la prima seduta dei ministri agricoli riuniti a Bruxelles per fissare i prezzi dei principali prodotti agricoli. Da questo momento in poi i prezzi delle derrate agricole non verranno più determinate dai rapporti tra la domanda e l'offerta, ma bensì da numerosi e complessi fattori politici di tipo nazionale e internazionale.

4 I MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO DELLA FASE INIZIALE (1962-1980)

Come affermato, i principi sui quali nasce la PAC sono sostanzialmente tre:

- l'unitarietà del mercato europeo delle derrate agricole, cioè il tentativo di rendere perfettamente commerciabili le derrate agricole tra i paesi membri. Come si vedrà successivamente, la costruzione di un tale mercato unico si è completata solo nel 1992, a causa di barriere tariffarie (legate ai meccanismi agromonetari necessari per imporre un prezzo unico nei diversi paesi membri) e non tariffarie (come le differenti regolamentazioni in tema di

sicurezza dei consumatori e di specifiche di produzione);

- la preferenza comunitaria, cioè la protezione della produzione comunitaria rispetto alle importazioni dai paesi terzi. È l'elemento che più di ogni altro ha determinato l'inefficienza del sistema, in quanto i consumatori europei hanno dovuto acquistare, a causa dei dazi sulle importazioni, beni a prezzi superiori a quelli internazionali;

- la solidarietà finanziaria, cioè un sistema di sostegno finanziario che viene posto a carico di tutti i paesi partner, ma non in proporzione al beneficio derivante dalla spesa agricola, ha comportato un rilevante aumento delle spese per la PAC, che è arrivata ad assorbire quasi i tre quarti delle risorse finanziarie dell'Unione europea. Si tratta di un importante aspetto politico che, da una parte, ha sottolineato il ruolo unitario e strategico della PAC (in quanto tutti i paesi, anche quelli non produttori, si sentono chiamati in causa nella gestione del bilancio agricolo), dall'altra, ha reso le decisioni in materia agricola particolarmente difficili da raggiungere.

Un'importante caratteristica della PAC riguarda l'asimmetria con cui si distribuisce l'intervento finanziario. Infatti, gli studi condotti sugli effetti della PAC indicano come essa abbia favorito alcuni prodotti più di altri, e quindi alcuni paesi più di altri. Inoltre, solo successivamente si è scoperto come la PAC abbia favorito soprattutto l'attività delle medio-grandi imprese, a scapito di quella dei piccoli produttori. In questo modo, emerge nettamente come alcuni paesi, in primis l'Italia, caratterizzati da produzioni mediterranee e da un sistema di piccole imprese (Marciani e Vaccari, 1996), presentino un saldo negativo nei flussi finanziari della PAC. A conferma di ciò, merita ricordare la notevole variabilità esistente tra i prodotti più sovvenzionati, come i seminativi, la carne ed il latte, e quelli meno aiutati, come il vino, l'ortofrutta e l'olio d'oliva. Per conseguenza, la specializzazione nazionale rende molto differenti le statistiche riguardanti i sussidi per agricoltore: si va dai 1400 dollari del Portogallo ai quasi 16000 dell'Irlanda.

Tramite l'OCM, l'Organizzazione Comune dei Mercati, la PAC esercita una notevole influenza sui tre quarti del valore della produzione agricola comunitaria: per ciascun prodotto si definiscono i prezzi di scambio delle merci agricole, i prezzi di intervento (e cioè il prezzo minimo garantito di ritiro della produzione), i premi all'esportazione (le cosiddette "restituzioni"), i dazi sulle importazioni (i cosiddetti "prelievi").

Tali prezzi vengono stabiliti in Ecu dai ministri dell'Agricoltura su proposta della Commissione all'inizio di ogni campagna agricola nelle famose "maratone agricole" di Bruxelles e sono sempre superiori ai corrispondenti prezzi mondiali¹. Vi sono anche aiuti versati ai produttori e ai trasformatori di prodotti agricoli comunitari in quanto acquistano derrate europee ad un prezzo superiore a quello mondiale.

Il meccanismo attuato tramite i "prezzi di intervento" è il seguente: se il mercato fa scendere i prezzi interni nella Cee di un particolare prodotto al di sotto del livello previsto (a causa, per esempio, di riduzione della domanda da parte dei consumatori, o di un'offerta particolarmente elevata favorita da buone condizioni meteorologiche), il Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (Feoga) acquista la produzione degli agricoltori e ne assicura lo stoccaggio, al fine di rivenderla quando il prezzo sia tornato remunerativo o di trasformarla industrialmente (come avviene, per esempio, nella distillazione di vino, barbabietole e frutta eccedentari). Il Feoga si avvale per questo soprattutto delle varie strutture nazionali di raccolta e stoccaggio². La garanzia del ritiro avviene per qualsiasi quantitativo di produzione.

Per evitare le importazioni dai paesi terzi, quali per esempio quelle di cereali dal Nord

¹ Per esempio, negli anni '70 il prezzo interno era all'incirca il doppio di quello extra-Cee nel grano, nel mais, nello zucchero, nel burro.

² Per l'Italia l'ente preposto si chiamava Aima, ed è stato sostituito nel 1999 dall'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura)

America, dove l'elevata dimensione delle aziende consente una maggiore efficienza produttiva e, quindi, minori prezzi di vendita, veniva istituito il cosiddetto "prelievo" sulle importazioni, e cioè un dazio aggiuntivo che si sommava ai normali diritti doganali per assicurare che il prodotto agricolo europeo non fosse più caro di quello importato in Europa. Tali prelievi rappresentano una delle poche voci autonome del bilancio comunitario, voce che rappresenta una "risorsa propria" che non deriva dai pagamenti specifici dei singoli stati.

Per evitare che i surplus si trasformassero in perenni eccedenze immagazzinate nei frigoriferi affittati dalla Comunità, si incentivano gli agricoltori europei ad esportare al di fuori del mercato comune: la PAC assicurava infatti sussidi (le cosiddette "restituzioni") alle esportazioni di prodotti europei. Tali sussidi erano in funzione delle differenze tra i prezzi interni alla Comunità e quelli esteri. Grazie a tali sovvenzioni le merci europee diventano competitive a livello mondiale: è un caso di concorrenza "sleale" che ha permesso all'Europa di guadagnare elevate quote di mercato, soprattutto nei comparti del latte (36% delle esportazioni mondiali al 1996), uova (30%), carne suina (27%), burro (26%), formaggi (55%).

5 LE PRIME CRISI E I TENTATIVI DI RIFORMA DEGLI ANNI OTTANTA

Fintanto che la Comunità non era autosufficiente dal punto di vista agricolo, il meccanismo di incentivazione della PAC che premiava le quantità prodotte, indipendentemente dalle richieste del mercato, poteva essere considerato un modello di sviluppo in un certo senso vantaggioso. Infatti, il sostegno dei prezzi consentiva di beneficiare indistintamente tutta l'offerta produttiva, con una notevole semplicità amministrativa e con un costo "palese" molto basso³. In breve tempo, questo sistema ha però rivelato tutta una serie di limiti, in quanto la Comunità è passata dalla situazione deficitaria a una eccedentaria per la maggior parte dei suoi prodotti agricoli. Con un surplus produttivo di carattere strutturale i meccanismi della PAC manifestano quasi subito la loro obsolescenza e inefficienza.

In primo luogo, i prezzi assicurati e le garanzie offerte dal regime d'intervento e di aiuti alla produzione rappresentano incentivi che determinano un'inefficiente allocazione delle risorse, che ha dato luogo a un aumento progressivo della produzione ad un ritmo superiore alla capacità di assorbimento del mercato; nel periodo 1973-1988 il volume della produzione agricola nella CEE aumenta del 2% annuo, a fronte di un incremento dei consumi interni di appena lo 0,5% all'anno; tutto ciò porta alla costituzione di costose eccedenze in quasi tutti i settori.

In secondo luogo, aumenta la tensione nelle relazioni internazionali con taluni partner commerciali, quali gli Stati Uniti, a causa del persistere dei dazi alle importazioni e degli incentivi alle esportazioni europee. La chiusura del mercato agricolo europeo alle merci importanti dai paesi in via di sviluppo ne favorisce il mancato sviluppo.

In terzo luogo, in talune regioni la produzione di tipo intensivo ha ripercussioni negative sull'ambiente: l'aver premiato la semplice quantità di produzione, e non la sua qualità, favorisce l'uso di concimi e diserbanti chimici che peggiorano notevolmente l'equilibrio ambientale. Da una parte, i concimi chimici inquinano le acque superficiali e le falde sotterranee, dall'altra, gli antiparassitari colpiscono la salute dei consumatori.

In quarto luogo, l'impatto più importante e palese del sistema attivato dal 1962 riguarda il bilancio comunitario: la PAC incomincia a gravare pesantemente sulle finanze comunitarie, che si vedono costrette a rifiutare finanziamenti alle attività industriali, tecnologiche o infrastrutturali a causa dell'impegno da destinare, continuamente ed in modo rigido, all'agricoltura. Le spese agricole rappresentano quasi i due terzi del bilancio dell'Unione europea Cee per un lungo periodo di tempo, e solo negli anni '80 e '90 tale quota si riduce grazie alla riforma del 1992. Nell'attuale periodo di programmazione (2007-2013), la quota del

³ Ricordiamo che i "grandi" costi di tale modello di politica pubblica erano pagati, senza saperlo, dai consumatori europei, che vedevano fortemente ridotto il loro potere d'acquisto nei mercati delle derrate agricole.

bilancio destinata all'agricoltura è solo più del 45%, ed è previsto in ulteriore calo per il successivo periodo di programmazione.

Ci si accorge che lo stesso obiettivo principe della PAC, e cioè la difesa dei redditi dei produttori, viene solo in parte raggiunto. Infatti, i rapporti di forza esistenti tra i distributori e i produttori di derrate agricole fanno sì che l'imposizione di elevati prezzi di vendita favorisca soprattutto i primi, anziché i secondi. In sostanza, i rapporti di mercato tra una produzione molto frammentata (e quindi dotata di scarso potere contrattuale) e una distribuzione organizzata (a cui corrisponde elevato potere di mercato) andavano favorendo un trasferimento di ricchezza dalla prima alla seconda: sono state le grandi imprese dell'intermediazione commerciale quelle che hanno goduto, in primis, degli incentivi agricoli. Per esempio, ciò si è palesemente verificato nel caso degli incentivi alle esportazioni, effettuate dalle imprese distributive e non dai piccoli produttori. Stesse affermazioni riguardano le grandi imprese trasformatrici delle derrate agricole, che possiedono un elevato potere contrattuale nei confronti dei piccoli contadini produttori.

Decisamente diverso era l'effetto della PAC sulle grandi imprese agricole. La grande impresa europea poteva operare in condizioni di quasi-cerchezza economica, relativamente alle decisioni di investimento sulle produzioni da impiantare, sui minimi ricavi ottenibili, ecc. Infatti, le fluttuazioni dei mercati sarebbero state compensate dall'intervento comunitario tramite il "prezzo di intervento", che garantiva il ritiro della produzione ad un prezzo prefissato all'inizio della stagione.

Infine, merita ricordare che in questo sistema di stabilità e relativa certezza gli stessi investimenti nelle nuove tecnologie di processo vengono favoriti in modo eccessivo, fino a manifestare livelli veramente elevati di capitalizzazione in macchinari agricoli: già nel 1975 il parco trattori raggiunge le 125 macchine ogni 100 ettari in Germania e le 82 in Olanda. In taluni paesi, come l'Italia, i macchinari acquistati sono generalmente sottoutilizzati, in quanto appartenenti ad aziende molto piccole, che li usano in modo saltuario.

L'uso di macchinari, di concimi e di prodotti chimici fa aumentare le rese medie dei terreni: nel caso dei cereali la produzione europea passa dai 18 quintali per ettaro in media alla fine degli anni Cinquanta, ai 40 quintali alla metà degli anni Settanta, per toccare i 60 quintali dieci anni più tardi.

È chiaro che di fronte ad un tale tipo di sistema inefficiente, in quanto costoso, ed inefficace, in quanto non difende, in primis, il reddito del piccolo agricoltore, si incominciano ad intravedere delle richieste di modifica dei meccanismi strutturali della PAC. Ci vorrà molto tempo prima che tali modifiche siano veramente realizzate.

Nel dicembre del 1968 la Commissione propone il Memorandum del commissario all'agricoltura Mansholt, da cui deriva un primo tentativo di riforma che fallisce tra i disordini degli operatori agricoli a Bruxelles nel 1970.

Un secondo tentativo viene successivamente proposto dal commissario all'agricoltura Frans Andriessen, che raggiunge il successo di introdurre delle quote di produzione nazionale per la produzione del latte. Si crea così un precedente storico che consente di estendere il freno quantitativo a tutti i prodotti in cui vi sono delle elevate eccedenze comunitarie. Nel 1987 viene introdotta la tassa di corresponsabilità per i cereali, cioè un sistema per penalizzare chi nella campagna precedente ha superato certi livelli di produzione. Infine, vengono introdotti per ogni prodotto i cosiddetti "stabilizzatori", cioè le Quantità Massime Garantite, che rappresentano un tetto di produzione il cui superamento comporta un abbassamento automatico dei prezzi garantiti.

Gli stabilizzatori rallentano la crescita di uno stock di surplus che ha ormai raggiunto dimensioni catastrofiche: nel 1992 l'Europa ha nei silos più di 18 milioni di tonnellate di cereali, e nei frigo 870 mila tonnellate di carne bovina, 400 mila tonnellate di derivati del latte, 260 mila tonnellate di burro. Per lottare contro la sovrapproduzione, la Commissione lancia nel 1988 anche un programma facoltativo di incentivi per la messa a riposo delle terre (set-aside): si pagano gli agricoltori che rinunciano a coltivare i terreni.

Ci sono state altre iniziative di minor rilievo e successo, quali quelle a favore dell'agricoltura biologica, una produzione che possiede il duplice vantaggio di proteggere

l'ambiente e di favorire il consumatore, e quelle a favore del prepensionamento degli agricoltori anziani; ma, in generale, si può affermare che a fine anni '80 risulta palese l'impossibilità di procrastinare ulteriormente la modifica, alle radici, dei meccanismi di funzionamento della PAC. Tale riforma verrà finalmente effettuata nel 1992 e si differenzia dalle precedenti per la chiara volontà politica di agire sulla causa primaria del problema: il sostegno dei prezzi. A causa di tale sostegno, gli agricoltori continuavano a produrre beni che i consumatori non avrebbero domandato. Al contrario, le riforme abbozzate negli anni '80 si limitavano a proporre disincentivi alla produzione o tetti produttivi, o incentivi alla non-produzione (set-aside), tutti strumenti volti a limitare gli effetti del sostegno tramite i prezzi.

Solamente eliminando il "prezzo di intervento", il prezzo europeo dei beni agricoli avrebbe rappresentato l'effettivo valore economico del bene, valore ottenuto dall'interazione tra le preferenze dei consumatori e le possibilità tecniche di produzione.

6 LA RIFORMA MAC SHARRY DEL 1992

Nel 1992 si realizzò ciò che fu tentato varie volte, senza esito favorevole, nei due decenni precedenti: i paesi membri raggiungevano un accordo relativo alla riforma della PAC. Tale accordo si traduceva il 30 giugno 1992 nella formulazione concreta dei primi regolamenti applicativi che, non a caso, furono emanati proprio nell'anno in cui a livello internazionale si sanciva un accordo sulla liberalizzazione del commercio mondiale delle derrate agricole⁴.

Il principio fondamentale della riforma consiste nella modifica della strategia dell'intervento pubblico in campo agricolo: si propone uno spostamento degli incentivi dal sostegno dei prezzi al sostegno del reddito agricolo.

I principi tradizionali della PAC sono pesantemente "corretti" sulla base di quattro nuovi orientamenti.

Il primo elemento si riferisce alla diminuzione dei prezzi interni, riduzione finalizzata ad avvicinare tali prezzi a quelli del mercato mondiale. Tale modifica ha riguardato in primo luogo il settore dei seminativi e quello delle carni bovine, con una riduzione del 29% per i cereali e del 15% per le carni bovine nell'arco di un triennio. Con la riduzione dei prezzi interni migliora anche l'equità redistributiva della PAC, in quanto si riduce il costo occulto pagato dai consumatori europei. Tale costo gravava soprattutto sulle fasce più povere della popolazione, quelle per le quali le spese alimentari rappresentano una componente importante dei consumi totali.

Il secondo punto attiene alla tutela della redditività delle aziende agricole: sono stati istituiti pagamenti compensativi che bilanciano la riduzione dei prezzi comunitari di sostegno. Tali compensi non vengono solamente determinati in base alla quantità di produzione dell'impresa, ma anche in base ad altri fattori, quali la tipologia della produzione e la qualità della stessa: si tratta del terzo nuovo orientamento della riforma. La separazione tra l'aiuto comunitario e la quantità prodotta è stata sintetizzata nel concetto di "disaccoppiamento" ("decoupling"): tale separazione evita che gli investimenti privati, che determinano le quantità future della produzione, siano influenzati dall'intervento pubblico, restituendoli così alle determinanti del libero mercato. I compensi a favore dei grandi⁵ agricoltori sono vincolati all'accettazione, da

⁴ È il cosiddetto accordo Uruguay Round, svoltosi all'interno del GATT (General Agreement on Trade and Tariff), che attualmente afferisce al WTO (World Trade Organisation), che rappresenta l'istituzione mondiale che sovrintende alla liberalizzazione del commercio mondiale. Aprendo i mercati agricoli europei alla produzione internazionale si estendono anche al settore primario tutti i benefici del libero mercato di cui godono già, da più o meno tempo, i prodotti manufatti e i servizi. Dal 2000 in poi si sono realizzati periodici tentativi di accordo in sede WTO al fine di liberalizzare ulteriormente i mercati agricoli mondiali, senza che però si sia assistito ad una vera e propria apertura da parte dell'Unione europea. Probabilmente, è soltanto una questione di tempo, in quanto la globalizzazione dell'economia determinerà, prima o poi, una piena liberalizzazione del mercato agricolo mondiale.

⁵ Nel comparto dei seminativi vengono definiti grandi produttori quelli che chiedono l'aiuto comunitario

parte di questi ultimi, del programma di set-aside per una quota dei terreni⁶. Per esempio, nel caso dei cereali e di altri seminativi il pagamento compensativo è di norma subordinato al ritiro dei terreni dalla produzione, con un premio di "messa a riposo" (set-aside). Tale misura si è dimostrata efficace ai fini della limitazione della produzione. In altri casi i pagamenti compensativi dipendono anche dal rispetto delle superfici di base regionali e dalle rese storiche. Nel settore delle carni bovine i pagamenti dei premi compensativi sono assoggettati a massimali individuali o regionali e vengono effettuati in base ad un valore massimo di densità di carico per ettaro. Sono previsti premi complementari qualora la densità di carico sia inferiore a 1,4 capi per ettaro. Tali disposizioni esprimono l'importanza attribuita ai metodi di produzione estensivi, generalmente di qualità superiore rispetto alla produzione intensiva.

Come si è qui indicato, la riforma Mac Sharry è stata applicata con una forma di disaccoppiamento parziale e non totale, in quanto i pagamenti compensativi sono ancora in parte legati anche alle superfici coltivate, ipotizzando una resa media regionale per ogni terreno. Negli anni successivi, l'attenzione delle riforme è dedicata proprio a completare tale riforma, imponendo un pieno *decoupling* tra quantità prodotte e sussidi.

Infine, il quarto aspetto preminente della riforma Mac Sharry riguarda le misure di accompagnamento. Si tratta di misure agroambientali, di rimboschimento dei terreni precedentemente coltivati e di prepensionamento degli agricoltori più anziani. Tali misure riducono l'impatto sociale della riforma e forniscono al contempo una soluzione ad alcuni problemi ambientali. Vediamole nei dettagli.

Le misure agroambientali che accompagnano la riforma della PAC, sancite dal regolamento Cee 2078/92, tentano di limitare la quantità di produzione incentivando l'agricoltura estensiva (e quindi la qualità della produzione stessa) e di riconoscere il ruolo di utilità sociale degli agricoltori ai fini della gestione della terra e della tutela delle risorse naturali. A questo proposito sono previsti aiuti agli agricoltori per l'introduzione o il mantenimento di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse naturali. Nell'ambito di tale regime sono stati approvati vari programmi di intervento che incoraggiano l'agricoltore a considerarsi non soltanto un fornitore di prodotti alimentari ma anche tutore dell'ambiente rurale, patrimonio comune di tutti i cittadini europei.

Per quanto riguarda il rimboschimento, gli aiuti previsti dal regolamento Cee 2080/92 promuovono un'utilizzazione alternativa dei terreni agricoli e lo sviluppo di attività forestali nelle aziende agricole. Più in generale, la strategia forestale dell'UE è finalizzata a promuovere la gestione economica e l'ampliamento del patrimonio boschivo europeo, in modo che esso possa svolgere la sua funzione di tutela dell'ambiente e possa contribuire allo sviluppo economico dell'ambiente rurale.

L'obiettivo principale di questa politica è quello di favorire lo sviluppo delle collettività rurali, sviluppo ottenibile con un sistema agricolo competitivo, ma anche diversificato nelle varie occasioni di impresa che l'economia rurale offre. Per quanto riguarda la competitività dei sistemi agricoli, la Comunità si sta concentrando sull'applicazione delle nuove tecnologie nelle economie rurali, sull'accesso ai servizi, sulla formazione professionale; la diversificazione economica viene invece perseguita puntando sul turismo, sull'artigianato, sulla tutela dell'ambiente. L'insieme di queste nuove politiche di sostegno si chiama oggi politica di "sviluppo rurale", e rappresenta la principale voce di intervento per modificare la struttura operativa delle imprese.

Come si nota, nella nuova politica comunitaria di sviluppo rurale si perseguono finalità profondamente interrelate: da una parte, l'obiettivo della coesione economica e sociale verrebbe raggiunto con la creazione di nuovi posti di lavoro nelle aree svantaggiate; dall'altra, la nuova occupazione si può ottenere grazie alla diversificazione economica, al miglioramento delle infrastrutture, alla diffusione delle nuove tecnologie, al miglioramento della qualità della vita

per una superficie che, in base al piano di regionalizzazione, produce più di 92 tonnellate.

⁶ La quota minima di terreno da dedicare al set-aside era del 10% nel 1996.

rurale.

Le normative sul prepensionamento, stabilite dal regolamento Cee 2079/92, sono facoltative, in quanto consentono agli stati membri che lo desiderino di concedere aiuti agli imprenditori e ai lavoratori agricoli di età non inferiore ai 55 anni che vogliono cessare l'attività prima dell'età pensionabile normale. Il regime ha rilevanza particolare vista la struttura per classe d'età dell'agricoltura comunitaria: il 50% degli agricoltori ha infatti più di 55 anni. Gli effetti del prepensionamento rendono disponibili milioni di ettari di terreni agricoli, che possono essere destinati ai giovani agricoltori e all'ampliamento delle aziende preesistenti, a tutto vantaggio dell'efficienza complessiva del sistema.

In definitiva, la nuova PAC non dovrebbe più finanziare la produzione agricola tout-court, ma solo quella che ha la possibilità di trovare sbocco sul mercato, interno o internazionale. Dal punto di vista economico, ciò porta:

- maggiore efficienza allocativa, in quanto il prezzo riacquista il suo contenuto informativo orientando nuovamente le scelte imprenditoriali;
- maggiore equità, perché il disaccoppiamento consente di favorire le tipologie produttive socialmente più meritevoli, come l'agricoltura biologica o quella delle aree svantaggiate di montagna;
- maggiore trasparenza del bilancio, poiché le spese per l'agricoltura vengono poste direttamente e palesemente a carico del bilancio pubblico, e quindi dei cittadini, mentre in precedenza erano poste a carico dei consumatori che pagavano prezzi interni maggiori dei prezzi extra-Cee.

7 IL SISTEMA AGROMONETARIO

Il sistema agromonetario è stato introdotto nel 1969 nella PAC al fine di attenuare le oscillazioni dei prezzi agricoli causati dal variare delle singole valute nazionali, viene eliminato soltanto nel 1999, con la nascita dell'Euro.

Tutto nacque da una forte svalutazione del franco francese nel 1969, di circa il 20%, nei confronti del marco tedesco, che avrebbe comportato un repentino aumento dei prezzi francesi ed una riduzione di quelli tedeschi. Per difendere i propri agricoltori, la Francia continuò a definire i prezzi con il vecchio cambio dell'ECU, mentre la Germania impose un dazio alle importazioni dalla Francia, bloccando, di fatto, il commercio intra-comunitario di derrate agricole. Il compromesso fu raggiunto con la istituzionalizzazione del comportamento assunto da tali due paesi, che portò alla creazione dei cosiddetti montanti compensativi.

Tale sistema era finalizzato a stabilizzare i prezzi comunitari espressi in Ecu, e trasformati nelle valute nazionali, indipendentemente dalla fluttuazione di queste ultime. Infatti, in un sistema di cambi flessibili i prezzi comuni trasformati da Ecu in valuta nazionale diventano anch'essi flessibili, variando nel corso dell'annata agricola a seconda del variare delle singole valute nazionali. Per evitare che i prezzi "comuni" non siano più tali una volta trasformati in valuta nazionale, e che quindi si possano compiere arbitraggi nel commercio intracomunitario delle derrate agricole, furono imposti dei "dazi" e dei "sussidi" a tale commercio, definiti montanti compensativi (negativi nel caso dei dazi sulle importazioni, positivi nel caso dei sussidi alle esportazioni). I montanti compensativi sono quindi finalizzati a compensare le variazioni monetarie avvenute tra le valute nazionali. Nel paese con la valuta deprezzata, il montante aumentava il prezzo delle esportazioni, ciò significa che nel paese con la valuta apprezzata, il montante aumentava il prezzo delle importazioni, proprio per evitare che con la valuta forte si potesse importare da uno stato membro una derrata ad un prezzo inferiore a quello imposto sul mercato locale.

A loro volta, le esportazioni di derrate agricole dai paesi a valuta forte verso quelli a valuta debole venivano favorite da un montante compensativo positivo (cioè a favore di tale paese

esportatore) che sussidiava le esportazioni verso il paese con la valuta deprezzata.

Il sistema ha mostrato presto i suoi alti costi (dal 3 al 7% del totale delle spese del fondo FEAOG) e la sua elevata burocraticità e complicazione. Anche perché, il tentativo attuato nel corso del tempo di rimuovere i montanti compensativi portò all'eliminazione dei dazi, ma non dei sussidi, facendo quindi aumentare i prezzi agricoli in tutti i paesi. Infatti, per l'eliminazione dei montanti compensativi si è ricorso al meccanismo dello "switch-over", meccanismo altrettanto deleterio per il libero mercato agricolo. Lo *switch-over* viene istituito per poter eliminare i montanti compensativi senza ridurre i prezzi nei paesi a valuta forte: ad ogni adeguamento dei cambi si provvedeva ad un adeguamento dei prezzi comuni pari alla variazione percentuale della moneta rivalutata. In questo modo, alzando per tutti i paesi i prezzi comuni delle derrate agricole si evitava una riduzione del prezzo nel paese con la valuta rivalutata. L'inefficienza di questo sistema è evidente nel continuo aumento dei prezzi agricoli e nella creazione di una unità di conto specifica per l'amministrazione della PAC, l'Ecu verde e cioè un paniere di "valute verdi" (il cui valore non corrispondeva al valore di mercato, ma ad un valore "politico" imposto per gestire la PAC). L'ECU verde risultava sempre superiore all'Ecu reale in base ad un coefficiente di correzione, che ha aumentato l'Ecu reale anche del 20%.

Infine, merita aggiungere che la gestione del sistema agromonetario imponeva, per definizione, la rilevazione delle merci che transitavano alle frontiere intra-comunitarie, e quindi implicava il mantenimento delle dogane interne, ad ostacolo della piena realizzazione del Mercato unico.

Con il completamento del Mercato unico del 1993 viene abolito il tradizionale sistema agromonetario della PAC e i prezzi delle derrate vengono fissati in base all'Ecu di mercato (e non più utilizzando l'Ecu verde) e tornano a variare liberamente a seconda della variazione della valuta nazionale di riferimento. Per evitare i danni ai produttori dei paesi con la valuta forte si consente a tali paesi di intervenire con aiuti diretti se i prezzi interni si riducono sensibilmente. Tale sistema è stato utilizzato dal 1993 al 1998 ed ha superato le forti turbolenze valutarie del 1993 ed il crollo del Sistema Monetario Europeo.

Finalmente, con il 1999 il passaggio alla moneta unica si conclude e i rapporti di cambio nazionali vengono fissati irrevocabilmente. Ciò rende molto più semplice la definizione dei prezzi nazionali e consente di smantellare, definitivamente, il sistema agromonetario della PAC: con l'introduzione dell'Euro non è più necessario ricorrere ad un meccanismo di conversione specifico per le derrate agricole, in quanto viene meno la variazione dei prezzi causata dalla variazione delle valute nazionali. Solo nei rapporti tra i 15 paesi che utilizzano l'Euro e i 12 paesi che ancora sono al di fuori del "Club dell'Euro" si mantengono alcune semplici regole di conversione, che fanno ovviamente riferimento ai valori di mercato delle rispettive valute, non esistendo più le vecchie "valute verdi".

Con la fine del sistema agromonetario della PAC è finalmente scomparsa un'altra forma di segmentazione del mercato, aumentando quindi il carattere unitario del mercato europeo, anche per quanto riguarda il settore agricolo. Tale mercato è stato a lungo segmentato anche da tutta una serie di barriere non-tariffarie, definite a livello nazionale a causa delle diverse norme relative ai controlli fitosanitari e veterinari nazionali, alla lavorazione agro-industriale, alle norme igieniche e di sicurezza per i prodotti alimentari. Per eliminare queste barriere non tariffarie la Commissione ha cercato di procedere tramite il principio dell'armonizzazione parziale e quello dell'armonizzazione totale: merita ricordare che il 30% delle direttive elencate nel Libro bianco del 1985 sul Mercato unico riguardavano proprio il comparto agro-industriale.

8 LA NUOVA ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI (OCM)

La vecchia PAC garantiva i prezzi della produzione agricola tramite il sistema delle OCM, che si strutturava in modo diverso a seconda del prodotto, e tramite il fondo FEAOG-sezione garanzia. Tale fondo ha tradizionalmente rappresentato la quasi totalità delle spese della PAC.

Con la riforma Mac Sharry del 1992 anche il sistema delle OCM subisce una modifica sostanziale: il sostegno ai prezzi diventa sempre meno importante rispetto al sostegno ai redditi degli agricoltori e alle altre misure di accompagnamento della riforma. In un tale contesto, la nuova strategia di intervento della PAC si traduce, a livello di OCM, in una elevata differenziazione degli interventi a seconda del tipo di prodotto. Per esempio, le OCM possono prevedere regimi di sostegno del mercato interno e di aiuti diretti (nei casi di cereali, frumento duro, olio d'oliva), oppure solamente aiuti diretti (nei casi di semi oleosi, lino, canapa e cotone), oppure protezione tariffaria e sussidi alle esportazioni (come nel pollame e uova), oppure esclusivamente protezione tariffaria (per alcuni prodotti ortofrutticoli).

Per ciascun prodotto si registrano quindi precise linee di intervento.

I cereali sono il prodotto più importante della PAC tradizionale, infatti occupavano, nel 1975, il 28% della superficie agricola della Comunità, con un'autosufficienza del 110% per il grano, l'avena, la segale e l'orzo, e assorbivano, nel 1972, il 40% del budget dell'Europa verde.

La produzione assistita di cereali, il protezionismo e gli aiuti alle esportazioni sono la prima causa di guerra commerciale con gli Stati Uniti e con gli altri produttori internazionali. Grazie a tale forma di concorrenza sleale, ricordiamo che il meccanismo delle restituzioni integra per i cereali europei la differenza tra il (più alto) prezzo Cee e il (più basso) prezzo del mercato internazionale, l'agricoltura comunitaria diventa un temibile concorrente internazionale.

Con la riforma Mac Sharry si incomincia ad abbassare il prezzo di intervento, del 30% circa nel periodo 1992-1996, con compensazioni dirette agli agricoltori.

Per quanto riguarda il latte, l'organizzazione comune del mercato nel settore lattiero caseario è stata attuata già tra il 1964 e il 1968, periodo in cui il surplus lattiero diventa ormai incontrollabile. Per ridurre il surplus si seguono molte strade: dal 1969 si danno premi agli allevatori che abbattano il bestiame; nel 1973 si vendono 200 mila tonnellate di burro all'Urss, chiaramente a prezzo inferiore ai costi di produzione; nel 1984 si introducono le famose "quote latte", al fine di ridurre la produzione complessiva, con pesanti penalizzazioni per chi le supera; dal 1987 si riducono fortemente i prezzi di intervento per il latte, rendendo la sovrapproduzione assai meno attraente. Attualmente si continua a ridurre i prezzi di intervento ed a compensare solo in parte tali prezzi con aiuti diretti alle imprese.

Con i cereali e il latte, la carne è il terzo mercato organizzato dalla PAC fin dal 1962. Esso assorbe un sesto del bilancio Feoga. Anche nel settore della carne l'eccedenza produttiva è la norma, e per ridurre la produzione, oltre a ridurre i prezzi di intervento, si forniscono degli incentivi alla macellazione e all'estensivizzazione della produzione.

Nel mercato del vino, l'obiettivo dell'organizzazione comune di mercato era sostanzialmente quello di unificare le due più grosse produzioni vitivinicole mondiali, quella francese e quella italiana. Anche in questo caso, l'eccesso di produzione è stato combattuto su più fronti: dal 1981 al 1984 si finanzia la trasformazione del vino da tavola in alcool, processo di distillazione obbligatoria successivamente rafforzato dal regolamento CEE 822/87; in seguito si è cercato di penalizzare il vino di bassa qualità, anche tramite una politica che scoraggiasse l'eccesso di produzione per ettaro (essendo spesso l'alta produttività legata alla bassa qualità del prodotto); inoltre, si è ricorsi ad un sistema di premi per incentivare l'abbandono dei vitigni nelle zone non particolarmente vocate (set-aside) e per la messa a dimora in zone vocate di vitigni capaci di fornire un prodotto con sicuri sbocchi di mercato; infine, dal 1987 vi sono numerosi vincoli alla produzione: per esempio, sono ammessi solo i nuovi vigneti espressamente autorizzati e raccomandati.

L'intervento comunitario classico nel settore della frutta e degli ortaggi è quello dei "ritiri", cioè dell'alleggerimento dell'offerta nei momenti in cui il prodotto troppo abbondante preme sul mercato.

L'obiettivo è quello di mantenere il reddito dei produttori impedendo il crollo dei mercati, crollo causato, per esempio, dalle favorevoli condizioni climatiche che fanno maturare tutto il prodotto contemporaneamente. I produttori che fanno parte di un'associazione di produttori riconosciuta dalle autorità nazionali, e attraverso queste dalla Cee, possono appellarsi allora al "prezzo di raccolta", sempre inferiore a quello che potrebbero spuntare sul mercato, ma che

comunque rappresenta un buon indennizzo. I prodotti così ammassati sono indirizzati all'industria di trasformazione in alcuni casi, o distribuiti gratuitamente a ospedali, scuole, istituzioni assistenziali. Spesso vengono distrutti, un fatto che difficilmente l'opinione pubblica riesce a capire. Con la riforma del 1992 si cerca di scoraggiare le eccedenze: se il prodotto portato al ritiro supera certe quantità, nella campagna agricola successiva il prezzo di ritiro viene abbassato proporzionalmente.

9 IL FINANZIAMENTO DEGLI STRUMENTI DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Il finanziamento degli strumenti di Politica Agricola Comune attualmente attivi utilizza vari fondi e misure specifiche di intervento. Vediamo nel dettaglio le principali.

Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG)

Il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOAG) è uno strumento finanziario istituito nel 1962 per finanziare la Politica Agricola Comune e si articola in due sezioni. La sezione "garanzia" finanzia la spesa comunitaria nell'ambito della politica dei prezzi e dei mercati, comprese le indennità compensative e le misure di accompagnamento introdotte dalla riforma della PAC. Alla sezione "garanzia" è imputata la quasi totalità della spesa FEAOG. Più dei due terzi della sezione garanzia sono ormai destinati ai pagamenti diretti agli agricoltori, mentre, in precedenza, la parte preponderante era quella destinata al sostegno dei prezzi.

La sezione "orientamento" finanzia invece la politica strutturale, qual è, ad esempio, l'aiuto per l'ammodernamento delle aziende, l'insediamento dei giovani agricoltori, la formazione professionale, ecc.; inoltre, questa sezione finanzia, insieme al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo Sociale Europeo (FSE)⁷, le azioni di sviluppo rurale. Nel corso del tempo si assiste, finalmente, ad uno spostamento delle risorse dalla sezione garanzia a quella orientamento, effetto della sostituzione dell'intervento sui prezzi con l'intervento sulla struttura operativa delle imprese.

Le relative misure vengono elaborate ed attuate a livello decentrato, in collaborazione con i singoli Stati membri o le regioni, e ad esse si applica il principio del cofinanziamento.

La sezione garanzia del FEAOG rappresenta una spesa "obbligatoria" per l'Unione europea, cioè una spesa che viene sicuramente coperta dalle risorse della Comunità, pur essendo definita preventivamente nel bilancio comunitario.

Il FEAOG-orientamento, così come gli altri fondi strutturali, concede sovvenzioni a fondo perduto e cofinanzia interventi sino ad un massimo del 50% del costo complessivo, aventi almeno il 25% delle spese a carico delle autorità pubbliche.

Come gli altri fondi strutturali, il FEAOG viene utilizzato per cofinanziare programmi dotati di un proprio bilancio nazionale o regionale, e quindi frutto della concertazione tra le varie istituzioni. Anche in questo caso, la programmazione si concretizza con l'adozione da parte della Commissione di decisioni relative ai documenti unici di programmazione (i cosiddetti Docup), ai quadri comunitari di sostegno (Qcs) e ai programmi di iniziativa comunitaria (Pic).

Lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)

Tradizionalmente il settore della pesca è stato considerato parte integrante della PAC e gli interventi a favore della pesca venivano sostenuti dal FEAOG.

Fino al 1993, la politica comunitaria per la pesca si divideva tra ambito produttivo, relativo alle strutture della pesca e dell'acquacoltura, e ambito commerciale, relativo alla trasformazione

⁷ Per le caratteristiche del FSE e del si veda il capitolo 14 relativo alle politiche di coesione.

dei relativi prodotti. Tale distinzione viene meno con l'adozione del Regolamento CEE 2080/93 che istituisce, accanto ai Fondi strutturali, uno nuovo strumento: lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

Detto Regolamento indica le missioni che competono allo SFOP:

- contribuire al conseguimento duraturo di un equilibrio tra le risorse naturali e lo sfruttamento delle medesime;
- incentivare la competitività delle strutture operative e lo sviluppo di aziende economicamente valide nel settore;
- migliorare l'approvvigionamento e la valorizzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Negli anni '90 allo SFOP vengono destinati circa il 2% del totale dei finanziamenti comunitari, e le regioni meno sviluppate di Spagna, Italia, Francia e Portogallo ne sono i principali beneficiari.

L'iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale Leader II

L'iniziativa Leader II è volta a incoraggiare lo sviluppo del settore rurale, attraverso la valorizzazione del potenziale intrinseco degli operatori e dei singoli territori rurali. Mediante l'iniziativa Leader II i fondi comunitari consentono alle singole regioni di fornire:

- assistenza tecnica allo sviluppo rurale, anche nelle fasi a monte degli investimenti produttivi, quali sono gli studi di diagnosi del territorio, le attività di sensibilizzazione della popolazione rurale e quelle di coinvolgimento dei partner locali;
- formazione professionale;
- sostegno alle forme di diversificazione dell'economia rurale, quali sono l'agriturismo e l'artigianato;
- sostegno alla valorizzazione dei prodotti locali (attività di marketing);
- finanziamenti per la conservazione e miglioramento dell'ambiente.

10 LA POLITICA AGRICOLA COMUNE NEL PERIODO 2007-2013

Successivamente alla riforma Mac Sharry del 1992, sono stati effettuati numerosi aggiustamenti alla politica agricola comunitaria.

Una riforma effettuata nel 1999 e basata sul programma proposto dall'iniziativa "Agenda 2000" completa in parte le modifiche apportate nel 1992, apportando una ulteriore riduzione dei prezzi di intervento. Inoltre, la riforma del 1999 fornisce una veste istituzionale alla politica di sviluppo rurale, che diventa il secondo pilastro su cui si basa l'intervento comunitario in campo agricolo.

Una riforma del giugno 2003, detta anche riforma Fischler, ha semplificato la burocrazia delle misure di sostegno del mercato e degli aiuti diretti, e ha completato il disaccoppiamento dalla produzione dei pagamenti diretti agli agricoltori. I risparmi ottenuti sono stati in parte dirottati verso il rafforzamento della politica per lo sviluppo rurale. Infine, la riforma del 2003 ha definito il limite per le spese di sostegno al mercato e per gli aiuti diretti da erogare nel periodo 2007-2013.

Nel 2004 è stato varato un altro pacchetto di misure per modificare le OCM: la modifica degli aiuti ai prodotti mediterranei (tabacco, luppolo, cotone e olio d'oliva), seguita nel 2006 dalla riforma dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero, nel 2007 dell'ortofrutta e del vino.

L'attuale politica agricola risente degli effetti finanziari del processo di allargamento dell'UE ai paesi dell'Est europeo, avvenuto nel 2004 (e completato nel 2007), nonché al pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla riforma Mac Sharry del 1992.

Quest'ultima continuerà a rappresentare il modello di intervento a cui tendere, per migliorare l'impatto ambientale della produzione agricola, per integrare la politica agricola nel contesto più ampio della politica rurale, per ridurre i costi della gestione della PAC, e sul piano esterno, per adeguare l'agricoltura dell'UE al contesto internazionale sempre più competitivo e caratterizzato da una crescente tendenza alla liberalizzazione dei mercati.

Per quanto riguarda il piano interno, merita ricordare il diverso impatto esercitato dal comparto agricolo sullo sviluppo regionale europeo. L'occupazione agricola è fortemente concentrata in alcune regioni mediterranee e nei paesi dell'Est europeo. Soprattutto in queste ultime aree, il comparto primario rappresenta una grossa fetta dell'occupazione totale ed influenza in modo significativo l'economia locale.

L'inserimento dei paesi dell'Europa centrale ed orientale nella PAC è avvenuto con gradualità, pur modificandosi sostanzialmente il quadro socio-economico dell'agricoltura europea: a causa dell'allargamento la superficie agricola è aumentata del 40% mentre l'occupazione agricola è addirittura raddoppiata.

Tenendo conto delle specializzazioni agricole di tali paesi, individuabili anche nei flussi delle loro esportazioni, l'allargamento influenza soprattutto i comparti della frutta e degli ortaggi (molto presenti in Polonia e Ungheria), dello zucchero (nella Repubblica Ceca e in Polonia), delle carni (in Ungheria), del pesce (in Polonia).

Le proposte per assorbire il mutamento in atto nell'agricoltura europea a causa dell'allargamento ad Est sono già state fatte agli inizi degli anni 2000, nel documento denominato "Agenda 2000", al cui interno si conferma che l'obiettivo della PAC è quello di migliorare la competitività dell'agricoltura europea sui mercati internazionale e sul mercato interno. La linea seguita a questo proposito continua ad essere la lenta riduzione dei prezzi di intervento, per ottenere un decoupling totale tra incentivi e quantità prodotta, per ridurre i dazi all'import e le sovvenzioni all'export.

In sostanza, la Commissione intende proseguire sulla strada dell'abbandono dell'aiuto tramite i prezzi, sostituendo ad esso aiuti diretti al reddito degli agricoltori. Tali aiuti possono essere gestiti dai singoli stati in modo flessibile su base regionale e legati, per esempio, al rispetto dell'ambiente, al sostegno delle zone meno favorite, ai metodi di produzione biologica, all'incentivo alla produzione estensiva e non intensiva.

I fondi già programmati per la spesa agricola fino al 2013 mostrano una continua riduzione del suo peso sul bilancio comunitario, segno di un marcato approfondimento del trend politico in corso, che pone maggiore attenzione alla qualità della spesa agricola, piuttosto che alla sua quantità.

In sostanza, si modifica solo in parte un sistema produttivo già da tempo ingabbiato in quote e vincoli per la maggior parte dei prodotti, e senza quindi fornire la piena libertà di mercato agli operatori. Tale strategia è chiaramente finalizzata a guidare l'evoluzione del sistema produttivo, in modo da far beneficiare il sistema agricolo europeo di tutti i vantaggi ottenibili dal Mercato unico e dall'Unione economica e monetaria: buona parte di tali benefici deriverebbero da una specializzazione delle regioni europee in produzioni agricole favorite dalle economie esterne locali, derivanti dalla "vocazione" della zona di produzione (Merlo, 1994), dalle tecniche di produzione, dalle innovazioni introdotte (Laurent, 1997), dalle caratteristiche geo-pedologiche della zona, ecc.

Infine, l'intervento a favore della qualità della produzione a scapito della sua quantità sta generando, molto lentamente e con grandi difficoltà iniziali, una parziale modifica del modello produttivo, al cui interno il sistema di coltura intensiva sta gradualmente lasciando il posto a favore di quello basato sulla coltura estensiva.

Merita ricordare come tali effetti risultino distribuiti in modo molto asimmetrico tra le diverse regioni europee o tra i diversi comparti agricoli, elemento che rafforza lo strumento delle politiche locali in difesa dei sistemi agricoli regionali. Nei paesi più avanzati, tali politiche sono generalmente dirette a favorire la qualità della produzione, tramite, per esempio, l'agricoltura biologica e la differenziazione del prodotto, tramite i marchi e l'uso della denominazione di origine.