


53638

Roberto Fanfani

LA NUOVA POLITICA AGRICOLA
COMUNITARIA NEGLI ANNI NOVANTA

Serie Strumenti per la Didattica 1993, n.3

BIBL. DIP. DI SCIENZE STATISTICHE	Statistica	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA
	Q 15	
		
	8767	



Dipartimento di Scienze Statistiche "Paolo Fortunati"
Università degli Studi di Bologna

**LA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA
NEGLI ANNI NOVANTA**

INDICE

Premessa	p. 5
1. La riforma della politica dei prezzi	" 9
1.1 Le cause della riforma	" 9
1.2 Le proposte Mac Sharry e le linee principali della riforma	" 13
1.3 I contenuti della riforma	" 20
1.4 L'ipotesi di accordo GATT e la riforma della PAC	" 37
1.5 Effetti della riforma della PAC in Italia	" 40
1.6 Alcune considerazioni conclusive	" 47
2. La riforma della politica strutturale	" 52
2.1 L'applicazione del regolamento sull'ammodernamento delle aziende (757/85)	" 52
2.2 La riforma dei fondi strutturali	" 54
Appendici	
1. Regolamenti CEE relativi alla riforma della PAC	" 65
2. Regioni interessate dalla realizzazione dell'obiettivo 1	" 67
Riferimenti bibliografici	" 68

PREMESSA

La politica agricola comunitaria è cambiata profondamente nel corso degli anni ottanta, ma una accelerazione profonda si è verificata nei primi anni novanta. Questi cambiamenti sono per molti aspetti collegati strettamente ai processi di sviluppo della costruzione europea, e quindi ad essi bisogna rifarsi per una piena comprensione della riforma della politica agricola comunitaria.

L'attuazione del Mercato Unico, con l'abolizione dei controlli alle frontiere a partire dal gennaio 1993, ha rappresentato una delle principali realizzazioni europee degli ultimi anni. La consapevolezza della necessità di un ulteriore sviluppo dell'azione europea ha portato a nuove iniziative volte a superare i limiti posti dai trattati di Roma. Un ruolo non secondario nella discussione sui fondamenti e obiettivi dell'azione europea è stato giocato dai profondi cambiamenti nella situazione geopolitica nei paesi dell'Europa Centrale e dell'Est ed, in particolare, dalla caduta del muro di Berlino con la riunificazione della Germania, che ha rappresentato un allargamento effettivo della Comunità a dodici.

La necessità di una forte risposta per sviluppare l'Unione europea ha preso avvio per iniziativa della Commissione, attraverso il Rapporto Delor, presidente della Commissione stessa, che indicava le tappe per arrivare ad una Unione monetaria come elemento fondamentale per l'Unione politica. Lo svolgimento di due Conferenze intergovernative, nel dicembre 1990, ha preparato le basi per la definizione del trattato di Maastricht nel dicembre 1991, approvato ufficialmente dai Capi di Stato e di Governo il 7 febbraio 1992. Il trattato supera, per diversi aspetti, i vecchi trattati di Roma. Esso istituisce una Unione europea fra gli Stati membri, che sostituisce la precedente Comunità economica e ne estende le competenze. In particolare, le principali modifiche riguardano: l'Unione economica e

monetaria, la cittadinanza europea, il principio di sussidiarietà dell'azione europea e l'estensione della competenza comunitaria nel campo dell'industria, salute pubblica, protezione dei consumatori, educazione e cultura. Il trattato prevede anche nuove forme di cooperazione in materia di difesa e politica estera, di politica interna e di giustizia, ma in questo caso si tratta di cooperazione intergovernativa più che di vere azioni comunitarie.

La parte più importante del trattato di Maastricht è comunque quella dell'Unione economica e monetaria, che prevede, entro il 1993, la liberalizzazione del movimento dei capitali e l'istituzione, a partire dal 1994, di un Istituto monetario europeo, come primo passo verso la costituzione di una Banca Centrale. Esso dovrà sorvegliare l'armonizzazione delle politiche economiche, necessaria per gli sviluppi successivi, che prevedono la creazione di una Banca Centrale Europea e la circolazione di una moneta unica a partire dal 1 gennaio del 1997, su decisione del Consiglio a maggioranza qualificata; altrimenti queste misure entreranno in vigore a partire dal 1999.

I criteri di convergenza economica riguardano, in particolare, quattro condizioni per contenere il debito pubblico complessivo, il deficit annuale, il livello di inflazione e quello di disoccupazione. Ciascun paese, per partecipare alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, deve tendere ai livelli medi europei di queste variabili macroeconomiche¹. La Gran Bretagna e la Danimarca si sono riservate il diritto di non partecipare automaticamente alla terza fase.

L'approvazione del trattato di Maastricht è stata particolarmente travagliata. La Danimarca, con un referendum nel giugno del 1992, ha rigettato il trattato con il 50,7% dei voti, mentre la Francia lo ha

approvato con un apposito referendum tenuto nel settembre 1992. La posizione della Gran Bretagna è stata comunque molto titubante, e si è risolta favorevolmente solo dopo un ripensamento anche da parte della Danimarca. Tutti gli altri paesi, con decisioni governative o dei parlamenti nazionali, hanno approvato il trattato di Maastricht.

Il grande dibattito nel trattato di Maastricht è stato accompagnato dall'accentuarsi della crisi economica in tutti i paesi europei e soprattutto da una profonda crisi monetaria che dal settembre 1992 ha scosso dalle fondamenta le realizzazioni comunitarie in campo monetario. La svalutazione della lira ha superato in un solo anno oltre il 30%, ed il predominio del marco tedesco è risultato sempre più evidente. La svalutazione della lira, seguita dalla sterlina e dalla peseta, hanno portato all'uscita di queste monete dallo SME. Le ulteriori tensioni sui mercati dei cambi hanno portato ad un sostanziale snaturamento dello SME, con l'approvazione di una banda di oscillazione del 15% fra le monete europee, contro il 2,5% degli anni precedenti.

Queste vicende hanno reso evidente come sia difficile il cammino verso l'Unione europea prevista dal trattato di Maastricht, e come il processo di integrazione richieda, oltre al coordinamento delle politiche economiche, anche una più decisa azione a favore della coesione ed equità nello sviluppo socio-economico dei paesi e delle regioni europee. La costituzione di un Fondo di coesione è stata infatti fra i più importanti protocolli ammessi ai trattati di Maastricht, ma la sua azione non è ancora ben specificata.

La necessità di una riforma della politica agricola comunitaria è maturata all'interno di questi cambiamenti di scenario nella costruzione europea, ma una spinta per il cambiamento è venuta anche dalle richieste di una maggiore liberalizzazione degli scambi agricoli mondiali all'interno dei negoziati GATT iniziati in Uruguay nel 1986. Nelle pagine seguenti esamineremo le linee principali della

(1) La situazione italiana si presenta particolarmente difficile per quanto riguarda il debito pubblico che attualmente supera il valore del PIL nazionale, mentre il valore medio europeo attuale è di circa il 60%. Anche per quanto riguarda la disoccupazione, il livello italiano è del 9%, mentre quello medio europeo è del 6%. Sul trattato di Maastricht e sui suoi effetti si possono vedere le pubblicazioni ufficiali CEE (1992).

riforma, con particolare riferimento a quella sui prezzi e sui mercati agricoli, senza però trascurare anche la riforma dei Fondi strutturali la cui influenza sui problemi di sviluppo rurale e regionale sarà sempre maggiore.

1. LA RIFORMA DELLA POLITICA DEI PREZZI

1.1 *Le cause della riforma*

Nel corso degli anni Ottanta la politica agricola comunitaria (PAC) è stata progressivamente modificata per cercare di risolvere gli squilibri dei mercati agricoli, dove l'accumulo di eccedenze rendeva sempre più difficile la loro collocazione sui mercati internazionali. I meccanismi di sostegno e garanzia dei prezzi agricoli richiedevano inoltre risorse finanziarie via via maggiori, tali da determinare vere e proprie crisi di bilancio della Comunità.

Le principali modifiche della politica comunitaria di sostegno dei prezzi agricoli hanno riguardato:

a) l'adozione di misure di corresponsabilità degli agricoltori per i settori maggiormente eccedentari (cereali e latte);

b) l'adozione di un regime vincolante di "quote" di produzione (per lo zucchero dal 1979 e per il latte dal 1984);

c) l'introduzione degli "stabilizzatori di bilancio" (dal 1988), che fissano delle "quantità massime garantite" per le diverse produzioni oltre le quali si riducevano i prezzi di sostegno nelle campagne agrarie successive.

Per rendere ancora più efficaci le diverse misure di politica agraria, nel corso degli anni ottanta, si sono attuati programmi specifici per l'abbattimento delle vacche da latte, per l'estirpamento dei vigneti, e più recentemente, per il ritiro dei seminativi dalla produzione (set-aside).

In effetti la politica comunitaria dalla fine degli anni settanta in poi ha spesso oscillato fra misure volte a ridurre i prezzi, come i

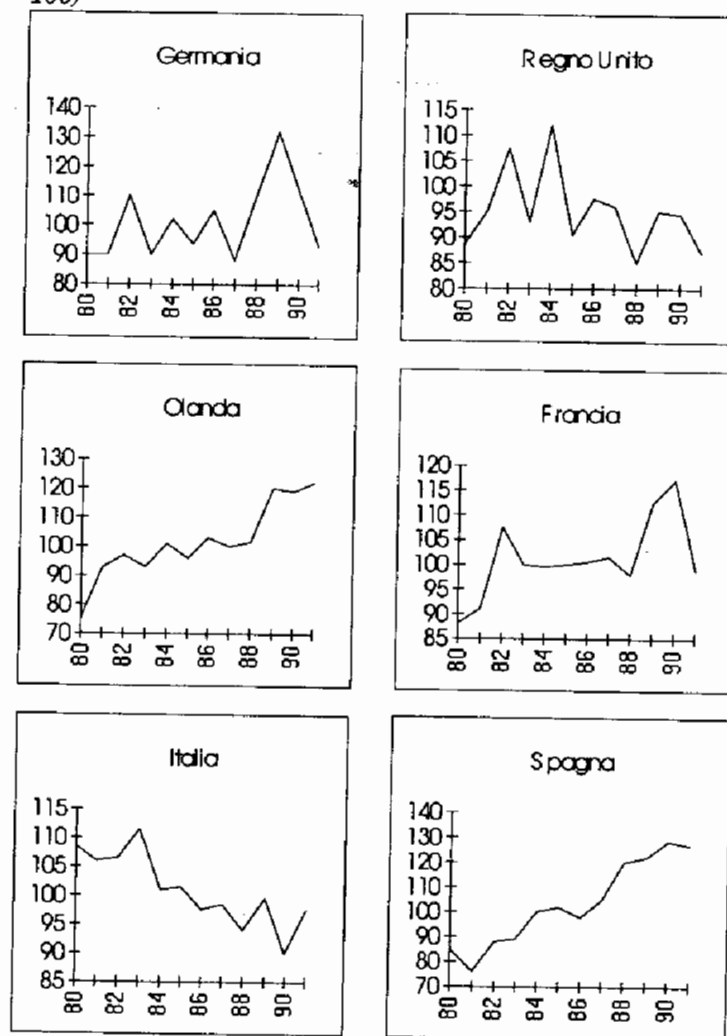
prelievi di corresponsabilità e la politica restrittiva sull'aumento annuale dei prezzi, e misure maggiormente interessate a porre limiti sulle quantità di prodotto garantito dal sostegno comunitario, come le quote e gli stabilizzatori. Una descrizione dettagliata delle diverse misure si può trovare in Fanfani (1990, cap. 6).

Le successive modifiche apportate alla politica agraria comunitaria non hanno comunque avuto gli effetti desiderati, sia per quanto riguarda un maggiore equilibrio dei mercati agricoli, sia per il contenimento della spesa per il sostegno della politica dei prezzi. In particolare è stata disattesa la "disciplina di bilancio" per le spese agricole enunciata nel 1988, che prevedeva che un loro aumento non doveva superare il 74% dell'incremento delle entrate complessive della Comunità. Le spese per la politica agricola hanno invece continuato ad aumentare in modo pressochè costante, fino a raggiungere i 32,5 Miliardi di ECU (quasi 50.000 miliardi di lire) alla fine del 1991, con previsioni di oltre 35 Miliardi di ECU per il 1992.

Anche le eccedenze produttive, dopo essersi sostanzialmente ridotte nel corso del 1990 per l'attuazione degli accordi sul loro smaltimento presi nel 1988, hanno ripreso ad aumentare, a dimostrazione del perdurare dello squilibrio dei mercati agricoli europei. Le scorte di carne bovina sono ritornate a superare le 740.000 tonnellate nel 1991. Allo stesso tempo, le scorte di latte in polvere hanno di nuovo superato le 490.000 tonnellate e quelle di burro le 390.000 tonnellate. Ma la situazione più preoccupante rimane quella dei cereali che, sempre nel 1991, hanno superato i 17,5 milioni di tonnellate. Nei primi mesi del 1993 si stima che le scorte dei cereali hanno raggiunto il livello record di 21 milioni di tonnellate, livello ben superiore al massimo storico di 18 milioni raggiunto nel 1985. Non è quindi un caso se la riforma della politica agricola, come vedremo, ha interessato in modo particolare questo settore.²

(2) Le eccedenze sui mercati agricoli europei sono aumentate considerevolmente

Figura 1.1 - Valore aggiunto netto per occupato per Stato (1984-1986 = 100)



Fonte: elaborazione su dati da Agra Europe

anche in conseguenza della riunificazione della Germania. La partecipazione a pieno titolo alla PAC dei territori della ex Germania dell'Est a partire dal 1 Luglio 1990, ha ampliato notevolmente la produzione comunitaria ed in particolare quella di carne, anche in conseguenza dello smantellamento di molti allevamenti.



Il profondo processo di revisione e sviluppo della costruzione europea degli ultimi anni, che ha portato alla realizzazione del Mercato Unico, a partire dal 1993, e, più recentemente, alla formulazione del nuovo Trattato dell'Unione europea di Maastricht, ha reso sempre più evidente la necessità di una riforma della politica agricola comunitaria, non solo per le spese elevate, ma anche per i suoi effetti distorsivi nella distribuzione dei costi e benefici sia fra i diversi Stati e regioni europee, nonché fra i singoli agricoltori.³ Inoltre, la vecchia politica non si è dimostrata in grado di salvaguardare i redditi agricoli; il valore aggiunto netto per occupato agricolo in termini reali è cresciuto nella Comunità solo del 5% dal 1985 al 1991, con profonde differenziazioni fra i singoli paesi. In Italia, in particolare, si è verificato un netto peggioramento, al contrario di quello che è successo in Olanda e Spagna; la Germania e l'Inghilterra hanno invece mantenuto inalterati i redditi dei loro agricoltori (fig. 1.1).

La riforma della PAC non è stata tuttavia sollecitata soltanto da motivazioni interne alla Comunità, ma anche dalle rilevanti pressioni internazionali, ed in particolare dalla necessità di raggiungere un accordo all'interno dei negoziati GATT. Le trattative, iniziate nel 1986 in Uruguay, avevano evidenziato, come elemento prioritario per favorire l'espansione del commercio mondiale, la liberalizzazione degli scambi agricoli e la riduzione del sostegno pubblico all'agricoltura, ma le difficoltà di raggiungere un accordo sono state superiori al previsto e solo alla fine del 1990 la Comunità ha formalizzato le sue proposte, e una bozza di compromesso è stata presentata dal Segretario generale del GATT al termine dell'anno successivo. Nonostante i ritardi nelle trattative l'andamento dei principali mercati agricoli mondiali, e le pressioni dei paesi esportatori di beni agricoli (in

particolare gli Stati Uniti) e di quelli del terzo mondo, hanno giocato un ruolo di rilievo nella definizione di una riforma della PAC diversa e più incisiva di quelle attuate negli anni Ottanta.

1.2. Le proposte Mac Sharry e le linee principali della riforma

La riforma della PAC ha avuto una lunga gestazione, ma una accelerazione definitiva si è verificata con le proposte negoziali che la Comunità ha avanzato nell'autunno del 1990 all'interno dei negoziati GATT. Una formulazione più puntuale delle linee di riforma fu presentata successivamente nel febbraio 1991, su iniziativa del responsabile per l'agricoltura Mac Sharry, nel documento di riflessione della Commissione sulla "Evoluzione e futuro della PAC", COM(91)100. In questo documento si ipotizzava una sostanziale modifica dei regolamenti di mercato di quasi il 75% dei prodotti soggetti alla politica agraria comunitaria, dai cereali, ai semi oleosi e piante proteaginose, al latte, alle carni ed al tabacco. In particolare, era previsto, in un periodo transitorio di tre anni, il riallineamento graduale dei prezzi interni a quelli dei mercati mondiali con una riduzione di quasi il 35% del sostegno del prezzo dei cereali. Per compensare la diminuzione di reddito conseguente alla riduzione dei prezzi si prevedeva di indennizzare gli agricoltori, privilegiando quelli più piccoli, con una indennità per ettaro corrispondente alla differenza fra il nuovo e vecchio prezzo indicativo, moltiplicata per la resa media.

Il dibattito sulle prime linee di riforma è continuato fino alla formulazione di un nuovo documento da parte della Commissione, nel luglio del 1991, su "Evoluzione e futuro della politica agricola comune", COM(91)258. In esso si ritrovano sostanzialmente tutte le risorse già individuate in precedenza, ma con ulteriori specificazioni: come la distinzione tra *piccoli e grandi prodotti* per i cereali e

(3) Per una valutazione dettagliata degli effetti della PAC sullo sviluppo economico, sui diversi paesi e regioni, nonché sulla distribuzione del reddito e sull'ambiente, si veda il recente lavoro di Tarditi (1992).

l'individuazione delle misure per i singoli prodotti⁴.

Alle proposte di riforma della politica dei prezzi si affiancano anche alcune misure di accompagnamento che riguardano, da un lato, la promozione di una agricoltura sostenibile, attraverso la corresponsione di aiuti alle aziende che adottano tecniche colturali compatibili con l'ambiente e che praticano il set-aside di lungo periodo; dall'altro il ringiovanimento e l'ammodernamento della conduzione aziendale con misure per il prepensionamento. Infine vengono previste azioni per la forestazione nelle aziende agricole.

Nel documento del luglio del 1991 sono contenute anche le previsioni di spesa delle singole misure ed i loro effetti complessivi sul bilancio comunitario. E' utile commentare e riportare queste stime (tab. 1.1), anche se alcune misure sono state modificate negli accordi definitivi avvenuti nel maggio del 1992. Infatti l'analisi evidenzia che nel 1997, quando la riforma sarà a regime, le maggiori spese per gli interventi sui mercati agricoli a carico del FEOGA dovrebbero superare le spese attuali di circa 2.300 milioni di ECU. In pratica, le economie derivanti dalla riduzione dei prezzi agricoli, secondo le stime della Commissione, saranno più che compensate dalle spese necessarie per gli aiuti diretti per il sostegno dei redditi degli agricoltori e per le altre misure previste dalla riforma. Nel caso specifico dei cereali, semi oleosi e colture proteiche, il costo netto aggiuntivo previsto è di oltre 3.400 milioni di ECU⁵. Gli effetti indotti sulle spese per gli altri settori sono positivi, con una riduzione di spesa di oltre 1.700 milioni di ECU per i prodotti lattiero-caseari e le

(4) Per le carni bovine, oltre alla riduzione dei prezzi del 15%, introducono una compensazione per gli allevamenti di tipo estensivo, con un carico di bestiame aziendale non superiore a 2 UBA per ettaro, e programmi per la valorizzazione e commercializzazione delle carni di qualità. Per il latte, oltre ad una riduzione del prezzo di intervento del burro (-15%) e del latte in polvere (-5%), le quote sono prolungate fino al 2000 e ridotte del 4%. Infine, le misure per il tabacco introducono e ridefiniscono le quote di produzione per paese e varietà.

(5) L'importo aggiuntivo per i cereali deriva dalla differenza tra un aumento delle spese rispetto al bilancio del 1992 di oltre 13.129 milioni di ECU e a delle economie sulle spese attuali di 10.505 milioni di ECU.

carni.

Le spese per le misure di accompagnamento sono stimate, per il quinquennio 1993-1997, in quasi 4.000 milioni di ECU a carico del FEOGA e 1.800 milioni di ECU a carico dei singoli Stati membri. Nel 1997 queste spese dovrebbero superare di poco i 1.500 milioni di ECU, con un peso comunque molto modesto all'interno dei finanziamenti a carico del FEOGA.

L'attuazione a pieno regime della riforma della PAC, secondo le prime stime della Commissione, prevede quindi un aggravio del bilancio comunitario di circa 3.800 milioni di ECU a partire dal 1997. Si tratta di un aumento modesto, anche se significativo, rispetto alle previsioni di spesa per il 1992, ma cambia però in modo profondo la struttura delle spese comunitarie, poiché riducono di circa un terzo quelle per il sostegno dei prezzi e delle produzioni agricole, che vengono sostituite con misure di sostegno diretto dei redditi degli agricoltori.

Le proposte di riforma sono state oggetto di profonde discussioni, l'accordo non è stato né facile né immediato. Le perplessità maggiori sono venute dalle Organizzazioni professionali agricole e da alcuni Stati membri, la cui posizione è stata molto differenziata. I più ostili alla riduzione dei prezzi sono stati Germania, Francia, Italia, Belgio ed Irlanda, mentre favorevoli erano Inghilterra, Olanda, e Danimarca, Spagna, Portogallo e Grecia. La Germania ha chiesto l'abolizione delle misure di corresponsabilità per diminuire l'effetto della riduzione dei prezzi. La Francia invece si è battuta per mantenere elevata la preferenza comunitaria, ossia la differenza fra il prezzo soglia di entrata e quello di intervento dei cereali. Un argomento di discussione, non ulteriormente approfondito, è stato quello della continuazione o meno delle compensazioni dopo il 1999.

L'accordo definitivo è stato comunque raggiunto il 21 maggio 1992. Il Commissario dell'agricoltura Mac Sharry lo ha definito come la più

significativa riforma compiuta dalla prima regolamentazione del mercato europeo dei cereali approvata nel 1962⁶.

Le misure della riforma della PAC sono state trasformate in regolamenti applicativi con la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale CEE del 1 e del 30 luglio 1992 (vedi l'Appendice A). Essi si differenziano tuttavia in alcuni punti essenziali dalle proposte originali. La riduzione del prezzo indicativo dei cereali risulta, infatti, inferiore: 29% rispetto al 35% proposto inizialmente dalla Commissione. Viene inoltre abolito il massimale di compensazione che era stato fissato per la messa a riposo obbligatoria dei seminativi da parte dei grandi produttori. Nel settore del latte le riduzioni di prezzo previste (del 15% per il burro e del 5% per il latte in polvere) sono state sostanzialmente annullate e, di fatto, limitate al solo burro (-5%). La validità delle quote viene prolungata, mentre la regolamentazione definitiva del settore lattiero-caseario viene rinviata. Anche per il tabacco l'applicazione delle azioni di riforma viene posticipata. Altro elemento di novità definitivo riguarda l'introduzione di alcuni parametri vincolanti, come la *Superficie di Base* regionale per i seminativi, e la *Mandria Regionale di Riferimento* per le carni bovine. Ciò, oltre a rendere più complicata la gestione delle nuove azioni comunitarie, renderà più pervasivi i meccanismi di regolamentazione delle produzioni attraverso

(6) Per maggiori dettagli sulle posizioni dei diversi paesi nella trattativa che ha portato al compromesso del maggio 1992 si veda l'articolo di Burrell (1992). L'accordo definitivo è stato approvato con il solo voto contrario dell'Italia, la cui posizione si è rivelata del tutto particolare e marginale in quanto la delegazione italiana aveva collegato al compromesso finale la soluzione del problema delle quote del latte. La richiesta dell'assegnazione di quote aggiuntive di 2,5 milioni di tonnellate e di una sanatoria delle penalità previste ha isolato l'Italia e condizionato la sua partecipazione alla trattativa. Il problema delle quote del latte ha tuttavia trovato una soluzione definitiva solo nel maggio del 1993 con un compromesso che assegna all'Italia una ulteriore quota di 900 mila t di latte.

Nel frattempo è stata approvata una legge nazionale di riordino delle quote latte che prevede l'assegnazione agli allevatori di due livelli di quote: la prima (quota A) riconosce la produzione 1988-89, la seconda (quota B) che consente la parziale compensazione delle produzioni eccedentarie, ma che deve essere ridotta nei prossimi anni.

l'imposizione di vincoli quantitativi per le singole aziende, aggiungendosi alle quote fisiche di produzione del latte, delle barbabietole e del tabacco.

Occorre sottolineare però che la riforma intacca radicalmente il meccanismo fondamentale di sostegno dei prezzi agricoli, e che ciò modifica non solo la redditività di alcune importanti produzioni, ma anche i termini di convenienza reciproca fra settori con vantaggi evidenti per le produzioni zootecniche rispetto ai seminativi. Il punto di maggior rilievo dell'accordo riguarda, infatti, la riduzione graduale dei prezzi dei cereali nella direzione di un progressivo riallineamento ai prezzi vigenti sui mercati mondiali. Ciò consentirà una forte riduzione dei costi di alimentazione negli allevamenti e quindi un minore intervento comunitario a sostegno di questi comparti, in particolare in quello della carne. La prevedibile riduzione dei prezzi all'interno della Comunità di questi importanti e strategici prodotti dell'agricoltura europea favorirà sicuramente l'industria di trasformazione, con prevedibili benefici anche per i consumatori.

La riforma inoltre abolisce gran parte del sistema degli stabilizzatori di bilancio approvati nel 1988, nonché le misure di corresponsabilità. Essa lascia però sostanzialmente inalterate altre importanti misure della politica comunitaria a partire dalle quote di produzione. Inoltre, non vengono ancora messi in discussione molti dei meccanismi di intervento per lo stoccaggio e la distruzione dei prodotti agricoli, mentre gli interventi sui mercati interni e sulle restituzioni alle esportazioni rimangono gli strumenti essenziali di intervento. La stessa protezione esterna dei cereali risulta, come vedremo, per alcuni aspetti rafforzata dalla maggiore differenza fra il prezzo di intervento interno e quello soglia di entrata. La riforma inoltre si presenta particolarmente debole in riferimento ad una strategia per le produzioni di qualità, e rinvia ad un secondo momento i problemi dell'ammodernamento strutturale e quello dello sviluppo di

nuovi strumenti di politica agraria.

Tabella 1.1 - L'evoluzione della spesa comunitaria per gli aiuti alle produzioni. Previsioni con e senza l'applicazione della riforma (milioni di ECU)

Prodotti	1991	1995	1999
<i>PAC Invariata</i>			
Cereali	5.148	9.003,9	10.944,3
Semi oleosi	3.781	5.949,5	7.231,6
Lattiero-caseari	5.063	5.588,6	6.168,8
Bovini	2.178	2.256,9	2.081,7
Ovini	1.696	2.061,5	2.275,5
Totale parziale	17.866	24.860,4	28.701,9
Altre produzioni	14.134	15.601,3	17.220,9
Totale	32.000	40.461,7	45.922,8
<i>Piena applicazione della riforma</i>			
Cereali	5.148	5.106,2	2.042,5
Semi oleosi	3.781	4.031,5	3.082,9
Lattiero-caseari	5.063	4.920,4	4.740,0
Bovini	2.178	2.256,9	2.081,7
Ovini	1.696	1.777,5	1.606,3
Totale parziale	17.866	18.092,5	13.561,4
Altre produzioni	14.134	15.601,3	17.220,9
Totale	32.000	33.693,8	30.782,3
<i>Misure di sostegno</i>			
Sostegno alle prod. veg.		12.566,7	13.122,0
Prepensionamento		734,0	1.137,0
Ambiente		704,0	2.200,1
Totale		14.004,7	16.459,1

Fonte: Agra Europe, 1992.

Uno dei principali interrogativi della riforma rimane comunque quello del suo impatto sulle produzioni e sulle sue capacità di ridurre le eccedenze produttive. A livello europeo, alcune stime indicative prevedono una riduzione dei seminativi del 10%. Tuttavia il calo delle produzioni potrebbe essere molto inferiore data la tendenza da un lato a privilegiare la messa a riposo dei terreni peggiori, dall'altro a

intensificare la produzione nella parte rimanente della superficie aziendale, fino al livello consentito dai costi di produzione.

Tabella 1.2 - La riforma della PAC: le misure di accompagnamento (milioni di ECU)

Misura	1993	1994	1995	1996	1997	5 anni
<i>Prepensionamento</i>						
Contributo FEAOG	29	183	411	542	635	1800
Contributo di Stati membri	23	146	323	427	502	1421
<i>Ambiente</i>						
Contributo FEAOG						
- riduz. degli apporti: agric. biologica/estensivizzazione	5	22	45	73	111	256
- agricoltura compatibile	16	66	134	216	330	762
- conserv. spazio rurale(1)	18	77	156	252	385	888
- imboscamento(2)	40	45	52	65	83	285
- totale	79	210	387	606	909	2191
Contributo di Stati membri	65	172	317	496	744	1794
A CARICO DEL FEAOG	108	393	798	1148	1544	3991

Fonte: Commissione CEE, Evoluzione e futuro della politica agricola comune, COM(91)258, Bruxelles 19/7/1991.

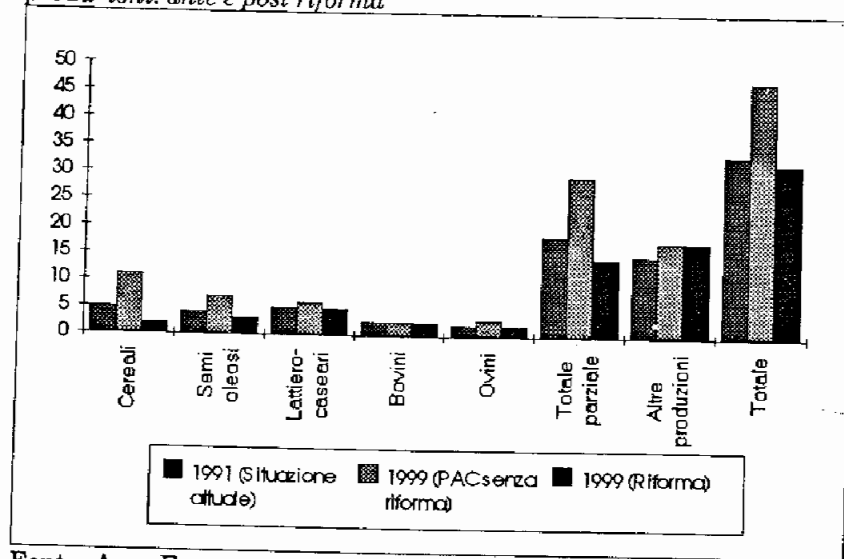
(1) comprese le terre abbandonate dagli agricoltori prepensionatisi (costo valutato in 16 Mio di ECU nel 1997)

(2) di terreni agricoli

L'ottenimento di significative riduzioni nelle quantità prodotte dipenderà quindi in misura rilevante dalle misure di accompagnamento, che peraltro non sembrano per il momento particolarmente incisive. Queste misure, formulate come interventi di carattere integrativo costituiscono un corpo unico della riforma. Esse infatti, pur avendo natura strutturale, fanno parte a pieno titolo della riforma delle organizzazioni comuni dei mercati. Di conseguenza, i loro finanziamenti verranno erogati dal FEOGA-Garanzia. Va tuttavia evidenziato che per la prima volta si utilizza questa sezione

per finanziamenti di tipo strutturale.

Figura 1.2 - L'evoluzione della spesa comunitaria per gli aiuti alle produzioni: ante e post riforma



Fonte: Agra Europe, 1992

1.3 I contenuti della riforma

Le misure di riforma della PAC si differenziano notevolmente da prodotto a prodotto. E' quindi necessario descrivere, seppur brevemente, le diverse azioni previste.

1.3.1 I Seminativi

Un primo elemento di novità introdotto dalla riforma è l'accorpamento in un unico settore, denominato *seminativi*, di produzioni che fino ad oggi sono state regolamentate separatamente.

Di conseguenza le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) dei Cereali, Semi oleosi e Piante proteiche, a partire dalla campagna agricola 1993/94, costituiranno un unico grande settore di intervento della PAC⁷. Anche se il meccanismo di fissazione dei prezzi per cereali da un lato, e dei semi oleosi e proteaginosi dall'altro, si presenta alquanto diverso, viene mantenuto un rapporto di equilibrio molto stretto fra i prezzi dei cereali e quelli degli altri seminativi.

Per i seminativi gli obiettivi principali della riforma riguardano la riduzione delle produzioni per riequilibrare i mercati, la limitazione degli effetti negativi sull'ambiente, un maggiore impiego dei cereali nell'alimentazione animale, ed anche un vantaggio per i consumatori, attraverso la riduzione diretta dei prezzi dei cereali e il decremento indiretto di quelli delle carni e del latte.

A favore degli agricoltori viene istituito un regime di sostegno al reddito, consistente in un *pagamento compensativo* fissato per ettaro e differenziato su scala regionale.

A) Cereali

La riduzione del sostegno dei prezzi viene introdotta gradatamente, con l'applicazione di un regime transitorio di tre anni, dalla campagna 1993/94 a quella 1995/96 (fig. 1.3). In questo periodo, il calo del prezzo indicativo dei cereali passa dagli attuali 155 ECU per tonnellata, a 110 ECU nella campagna 1996/97. Si tratta di una riduzione molto consistente anche se inferiore a quella prevista originariamente nella proposta di riforma della Commissione⁸. Al tempo stesso il prezzo di intervento subisce una diminuzione

(7) Nella categoria dei **cereali** vengono inclusi frumento tenero, frumento duro, orzo, avena, segala, sorgo da granella, granoturco, grano saraceno, miglio, scagliola, e altri cereali. Nella categoria delle **oleaginose** vi sono fave di soia, semi di colza e ravizzone, e girasole. Nella categoria delle **piante proteiche** sono compresi piselli, fave e favette, e lupini dolci.

(8) Per tutto il periodo di applicazione della riforma - e già a partire dalla campagna 1992/93 - vengono sospesi i prelievi di corresponsabilità, sia quelli di base (pari al 5% del prezzo indicativo) che quelli supplementari (pari all'8%).

superiore a quella del prezzo indicativo passando da 150 a 100 ECU per tonnellata. La preferenza comunitaria viene mantenuta, e per certi versi rafforzata, mantenendo il prezzo soglia di ingresso per le importazioni extra comunitarie al di sopra del prezzo indicativo (45 ECU).

La compensazione prevista a favore degli agricoltori cresce in maniera proporzionale e passa da 25 ECU per tonnellata nella campagna 1993/94, a 45 ECU in quella 1996/97.

Il calcolo del pagamento compensativo a favore degli agricoltori è sostanzialmente uguale sia per i cereali che per le oleaginose e le proteaginose. I finanziamenti vengono elargiti sotto forma di aiuti per ettaro calcolati utilizzando il parametro di base (da 25 ECU/t nel 1993/94, a 45 ECU/t nel 1995/96) e le rese unitarie dei seminativi per zone omogenee definite con appositi piani di regionalizzazione redatti da ciascuno Stato membro. Un esempio di calcolo dei pagamenti compensativi per ettaro al termine della riforma è riportato nella tabella 1.3⁹.

Per quanto riguarda i produttori di frumento duro nelle zone tradizionalmente vocate è stata prevista, oltre alla compensazione calcolata come per gli altri cereali, un'integrazione supplementare pari a 297 ECU/ha, corrisposta già a decorrere dalla campagna 1993/94¹⁰.

(9) I piani di regionalizzazione, in adempimento al Regolamento 1765/92, sono stati predisposti dal Ministero dell'Agricoltura prendendo come base amministrativa le Province e le zone altimetriche (pianura, collina, montagna) per tenere conto delle specifiche caratteristiche pedo-climatiche che influenzano notevolmente le rese unitarie, e quindi il calcolo del pagamento compensativo. Per l'Italia sono state quindi individuate 256 zone omogenee di coltivazione (G.U. n. 266 dell'11/11/1992). Inoltre è stato adottato anche un piano di regionalizzazione specifico per il mais, che presenta rese per ettaro molto diverse dagli altri cereali.

(10) Per quanto riguarda l'Italia, sono state individuate come regioni tradizionali di produzione del grano duro: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana.

Figura 1.3 - I nuovi prezzi dei cereali nella CEE in ECU/t

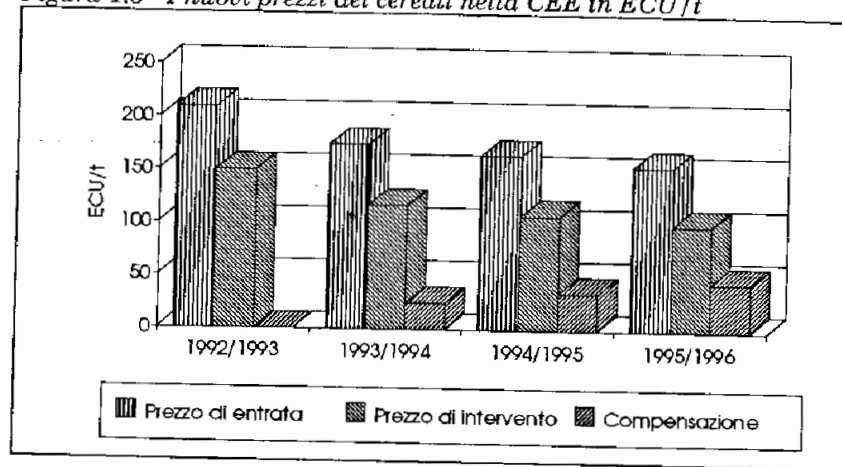
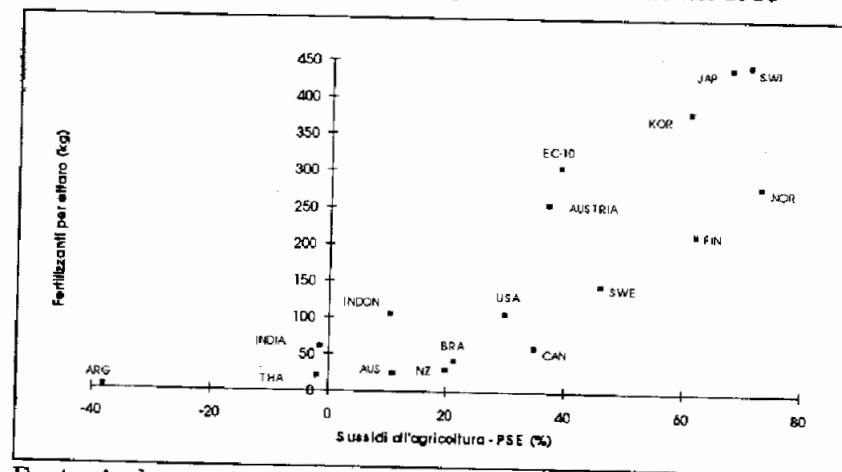


Figura 1.4 - Relazione tra sussidi all'agricoltura (PSE)(11) nel periodo 1979-89 ed utilizzo di fertilizzanti chimici per ettaro coltivato nel 1985



Fonte: Anderson, 1992.

(11) L'equivalente di sovvenzione alla produzione (PSE) è una misura del sostegno che consente di confrontare i livelli esistenti nei vari paesi in ciascun periodo di tempo per ogni prodotto, o per il complesso della produzione agricola; il PSE riguarda ogni tipo di trasferimento di risorse dallo Stato e dai consumatori agli agricoltori.

Per il pagamento delle compensazioni la riforma introduce anche la definizione di **superficie di base regionale**, che corrisponde alla superficie complessivamente coltivata con seminativi o messa a riposo attraverso un regime sovvenzionato da fondi pubblici, nelle tre annate 1989, 1990 e 1991 nelle singole regioni. Nel caso in cui la superficie per la quale viene richiesto un pagamento compensativo superi la superficie di base regionale, vengono applicate due diverse sanzioni¹².

Il pagamento compensativo viene concesso nel quadro di una normativa che prevede due differenti regimi di applicazione: da un lato quello generale accessibile a tutti i produttori agricoli, e dall'altro il regime semplificato riservato ai piccoli produttori.

In particolare sono definiti **Piccoli produttori** quei coltivatori la cui superficie di base a seminativi (cereali, semi oleosi e piante proteiche) non superi quella necessaria per produrre 92 tonnellate di cereali. Le dimensioni aziendali variano quindi da zona a zona in quanto vengono calcolate sulla base delle rese medie cerealicole definite nel piano di regionalizzazione. Il pagamento compensativo calcolato moltiplicando l'importo di base (45 ECU/t dal 1995/96) per la resa cerealicola media della zona, viene concesso integralmente per tutta la superficie a seminativi dell'azienda e senza ulteriori condizioni. I **Grandi produttori** sono le aziende con superfici equivalenti a produzioni cerealicole superiori a 92 tonnellate. Per poter usufruire delle compensazioni, esse devono obbligatoriamente ritirare dalla produzione il 15% della loro superficie a seminativi, usufruendo anche per essa di una compensazione. Il suo ammontare viene calcolato alla stessa maniera della compensazione per la diminuzione dei prezzi dei cereali, ed è proporzionale alla superficie

(12) Le sanzioni prevedono la riduzione ad ogni singolo agricoltore delle superfici ammissibili ad usufruire del pagamento compensativo in maniera proporzionale al superamento delle superfici di base per ogni tipo di aiuto. Nella campagna di commercializzazione successiva viene imposto poi un set-aside straordinario ed obbligatorio senza indennizzo.

messa a riposo.¹³

B) *Semi oleosi e piante proteiche*

Per quanto riguarda i semi oleosi (soia, girasole, colza, ravizzone) gli elementi fondamentali per il calcolo delle compensazioni, oltre alle rese, riportate anch'esse nel piano di regionalizzazione, sono il prezzo di riferimento delle oleaginose, che corrisponde a quello del mercato mondiale, e il prezzo medio dei cereali nella Comunità.

La base della compensazione per le proteaginose viene quindi calcolata come differenza tra il prezzo di equilibrio tra cereali e oleaginose da un lato, e il prezzo di riferimento dall'altro¹⁴. La determinazione della compensazione effettiva per ettaro varia a seconda della regione e viene ottenuta moltiplicando il coefficiente di compensazione di base per le rese definite nel piano di regionalizzazione¹⁵.

(13) Il ritiro delle terre dalla produzione previsto dalla riforma si differenzia sostanzialmente da quello facoltativo applicato negli anni precedenti. Nel quinquennio precedente esso ha interessato, nell'intero periodo 1988-1992, oltre 1,7 milioni di ettari di SAU, che rappresentano poco più dell'1% della terra arabile della Comunità. La Germania ha utilizzato a pieno questo regolamento con 374.000 ettari; mentre i nuovi Länder hanno cominciato solo nel 1991/92 ad utilizzare queste misure con quasi 105.000 ettari, ma estensioni molto maggiori sono previste per l'anno prossimo. In Italia, dopo un ritardo nell'applicazione iniziale, la messa a riposo dei terreni si è progressivamente affermata con oltre 720.000 ettari e solo nel 1990/91 ha riguardato quasi 25.000 aziende ed oltre 270.000 ettari.

(14) Per il 1992/93 sono stati fissati i seguenti parametri:
- prezzo di riferimento delle oleaginose, pari a 163 ECU per tonnellata;
- prezzo medio dei cereali, stimato per il raccolto della campagna 1992/93 in 155 ECU a tonnellata;

- rapporto di equilibrio tra prezzi dei cereali e delle oleaginose, posto pari a 2,1/1, in modo da non costituire un particolare incentivo a favore dell'una o dell'altra coltura. Ciò corrisponde ad un prezzo medio di equilibrio delle oleaginose rispetto a quello dei cereali di 325,5 ECU/t, pari a 155x2,1. Con questi dati nella campagna 1992/93 la compensazione risulta di 162,5 ECU/t, cioè 325,5 - 163.

(15) A decorrere dalla campagna di commercializzazione 1993/94 per il calcolo dei pagamenti compensativi per i semi oleosi sono stati fissati i seguenti parametri:
- prezzo di riferimento previsionale di 163 ECU/t; - importo di riferimento comunitario pari a 359 ECU/t;
- per ciascuna regione definita nei piani di regionalizzazione nazionali la Commissione stabilisce un importo di riferimento regionale previsionale che traduca il rapporto tra la resa cerealicola della regione e quella della Comunità (4,6 t/ha)

Per le colture oleaginose inoltre, i Quantitativi Massimi Garantiti (QMG) previsti dagli stabilizzatori sono stati sostituiti con le Superfici Massime Garantite (SMG). Queste sono state definite globalmente per la Comunità nel seguente modo: 509.000 ha per la soia; 1.202.000 ha per il girasole; 2.377.000 ha per la colza ed il ravizzone. Se queste superfici vengono superate, viene operata una riduzione dell'aiuto in misura proporzionale alla percentuale delle superfici in eccesso.

Per quanto riguarda i prodotti proteici (pisello, fava e lupini dolci) la compensazione viene calcolata come per i cereali, utilizzando un coefficiente di compensazione di 65 ECU/ha e le rese unitarie sono calcolate nel piano di regionalizzazione dei cereali.

1.3.2 Tabacco

Gli obiettivi della riforma nel comparto del tabacco sono finalizzati alla riduzione delle produzioni, al raggiungimento dell'equilibrio di mercato per talune varietà che non trovano più sbocco commerciale ed, infine, alla promozione dell'estensivizzazione delle produzioni.

Il meccanismo di integrazione dei prezzi attuato in precedenza basato sulla concessione di un premio diversificato a seconda delle varietà coltivate, ha infatti perso nel corso degli anni la sua efficacia, sia perché sono mutati i gusti del consumatore e di conseguenza le esigenze della domanda, sia perché ha spinto i produttori ad aumentare la produttività soprattutto delle varietà con scarso mercato.

L'intervento prevede quindi una riclassificazione dei premi secondo cinque diversi gruppi di varietà e tre varietà speciali (8 classi). E' prevista, inoltre, l'istituzione di un'agenzia di controllo, con la funzione di sovrintendere all'erogazione dei premi ed eventualmente

oppure tra la resa regionale dei semi oleosi e la resa media dei semi oleosi della Comunità (2,36 t/ha) a scelta dello Stato membro.

di intervenire nella gestione del sistema delle quote. Il sistema degli stabilizzatori, basato sulle Quantità Massime Garantite (QMG) fissate per ogni varietà coltivata, viene modificato con la fissazione di quote per gruppi di varietà¹⁶. Le quote complessive per la Comunità sono state così definite: 390 mila t nel 1992; 370 mila t nel 1993; 350 mila t nel 1993/94. E' prevista inoltre l'assegnazione di quote individuali a produttori o gruppi di essi (eventualmente trasformatori) in base al quantitativo medio prodotto o trasformato nell'ultimo triennio, qualora gli Stati membri siano in possesso dei requisiti necessari.

E' prevista inoltre l'istituzione di un programma di ricerca volto a individuare e a promuovere le varietà meno tossiche, e di uno di riconversione produttiva per i tabacchi scuri italiani (varietà Forchheimer Havana) e varietà greche (Tsebelia e Mavra).

1.3.3 Latte

In questo comparto le finalità sono quelle di riequilibrare il mercato lattiero-caseario e di contenere le eccedenze produttive.

A questo fine erano state introdotte nel 1984 le quote lattiere già esaminate nel capitolo precedente. Entro la fine del 1992 era prevista una riforma volta a semplificarne i meccanismi di funzionamento¹⁷.

(16) Per la campagna in corso i QMG comunitari, peraltro già ripartiti in gruppi di varietà, sono stati fissati dal Reg. 861/92 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della CEE del 7 aprile 1992. La ripartizione delle quote per Stato Membro e gruppo di varietà per le campagne 1993/97 è riportata in *Agra Europe* n. 1492 del 21 maggio 1992 in Annex 1 (p. 10). La classificazione in gruppi delle varietà di tabacco è riportata in allegato su "Agricoltura" n. 226 p. 70.

(17) Le proposte formulate dalla Commissione per la revisione della normativa in materia di quote lattiere sono le più diverse e prevedono: il raggruppamento dei principi di base; il riferimento ai quantitativi di riferimento al 31 marzo 1991; l'applicazione delle quote agli acquirenti e non ai singoli agricoltori; l'introduzione di un'aliquota unica per le vendite dirette e le consegne alle latterie (115% del prezzo indicativo); l'applicazione di un meccanismo di cessioni temporanee delle quote individuali.

Esse sono state tuttavia prorogate fino al 2000, con una ulteriore riduzione delle quote individuali del 2%, che va ad aggiungersi a quella di pari entità già adottata per la campagna lattiera 1991/92. E' prevista inoltre l'istituzione di un programma speciale per favorire la cessazione dell'attività, allo scopo di raccogliere le quote in un apposito Fondo di Riserva Nazionale, da ridistribuire successivamente a piccoli e medi produttori operanti nelle zone svantaggiate e agli allevamenti da latte di tipo estensivo.

Un meccanismo di compensazione è previsto per i produttori che subiranno una riduzione delle quote individuali, attraverso la corresponsione per 10 anni di obbligazioni al portatore, commerciabili liberamente sul mercato (5 ECU per quintale all'anno per 10 anni)¹⁸. Al tempo stesso il programma di riscatto volontario delle quote lattiere continua a rimanere funzionante, attraverso la vendita dei produttori interessati di quote alle autorità in cambio di obbligazioni.

La Comunità finanzia il programma per un periodo decennale con un contributo massimo del 50% ed un importo del premio non superiore ai 2,5 ECU/q. Per gli allevatori che abbandonano definitivamente la produzione si prevede una compensazione, sempre attraverso obbligazioni, fissata a 17 ECU/q con possibilità di integrazioni nazionali al di sopra di tale importo.

La diminuzione dei prezzi istituzionali nel settore del latte riguarda, come abbiamo già sottolineato, solamente il burro e consiste in una diminuzione del prezzo indicativo per un ammontare complessivo pari al 5% da realizzarsi nelle due campagne 1993/94 e 1994/95¹⁹.

(18) Una proposta per utilizzare questo metodo di compensazioni in modo generalizzato è stata formulata da Tarditi (1992). Ciò consentirebbe di evitare le complicazioni derivanti dalla predisposizione di un sistema burocratico-amministrativo per la erogazione annuale delle compensazioni.

(19) La situazione italiana nella applicazione delle quote è stata del tutto anomala ed è diventata, per certi aspetti, paradossale. Infatti, in Italia, le quote non sono state applicate in quanto si è considerato l'intero territorio nazionale come bacino unico in cui si compensa l'incremento della produzione di alcuni produttori con

1.3.4 *Carni bovine*

Le finalità della riforma sono rivolte sia al contenimento delle produzioni, sia al mantenimento dei margini di concorrenzialità con le altre carni. Inoltre le carni bovine, come del resto tutta la zootecnia, sono interessate anche indirettamente ed in senso positivo dalla riforma per la diminuzione dei costi di alimentazione del bestiame.

Le misure riguardano sia l'abbassamento dei prezzi, sia la promozione di forme di allevamento di tipo estensivo; inoltre, per ciò che concerne il consumo, favorisce l'adozione di provvedimenti specifici a tutela della qualità. La riduzione del prezzo di intervento della carne bovina è fissata pari al 15% ed è attuata nel corso in tre anni.

Il sistema dei premi per compensare i produttori delle perdite, ed in particolare quelli che praticano forme di allevamento di tipo estensivo, più penalizzati dalla diminuzione dei prezzi, viene collegato alla "densità di carico", un parametro che misura l'intensità dell'allevamento sulle superfici foraggere. Solamente gli allevamenti che presentano carichi del bestiame sulle colture foraggere inferiori a 3,5 UBA per ettaro di foraggere, ridotti a 2,5 UBA nel 1995/6,

l'abbandono di altri. La posizione italiana è stata giustificata dalla sostanziale posizione deficitaria del nostro paese, con un livello di autoapprovvigionamento del latte che supera di poco il 60% del fabbisogno nazionale e dalle difficoltà amministrative per l'attuazione di queste misure. Le sempre più forti pressioni della comunità per l'applicazione delle quote secondo la normativa vigente hanno spinto il Ministero dell'Agricoltura italiano a creare un apposito organismo di gestione, l'Unalat, per la definizione delle quote e l'assegnazione delle quote individuali. Questo processo ha messo in evidenza che le quote del latte assegnate ed accettate dall'Italia nel 1984, oltre 8,7 milioni di tonnellate, sottostimavano ampiamente, di oltre il 20%, la produzione effettiva di latte. I pagamenti delle penali previste per il superamento delle quote avrebbero comportato il pagamento di oltre 1.000 miliardi all'anno. L'Italia, prima di passare all'applicazione definitiva delle quote, ha chiesto alla Comunità l'assegnazione aggiuntiva di ben 2,5 milioni di tonnellate. Questa trattativa, conclusasi nel 1992, in concomitanza con la discussione sulla riforma della politica agricola, ha riconosciuto all'Italia una ulteriore quota di 900.000 tonnellate, mentre la produzione che eccede le nuove quote dovrà essere riassorbita.

capi, nelle regioni svantaggiate, e 500 capi nelle altre regioni; oltre questi limiti esso viene elargito solamente per il 50%. A particolari condizioni è prevista anche la trasferibilità dei diritti al premio, che può anche essere associata alla cessione delle superfici aziendali, come nel caso di una vendita o di una successione.

1.3.6 Le misure di accompagnamento

Le misure agro-ambientali

Per la promozione di "metodi di produzione agricola" *compatibile* è stato predisposto il Regolamento 2078/92 che costituisce il primo intervento organico in materia agro-ambientale della Comunità.

Le finalità perseguite dal regolamento riguardano:

- la riduzione dell'impiego dei concimi e/o fitofarmaci;
- l'estensivizzazione delle produzioni vegetali;
- la riduzione della densità dei bovini ed ovini;
- la promozione di forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, dello spazio rurale, delle risorse naturali, del paesaggio e della diversità genetica;
- la cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati;
- il ritiro dei seminativi per venti anni;
- la gestione dei terreni per l'accesso al pubblico e le attività ricreative;
- la formazione degli agricoltori.

Esso prevede un cofinanziamento al 50% della Comunità, con il FEOGA-Garanzia, e degli Stati membri, per raggiungere alcuni obiettivi a tutela dell'ambiente. Gli Stati membri possono incrementare gli aiuti previsti, senza però modificarne la quota a carico della Comunità e possono inoltre, stabilire un quadro

normativo generale, a cui devono far riferimento i singoli programmi zonali.

L'applicazione del regolamento è obbligatoria su tutto il territorio di ciascuno stato membro e prevede, in una prima fase, la redazione di *programmi zonali pluriennali* che evidenziano la diversità delle situazioni ambientali, delle condizioni naturali e delle strutture agrarie. Questi programmi, una volta approvati dalla Commissione, divengono la base per la determinazione degli aiuti agli agricoltori che adottano le pratiche compatibili. I Paesi membri, oltre che predisporre i piani, devono anche curarne l'attuazione, definendo anche delle priorità fra i problemi da affrontare.

Ogni programma zonale agro-ambientale deve contenere obbligatoriamente:

- la delimitazione della zona geografica, effettuata in base a criteri di omogeneità;
- la descrizione delle caratteristiche naturali, ambientali e strutturali della zona;
- gli obiettivi da perseguire e le azioni per raggiungerli;
- i criteri seguiti per la concessione degli aiuti;
- la previsione delle spese annuali per la realizzazione del programma;
- le azioni da intraprendere per una adeguata informazione degli imprenditori agricoli.

Le aziende agricole interessate agli interventi previsti dai piani zonali dovranno, a loro volta, presentare un piano aziendale di azione agro-ambientale per le superfici che saranno oggetto dell'intervento.

In Italia le Regioni sono obbligate a predisporre ed approvare i programmi zonali relativi al proprio territorio, sottoponendoli successivamente al MAF ed alla Commissione per la definitiva approvazione. Le regioni hanno assunto un ruolo di primaria importanza, in quanto il Ministero, nella predisposizione delle

modalità di attuazione del regolamento, ha lasciato loro ampie facoltà di intervento, essendo, una volta che il piano sia approvato dalla Commissione, le referenti dirette della Comunità ²¹.

Gli aiuti concessi alle aziende agricole che adottano le pratiche compatibili sono modulabili in funzione della prevista diminuzione di reddito e possono contenere anche degli incentivi per favorire l'adozione delle misure, ma l'ammontare complessivo dell'aiuto non può superare il valore massimo stabilito dal regolamento.

Le misure per la forestazione

Queste misure, contenute nel Reg. 2079/92, hanno lo scopo di limitare l'abbandono delle aree coltivate, di creare una fonte alternativa di reddito per gli agricoltori e, non ultimo, di ridurre il deficit di legname della Comunità. Per raggiungere questi obiettivi e per rendere più efficaci le misure già in atto si sono incrementati gli aiuti attualmente in vigore ²².

Il sistema di aiuti previsto per l'imboschimento si articola in tre forme di sovvenzioni e i massimali sono specificati per impianti di latifoglie e conifere:

(21) A titolo esemplificativo si riportano le principali direttive emanate dalla Regione Emilia-Romagna per la predisposizione dei piani zonalı agroambientali. I limiti quantitativi di azoto distribuibili annualmente ad ettaro ammontano a 250 kg nelle aree non soggette a rischio di inquinamento e a 210 kg nelle aree a rischio più elevato; ridurre l'impiego dei fitofarmaci con l'adozione di tecniche di lotta fitopatologica integrata, in accordo con il relativo programma nazionale. Per favorire l'estensivizzazione colturale, si prevede una diminuzione delle profondità di lavorazione dei suoli, il ripristino delle rotazioni di lunga durata, la riconversione dei seminativi a pascoli estensivi, l'allargamento dei sestı d'impianto e della densità di semina e trapianto e l'uso di sementi selezionate e di cultivar a maggior pregio qualitativo e meno produttive.

(22) La raccomandazione della Commissione sulle strategie di intervento nel settore forestale, COM 255 (88) del luglio 1988, ha sciolto definitivamente i dubbi precedenti sull'ammissibilità dell'azione della Comunità in campo forestale, non previste nei Trattati di Roma. L'azione forestale è comunque intesa prevalentemente come elemento che fa parte dell'azione di sviluppo rurale e di salvaguardia dell'ambiente. Per la forestazione, gli interventi in vigore sono compresi nel Reg.CEE n.2328/91 "Relativo al miglioramento dell'efficienza delle aziende agricole" (GU L218/1) al titolo VIII "Misure forestali nelle aziende agricole".

- i premi d'impianto per le conifere di 3.000 ECU/ha, e per le latifoglie di 4.000 ECU/ha;

- le sovvenzioni a copertura dei costi di manutenzione (per primi 5 anni) che ammontano a 950 ECU/ha per le conifere e 1.900 ECU/ha per le latifoglie;

- gli aiuti per la perdita di reddito (periodo massimo 20 anni), pari a 600 ECU/ha/anno per le conifere, e a 600 ECU/ha/anno per le latifoglie.

Gli aiuti per le specie a rapida crescita, come ad esempio il pioppo e l'eucalipto, sono limitati ai soli costi di impianto, mentre quelli per l'imboschimento e la manutenzione degli impianti possono essere globalizzati; in questo caso il pagamento è scaglionato in un periodo di 5 anni.

Ulteriori interventi che si aggiungono ai precedenti, sono previsti per il miglioramento delle superfici boschive e la sistemazione di frangivento (700 ECU/ha), per i sughereti (1.400 ECU/ha), per le fasce taglia fuoco e di punti d'acqua (150 ECU/ha), e per strade forestali (18.000 ECU/Km).

Come per le misure agro-ambientali, questi interventi dovranno essere applicati tramite la predisposizione in ogni Stato Membro di un Quadro Generale Nazionale che potrà essere eventualmente perfezionato sul piano regionale.

Le misure di prepensionamento

Gli scopi delle misure di prepensionamento (Reg. 2080/92) sono di garantire un reddito per coloro che abbandonano anticipatamente l'attività agricola, di favorire il ricambio delle forze produttive al fine di migliorare l'efficienza economica delle imprese agricole ed, infine, di indirizzare almeno una parte delle superfici rese disponibili verso usi di tipo alternativo. Anche in questo caso si sono incrementati gli aiuti già in vigore per quanto riguarda il prepensionamento, si veda il

Reg.CEE n.1096/88 "Che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola".

Le misure per il prepensionamento sono volte sia a procurare un reddito ai coadiuvanti o ai salariati anziani che si vengono a trovare in condizioni di disoccupazione, nel caso in cui il proprietario dell'azienda presenti domanda di prepensionamento, sia a favorire la cessione e l'ampliamento di aziende agricole quando queste rispondono ad un utilizzo razionale delle superfici agricole. I terreni resi disponibili possono essere utilizzati non solo per scopi agricoli dai successori o da altri agricoltori ma anche per scopi non agricoli nel caso in cui non fossero possibili ristrutturazioni.

Questa misura di accompagnamento prevede un regime di aiuti destinato a tutti gli agricoltori di età superiore ai 55 anni che non abbiano raggiunto ancora l'età pensionabile. Gli aiuti assumono le forme più diverse; si va da un premio per cessazione dell'attività ad un'indennità annua di importo fisso per la superficie aziendale resa disponibile; a quella annua di importo variabile (premio ad ettaro) per la superficie resa disponibile ed infine ad una pensione complementare qualora l'importo fissato nel regime pensionistico nazionale non sia sufficiente ad incentivare questa forma di intervento.

Le combinazioni delle forme di aiuto sono tutte ammissibili, purché venga rispettato un Importo Massimo Cofinanziabile (IMC) per azienda. Per il calcolo dell'importo totale per azienda si deve tener conto dei seguenti elementi:

- versamento di un'indennità annua di 4.000 ECU (componente fissa) per il periodo compreso tra l'inizio del prepensionamento ed il pensionamento, maggiorata di 250 ECU/ha (componente variabile) per un finanziamento complessivo annuo non superiore ai 1.000 ECU (la componente variabile non ha più alcuna influenza oltre i 24 ha).

- versamento di una pensione complementare annua che, aggiunta all'importo erogato dallo Stato, non superi i 10.000 ECU/anno.

- la durata massima di erogazione del prepensionamento non deve superare i 10 anni e questo non può essere elargito ad un agricoltore oltre il 70 anno di età.

1.4 L'ipotesi di accordo GATT e la riforma della PAC

L'ipotesi di accordo dell'Uruguay Round, negoziata a Washington nel novembre 1992 dai rappresentanti della Comunità Mac Sharry e Andriessen, comprende tutti gli aspetti del contenzioso agricolo che hanno finora impedito la chiusura dei negoziati in sede GATT. Questo accordo, che dovrebbe andare in vigore nel 1994, prevede innanzitutto che le misure di protezione, presenti a vario titolo alla frontiera, siano convertite in tariffe doganali fisse, e siano ridotte del 36% in un periodo di 6 anni²³. Inoltre le sovvenzioni per il sostegno interno devono essere ridotte globalmente e non per singoli prodotti del 20%, rispetto ai valori del triennio 1986/88 e il calcolo del sostegno complessivo è effettuato secondo la metodologia proposta dalla CEE, escludendo le sovvenzioni previste nella riforma della PAC.

L'accordo raggiunto per le esportazioni avrà riflessi non trascurabili sull'agricoltura comunitaria, soprattutto per alcuni

(23) Si tratta della media aritmetica semplice non ponderata e ciascuna tariffa deve essere ridotta per un minimo del 15%. La riduzione viene calcolata prendendo come riferimento il triennio 1986/88; poichè la tarifficazione CEE è ad un livello molto elevato, la sua incidenza pratica non dovrebbe essere rilevante. Inoltre, è stata inserita una clausola di "accesso minimo", per garantire l'importazione nella CEE di prodotti agricoli extracomunitari, pari al 3% dei consumi interni, sempre con riferimento al periodo 1986/88. Al termine dei 6 anni questa percentuale dovrà essere pari ad almeno il 5%; le quantità dei singoli prodotti da importare senza barriere doganali, stimate in base ai consumi interni del triennio di riferimento, dovrebbero essere: frumento: 281.000 t; carni: 78.000 t; latte in polvere: 69.000 t; burro: 10.000 t; formaggi: 104.000 t; uova: 208.000 t.

prodotti dell'area mediterranea e dell'Italia in particolare riso, pasta alimentare, semola di grano duro e formaggi pecorino e grana. Per ognuno di essi sono infatti previsti due tipi di impegni, la riduzione, da un lato, degli aiuti diretti alle esportazioni del 36% in 6 anni sulla base della media degli aiuti concessi nel quinquennio 1986/90; dall'altro del volume delle esportazioni sovvenzionate (21% in 6 anni), partendo dalla media delle stesso quinquennio²⁴.

Per le colture oleaginose a partire dalla campagna 1995/96, è stata concordata la riduzione della superficie coltivata nella Comunità a 5,1 milioni di ettari che corrisponde alla media delle superfici investite nel triennio 1989/91. Si prevede inoltre la riduzione annuale di quota superficie con percentuale uguale al tasso di set-aside previsto dal Reg. 1765/92, in ogni caso in misura non inferiore al 10%. Da questo conteggio sono escluse le superfici ad oleaginose per utilizzi non alimentari.

Infine è stata inserita una "clausola di pace" che esclude l'apertura di un contenzioso in sede GATT, qualora si verificano delle variazioni nelle misure di sostegno interno o negli aiuti alle esportazioni, da parte di uno dei sottoscrittori, purché i termini generali dell'accordo siano rispettati.

Secondo la Commissione, queste misure non incidono negativamente sulla realizzazione della riforma della PAC, in quanto i meccanismi di tarifficazione negoziati assicurano per un periodo di 6 anni una protezione sufficiente ai prodotti comunitari. Infatti i prezzi di intervento su cui vanno calcolate le tariffe (media 86/88) sono più elevati dei nuovi prezzi stabiliti con la riforma della PAC, mentre i prezzi mondiali (media 86/88) utilizzati per calcolare le tariffe sono, in generale, più bassi dei prezzi attuali ed infine i prezzi utilizzati (prezzi CAF all'importazione nell'86/88) per far scattare il meccanismo di salvaguardia sono più elevati dei prezzi mondiali, e ciò

(24) La riduzione è frazionabile in più anni, mentre i prodotti agricoli trasformati non sono soggetti a questo vincolo.

significa che questo meccanismo funzionerà effettivamente.

La Commissione stima inoltre che al termine dei 6 anni, comparando i prezzi all'importazione ed i prezzi di intervento, sarà mantenuta per la maggior parte dei prodotti, una sostanziale preferenza comunitaria, tranne che per lo zucchero e il latte in polvere scremato.

Il sostegno interno, con la riduzione del 20%, dovrebbe scendere a 65 Mio di ECU. Gli effetti congiunti della riforma della PAC e della procedura adottata per il calcolo del sostegno, che esclude gli aiuti diretti al reddito previsti nella riforma, fanno, invece ritenere che il valore complessivo del sostegno sarà inferiore a 51 Mio di ECU, quando la riforma sarà a regime. Pertanto le probabilità di rimanere al di sotto del tetto fissato in sede GATT sono elevate.

Tabella 1.5 - Quantità di prodotti esportabili ammessi al sostegno riducendo del 21% il volume base di ciascun prodotto (000 t)(*)

Prodotto	Vol. base	1994	1995	1996	1997	1998	1999
-Frumento	17008	16413	15817	15222	14627	14032	13438
Cereali	29833	28596	27559	26522	26484	24447	23410
-Burro	464	447	431	415	399	382	366
-Latte screm. in polv.	308	297	286	276	265	254	243
-Formaggio	386	372	359	345	332	318	305
-Altri prod. latt. cas.	1188	1146	1105	1063	1022	980	939
Prod. lattiero cas.	2348	2263	2181	2099	2017	1935	1853
-Carne bovina	1034	998	962	925	889	853	817
-Carne suina	492	475	458	440	423	406	389
-Carni avicole	368	355	342	329	316	304	291
Carni	1894	1828	1761	1695	1629	1563	1496

(*) Ipotesi di accordo GATT, novembre 1992

Fonte: Commissione CE, SEC(92) 2267 final.

Sempre secondo la Commissione, la superficie di 5,1 milioni di ettari per le oleaginose corrisponde a quella mediamente prevista dalla riforma; anche per i cereali il volume esportabile con sovvenzione, pari a 23,4 milioni di t, a cui vanno aggiunte le quantità

che possono essere oggetto di forniture gratuite (2,5 Mio di t nel 1991/92), è ritenuto compatibile con la riforma della PAC. Infatti, con la sua attuazione, la Commissione prevede una produzione di cereali di 164 Mio di t, un consumo interno in aumento di 9 Mio di t ed un surplus esportabile di 19 Mio di t, inferiore al tetto fissato in sede GATT.

Soltanto per i prodotti lattiero caseari la Commissione ritiene che non vi siano problemi per il burro ed il latte in polvere, mentre per gli altri prodotti, formaggi soprattutto, le eventuali difficoltà potranno essere superate attraverso una riduzione della produzione di latte di 2 milioni di t ed un aumento delle esportazioni senza restituzione di formaggi di alta qualità.

Il settore della carne bovina presenta invece alcuni problemi. Infatti al termine dei 6 anni il surplus esportabile sarà superiore di 300-400 mila t alle esportazioni autorizzate; poiché tale quantità rappresenta il 5% delle produzioni comunitarie, la Commissione, per fare fronte a questo sensibile squilibrio, pensa di introdurre nuove misure di contenimento delle produzioni, quali, ad esempio, nuovi limiti di peso massimo per i capi ammessi all'intervento.

1.5 Effetti della riforma della PAC in Italia

La valutazione dell'impatto della riforma della PAC ha suscitato un vasto interesse, le analisi sono state numerose e sono state approfondite nel tempo. Dalle valutazioni preliminari e più generali, per sottolineare i vantaggi di una riduzione del sostegno pubblico all'agricoltura negli scambi mondiali, si è infatti passati a valutazioni più specifiche della riforma man mano che questa veniva definita²⁵.

(25) Le valutazioni degli effetti della riduzione totale e parziale del sostegno dei prezzi agricoli e della completa liberalizzazione dei mercati mondiali, sono state, non casualmente, oggetto di sempre maggiori studi a cominciare da quelli effettuati

Alcune indagini condotte per la Comunità e per i singoli paesi, mettono in evidenza una vera rottura con la situazione precedente, soprattutto per quanto riguarda le principali colture. L'equilibrio sui mercati verrebbe raggiunto principalmente per la riduzione dell'offerta conseguente al ritiro delle terre dalla produzione, e per l'aumento della domanda di alimenti a base di cereali per il bestiame, indotto dalla riduzione dei prezzi²⁶.

Anche in Italia numerosi sono stati gli studi in questa direzione, fra questi si possono ricordare i contributi di Bartola e Sotte (1991), De Filippis e Salvatici (1991), e Tarditi (1991a). Analisi più recenti e specifiche sono state condotte, fra gli altri, da Campus (1992), da Saccomandi (1992) e da Nomisma (1992)²⁷.

Ricerche più dettagliate e puntuali hanno cercato di valutare gli effetti della riforma in alcune realtà regionali, in particolare, in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che rappresentano le aree in cui, probabilmente, maggiore sarà l'impatto della riforma. Di queste ricerche riporteremo i tratti essenziali nelle pagine seguenti per cercare di trarne alcune considerazioni di carattere più generale per

dall'OECD (1987a, 1988) su mandato ministeriale. A livello comunitario, una puntuale analisi sugli effetti distorsivi della politica dei prezzi e sui vantaggi di una loro riduzione si ha nell'analisi commissionata dal Governo australiano (BAE, 1985). Pregevoli sono anche i saggi contenuti nel volume di Tarditi e altri (1988).

(26) Queste indicazioni emergono dai lavori di Stolwijk (1992) e Loyat (1992) che utilizzano il modello ECAM (European Community Agricultural Model). Analisi più specifiche per la Francia e l'Inghilterra, con una valutazione degli effetti anche a livello regionale, si hanno in Jayet e Le Roux (1992). Si possono trovare ulteriori valutazioni, anche per i paesi e le regioni del Sud Europa, nel numero monografico della rivista *Economie Rurale*, n.211 (Jaquet, Boisson 1992). Inoltre un recente lavoro dell'INRA (Viau, 1992) si analizzano gli effetti della riforma nei confronti della competitività con gli Stati Uniti, oltre ad affrontare i problemi specifici dei principali comparti produttivi.

(27) Un recente studio Nomisma ha valutato l'impatto della riforma della Pac sull'agricoltura italiana comporterà una riduzione della Plv da un minimo di 3.578 ed uno massimo di 5.917 miliardi di lire, pari rispettivamente al 6 ed al 10 %. L'impatto sull'intero sistema economico sarà di dimensioni notevolmente superiori e potrà oscillare tra 5.500 e 9.000 miliardi di lire. La riduzione nel consumo dei fertilizzanti è stimata dal 7 al 12%, mentre quella negli acquisti delle macchine oscilla dal 3 al 6%. Naturalmente in questa analisi non si tiene conto delle compensazioni di reddito previste dalla riforma.

l'intera pianura padana ²⁸.

Le difficoltà di valutare complessivamente gli effetti della riforma della PAC derivano oltre che dalla diversità dei modelli e delle ipotesi utilizzate, anche e soprattutto dal susseguirsi delle modifiche ai testi della riforma. Inoltre per l'Italia vi sono stati il ritardo nella predisposizione dei piani di regionalizzazione e la recente svalutazione della lira, che ha modificato notevolmente il valore dell'ECU verde, che hanno contribuito a rendere più difficile il tentativo non solo di eseguire delle simulazioni sulla riforma della PAC, ma anche di effettuare una comparazione completa dei risultati ottenuti nei diversi modelli.

La riforma della PAC avrà comunque una notevole incidenza nell'agricoltura della Valle Padana proprio per lo sviluppo e l'intensità che essa ha fatto registrare nei decenni passati. E' quindi molto importante cercare di capire quali saranno le conseguenze della riduzione dei prezzi e delle altre misure previste sui redditi agricoli, e sulla competitività fra colture ed allevamenti, sia sulla messa a riposo dei terreni, per avere indicazioni più precise anche sull'impatto ambientale della nuova politica.

Il reddito complessivo dell'agricoltura nelle regioni della Valle padana, nell'ipotesi che non si verifichino spostamenti di fattori tra i settori produttivi, dovrebbe diminuire, ma non di molto, per gli effetti congiunti delle compensazioni per i seminativi e delle prevedibili

(28) L'indagine sulla Lombardia (ERSAL, 1992), che fa riferimento alle oltre 1800 aziende della rete Rica, considera il testo definitivo della riforma, anche se il valore dell'ECU utilizzato è quello di 1.761 lire, contro le oltre 2.200 raggiunte nei primi mesi del 1993. Il lavoro sulla Emilia-Romagna (INEA, Regione Emilia-Romagna 1992) utilizza un modello di programmazione lineare ed i dati della RICA, inserendo una riduzione del 29% degli attuali prezzi di mercato. La ricerca sul Veneto (Ferro ed Altri, 1992) utilizza anch'esso un modello di programmazione lineare, ma con un allineamento del prezzo dei cereali al nuovo prezzo di intervento previsto dalla riforma.

Questi studi, pur importanti ed analitici, sono da ritenersi largamente indicativi, in quanto difficilmente comparabili tra di loro, dato l'impiego di ipotesi e metodologie differenti. Essi offrono tuttavia interessanti argomenti per una prima valutazione degli effetti della riforma.

riduzioni di costo nell'alimentazione animale e dell'impiego di mezzi tecnici. Le analisi condotte prevedono in questo senso un leggero aumento in Lombardia, e una riduzione nel Veneto ed in Emilia-Romagna. Quello che cambia sostanzialmente è la composizione del reddito aziendale, in cui le compensazioni possono arrivare a costituire oltre il 30% del reddito stesso, determinando un sensibile arretramento della componente reddituale legata al mercato. Le conseguenze di questo importante mutamento non sono state ancora pienamente estrinsecate, ma saranno sicuramente tali da rallentare quella dinamica strutturale, che aveva fatto registrare nelle regioni del Nord, secondo i dati del recente censimento del 1990, una sostanziale riduzione del numero di aziende ed un aumento delle loro dimensioni medie ²⁹.

La riforma della PAC avrà profonde ripercussioni sui diversi comparti dell'agricoltura. Essa inciderà maggiormente sui redditi delle aziende a seminativo, provocandone una diminuzione del 10-15%, e delle aziende che allevano bovini da carne, mentre gli ordinamenti più avvantaggiati saranno quelli dell'allevamento da latte e, soprattutto, dei suini, accentuando le disparità già esistenti fra le aziende cerealicole e quelle zootecniche.

Per quanto attiene la messa a riposo dei terreni (set-aside) gli effetti dell'applicazione della riforma sono condizionati dalla struttura produttiva agricola regionale, in quanto una maggiore specializzazione a cereali e soia, comporta un maggiore valore del set-aside obbligatorio. L'Emilia-Romagna è infatti la regione dove l'incidenza del set-aside è più bassa. Pur non disponendo al momento di stime che riguardano il Piemonte e il Friuli Venezia Giulia, si può

(29) Se, come appare dai dati oggi disponibili, le risorse finanziarie assorbite dalla Pac riformata saranno addirittura superiori a quelle necessarie attualmente, è ragionevole ipotizzare che le compensazioni tenderanno, in futuro, a diminuire, e se non diminuiranno, non saranno certamente attualizzate ai valori reali. Occorrerà quindi tenere presente uno scenario di questo tipo nella impostazione delle politiche regionali, se si vorrà arrivare preparati ai processi di ristrutturazione che la riforma della Pac, per molte aziende, rinvia solo nel tempo.

ipotizzare che complessivamente il set-aside obbligatorio potrà interessare, nelle cinque regioni della Pianura padana, da 100 a 150 mila ettari, che rappresentano circa il 5% della SAU totale.

L'effetto della riforma sarà anche differenziato a seconda delle ampiezze aziendali, sia per le diverse modalità di applicazione della riforma (set-aside obbligatorio, compensazione per la soia), sia per gli effetti legati alle differenti intensità colturali. Le aziende più piccole, in genere, vengono compensate per la perdita di reddito, anche se esse fanno registrare una diminuzione minore dei costi di produzione. Invece, le aziende di maggiore interesse sono meno penalizzate dalla riforma, rispetto le medio-grandi, proprio per le attuali minori intensità colturali; Bruni (ERSA, 1992) evidenzia che in pianura le aziende con seminativi di ampiezza superiore a 100 U.D.E. subiscono una diminuzione di reddito sensibilmente inferiore a quelle con dimensione compresa fra 40 e 100 U.D.E.

Occorre tuttavia ricordare che le indicazioni e le valutazioni sugli effetti della riforma della PAC emerse nell'analisi condotta in Italia risultano cambiate, anche in modo profondo, dal processo di svalutazione della lira iniziato nel settembre del 1992. Ciò ha avuto importanti ripercussioni non solo sui cambiamenti di valore dell'ECU verde, che nel marzo del 1993 aveva superato le 2.200 lire, contro le 1.750 lire di pochi mesi prima, ma anche sui diversi rapporti col mercato nazionale e comunitario di interi comparti produttivi delle singole aziende agricole.

La svalutazione della lira limiterà e congelerà, nel breve periodo, gli effetti previsti dalla riduzione dei prezzi in ECU. Infatti questa riduzione del 30% in tre anni è per oltre due terzi assorbita dall'attuale svalutazione della lira rispetto al marco tedesco, che come è noto è il termine di riferimento dell'ECU verde. La minore o scarsa riduzione dei prezzi agricoli in lire italiane, ed il conseguente aumento delle compensazioni per ettaro tenderà a conservare più a lungo

l'attuale composizione della produzione agricola, disincentivando i processi di estensivizzazione e riconversione aziendale verso pratiche colturali meno intensive. In questo senso, sarà favorita la messa a riposo dei terreni, in quanto aumenterà la compensazione per il set-aside obbligatorio, mentre, nel caso dei seminativi, il peso della componente di reddito derivante dalla compensazione diventerà ancora più rilevante nei redditi aziendali, favorendo così una minore dinamica strutturale. L'aumento delle compensazioni potrà comportare la convenienza per i piccoli produttori ad optare per il regime generale con un aumento delle superficie a set-aside. Cambiamenti, anche sostanziali, si avranno nei termini di convenienza fra i comparti. A solo titolo di esempio, si ridurranno i sensibili vantaggi previsti per gli allevamenti suini ed avicoli, in quanto prevedibilmente aumenteranno i costi delle materie prime per la formulazione dei mangimi. Anche per gli allevamenti da latte si avranno vantaggi relativi dove è maggiore il ricorso ai reimpieghi aziendali di foraggio (es. Parmigiano-Reggiano). La nuova situazione valutaria andrà sfruttata per agevolare i processi di riconversione della agricoltura padana, salvaguardandone i livelli di competitività ed evitando che si esplichino solo gli effetti negativi dovuti all'incremento dei costi.

Molto del successo dell'intera riforma dipenderà comunque da come saranno applicate ed accolte dagli agricoltori le misure di accompagnamento, per le quali è prevista una rilevante compartecipazione degli Stati membri. Pertanto, se non verranno colte in pieno le possibilità di effettuare degli interventi più mirati alle particolari esigenze territoriali, le disparità fra le diverse realtà agricole potranno aumentare, anziché diminuire. Queste misure devono pertanto essere valorizzate in questa direzione, che consente una regionalizzazione e una zonizzazione (ritaratura a livello territoriale) della riforma PAC, tenuto conto dei vincoli generali

espressi a livello comunitario.

Per l'Italia, e più specificatamente per la Pianura padana, al di là delle possibilità offerte dagli aiuti per l'imboschimento, che possono portare alcuni benefici come hanno dimostrato le simulazioni finora effettuate, molto si potrà fare con le misure che riguardano l'estensivizzazione colturale, mentre per i prepensionamenti sarà l'Amministrazione centrale a dover intervenire per garantire la migliore applicazione. Gli interventi volti a favorire l'estensivizzazione prevedono un apporto determinante da parte delle regioni. Infatti, un elemento decisivo ed importante per le misure a maggiore valenza ambientale è costituito dalla definizione di specifici piani pluriennali a carattere zonale.

Al momento attuale, però, l'effetto più rilevante della riforma della PAC sull'ambiente è legato alla effettiva applicazione del set-aside obbligatorio; la riduzione della superficie coltivata porterà infatti ad una conseguente riduzione dell'impiego di fertilizzanti chimici e di fitofarmaci che può essere stimata attorno al 5% per la Valle padana. Inoltre, la riduzione dei prezzi indurrà gli agricoltori a cercare di ridurre i costi di meccanizzazione e degli input chimici, ben al di là di quelli previsti negli studi più recenti, che come abbiamo detto si aggira intorno il 10%. Una maggiore attenzione verrà probabilmente posta anche ai programmi di lotta guidata e piani di concimazione, ma lo stimolo maggiore dovrà comunque venire dalla definizione delle pratiche compatibili. Una volta che tali misure diventano operative è ipotizzabile che nel breve periodo si possa arrivare anche ad una consistente riduzione degli input chimici, che può essere stimata in circa il 20-25% rispetto ai valori attuali.

1.6 Alcune considerazioni conclusive

La riforma della PAC, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, si presenta come una revisione profonda della politica agraria precedente, in grado di determinare anche cambiamenti strutturali di notevole portata sull'agricoltura italiana. Con essa si riduce di oltre un terzo (più di 11.000 milioni di ECU) la politica di sostegno dei prezzi (interventi e restituzioni) soprattutto nel settore dei cereali, mentre rimane, per il momento invariata una larga parte della politica precedente. Le misure integrative del reddito (compensazioni) e quelle di accompagnamento più che compenseranno la riduzione dei prezzi, in quanto esse richiederanno 14/15.000 milioni di ECU. La struttura della spesa del FEOGA-Garanzia risulterà quindi notevolmente cambiata.

L'esame dettagliato delle misure di riforma ha fatto emergere alcune perplessità che è bene sottolineare:

- a) la scelta dell'ettaro come parametro di compensazione, che pur presentandosi come un tentativo di disaccoppiare il sostegno all'agricoltura dalla quantità prodotta, rischia però di privilegiare la rendita fondiaria, rendendo per il futuro più difficile sostenere il mantenimento di queste misure;
- b) l'erogazione delle compensazioni rischia di provocare processi di frammentazione fittizia, ostacolando una effettiva mobilità fondiaria;
- c) il progresso tecnico permetterà di mantenere, ed anche di aumentare, i rendimenti delle colture e degli allevamenti, anche utilizzando minori quantità di fertilizzanti e di pesticidi. Occorre quindi che le politiche agricole comunitarie e nazionali suggeriscano nuovi sbocchi produttivi e nuove strategie agli agricoltori, altrimenti le crisi di sovrapproduzione sono destinate a ripetersi;
- d) le proposte di riforma non individuano una strategia complessiva per le produzioni di qualità e la valorizzazione della

produzione agricola, tale da costituire un elemento importante della nuova collocazione dell'agricoltura sui mercati nazionali ed internazionali.

e) la gestione del sistema di aiuti per ettaro è molto complicato da un punto di vista amministrativo e le difficoltà dei controlli possono favorire comportamenti fraudolenti;

f) l'azione di protezione ambientale prevede la riduzione significativa nell'uso di sostanze inquinanti nelle produzioni agricole, senza però proporre misure dettagliate per il loro raggiungimento, oltre a quelle contenute nelle misure di accompagnamento. Le misure per raggiungere l'estensivizzazione colturale non possono essere limitate all'adozione del set-aside, o alla riduzione dei prezzi dei prodotti, tanto più, che queste modifiche sembrano favorire in particolare gli allevamenti intensivi, suinicoli ed avicoli.

Alla luce di queste problematiche ancora da risolvere la riforma della PAC sottolinea come essa non debba essere considerata un punto di arrivo. Al contrario, essa costituisce un punto di partenza per ripensare la collocazione dell'agricoltura all'interno del complesso agro-alimentare ed al ruolo che essa può giocare sull'evoluzione di società sviluppate e complesse, come quelle dei paesi della Comunità. Inoltre è necessario individuare nuove strade e nuovi strumenti per l'inserimento dell'agricoltura europea in un contesto internazionale sempre più competitivo ed integrato, ma con sempre maggiore attenzione ai nuovi rapporti con il resto del mondo, ed in particolare con i paesi dell'Est europeo.

La reimpostazione della politica agricola non può quindi essere fatta se non in una logica di lungo periodo, che privilegi due aspetti fondamentali: il mantenimento dei redditi agricoli a livelli sempre più comparabili con quelli degli altri settori di attività; l'inserimento dell'agricoltura europea nel contesto internazionale, con l'aumento della sua competitività e concorrenzialità.

Questi obiettivi sono per molti aspetti collegati fra di loro e da sempre sono stati considerati fondamentali dalla politica agricola europea. Occorre però riconoscere che oggi essi si inseriscono in un quadro di riferimento molto diverso dal passato, basti pensare all'esito dei negoziati del GATT che impongono riduzioni delle restituzioni e dei volumi di prodotti agro-alimentari esportati dalla Comunità a livello mondiale.

Occorrerà quindi individuare e valorizzare nuovi e più specifici strumenti di politica agraria, rispetto all'uso quasi esclusivo del sostegno dei prezzi seguito negli anni passati. In questa direzione occorre pensare soprattutto a:

- 1) una politica per lo sviluppo della ricerca e dei servizi;
- 2) una politica per lo sviluppo della qualità nel sistema agro-alimentare;
- 3) una politica generalizzata di sviluppo rurale;
- 4) una politica internazionale dell'agricoltura europea;
- 5) una politica specifica per l'ambiente.

La politica di sviluppo della ricerca dovrebbe costituire un sostegno indiretto all'agricoltura comunitaria, tale da farle superare la sfida tecnologica e mantenere una sufficiente competitività a livello internazionale. Inoltre, solo un forte orientamento dell'attività di ricerca e sperimentazione può spingere verso una nuova e definitiva compatibilità ambientale delle tecniche produttive.

Lo sviluppo delle attività dei servizi può garantire all'agricoltura europea un grado maggiore di flessibilità e di capacità di adattamento alle condizioni di incertezza che provengono dai processi di trasformazione dei sistemi agro-alimentari europei e mondiali. Le attività di servizio dovrebbero anche consentire una più rapida diffusione delle innovazioni e del progresso tecnologico, assimilando sempre di più l'agricoltura agli altri settori di attività.

L'offerta di prodotti agricoli, anche di base, con caratteristiche

qualitative più elevate deve essere incoraggiata attraverso specifici interventi che garantiscano una conveniente remunerazione ai produttori, con adeguate forme di tutela e di riconoscimento. Ciò risponde non solo alle esigenze dei consumatori e dell'industria di trasformazione, ma anche ad una divisione internazionale delle specializzazioni produttive che contribuisca a porre su nuove basi i rapporti commerciali con i paesi del nord d'Africa e dell'Est europeo.

La politica di sviluppo rurale dovrebbe porsi come obiettivo principale quello di armonizzare i livelli di benessere e di qualità della vita fra le regioni europee, in modo da aumentare gli elementi di coesione. Le modalità di intervento, oltre che differenziate per zone, come indicato nel documento del 1988 sul futuro del mondo rurale (COM 501/88), non possono prescindere da interventi integrati in tutti i settori. Solo ricercando ed analizzando i fattori determinanti dello sviluppo locale, ed i principali ostacoli al recupero delle diverse realtà regionali, si possono individuare le principali linee di intervento per le regioni in ritardo di sviluppo.

La via della valorizzazione delle risorse regionali costituisce infatti una importante opportunità per la CEE non solo per il presentimento di obiettivi di valore interno, come quello della coesione e sviluppo equilibrato delle regioni, ma anche per affrontare adeguatamente nei prossimi anni i rapporti internazionali, soprattutto con i Paesi dell'Est europeo e del bacino del Mediterraneo. Da questo punto di vista va sottolineato il profondo distacco che la attuale riforma della PAC mantiene con la riforma dei fondi strutturali avviata, non senza difficoltà, a partire dal 1988 (Reg. 2052/88).

Il riequilibrio delle spese fra politica agricola e politica strutturale è indicato con chiarezza nel documento della Commissione "Dall'Atto Unico al dopo Maastricht", (COM 2000/92), noto anche come documento "Delor II°". Le prospettive finanziarie future della Comunità evidenziano al 1997 il raddoppio delle azioni strutturali,

fino a quasi 30 miliardi di ECU, mentre quelle per la politica agricola si stabilizzano al di sotto dei 40 miliardi di ECU, meno della metà dei Fondi complessivi.

Non meno importanti considerazioni si possono fare per una corretta definizione di una politica ambientale, che non può essere delegata ai soli effetti collaterali di interventi attuati ad altri fini. Il semplice l'utilizzo di Fondi comunitari destinati all'agricoltura (FEOGA-Garanzia), come previsto nella riforma, per la gestione di parte della politica ambientale non sembra essere da solo sufficiente, né corretto sotto il profilo istituzionale. Per poter rafforzare la tutela dell'ambiente tutti i regolamenti che hanno forti contenuti ambientali³⁰ dovrebbero poter esplicitare un'azione integrata, coordinata e concentrata. Per tutti questi interventi si potrebbe quindi cominciare a pensare di utilizzare le stesse procedure che hanno portato alla riforma degli interventi legati ai Fondi strutturali ed al raddoppio dei loro finanziamenti.

Infine, in un contesto più generale di riforma della politica agricola comunitaria, non può essere sottaciuta la necessità di una revisione dei meccanismi istituzionali che regolano i rapporti fra la Comunità, Stati e Regioni. Molte sono infatti le novità già in atto proprio nell'applicazione delle misure strutturali e di sviluppo rurale. Occorrerà rendere più trasparente e comprensibile l'azione della Comunità per valorizzare le capacità propositive e gestionali degli Enti ed Istituzioni locali, mentre l'azione Statale dovrà funzionare da raccordo fra questi due livelli e costituire un importante stimolo per lo sviluppo e l'adozione di nuove politiche comunitarie

(30) Regolamenti sull'agricoltura biologica, sulla specificità dei prodotti agricoli, e sulle produzioni con indicazione geografica, Reg. 797/85 e successive integrazioni e modifiche, e misure agro-ambientali della riforma della PAC, Reg. 2078/92.

2. LA RIFORMA DELLA POLITICA STRUTTURALE

La politica strutturale ha subito negli ultimi anni profonde accelerazioni. Le modifiche hanno riguardato non solo le misure per l'ammodernamento delle aziende agricole, ma anche e soprattutto la riforma complessiva dei Fondi strutturali avviata nel 1988. Il nuovo quadro che emerge modifica sostanzialmente l'importanza ed il ruolo delle misure strutturali all'interno delle politiche comunitarie. Infatti, mentre ancora verso la fine degli anni ottanta la politica strutturale in agricoltura rappresentava poco più del 5% della politica di sostegno dei prezzi, si assiste, a partire dal 1988, ad un aumento dei finanziamenti ed ad una integrazione fra le misure strutturali per l'agricoltura con quelle sociali e regionali.

Le previsioni finanziarie effettuate dalla Commissione per la fine del secolo prevedono un sostanziale aumento delle politiche strutturali e di coesione fra gli stati membri, fino a superare il 30% del bilancio comunitario, ed una forte riduzione delle spese per la politica agraria, a circa il 45% del totale. Ma le misure strutturali acquistano un rilievo notevole anche dal punto di vista istituzionale, perchè con esse si sperimentano e consolidano nuovi e più diretti rapporti fra la Comunità, gli Stati membri e le Regioni ed Istituzioni locali.

Nelle pagine seguenti esamineremo i principali e più recenti cambiamenti nella politica strutturale con particolare riferimento alla riforma dei fondi strutturali.

2.1 L'ammodernamento delle aziende agricole: applicazione del reg. 797/85

La politica strutturale in agricoltura ha avuto come punto di

riferimento le direttive del 1972, che derivavano la loro impostazione dal così detto "Piano Mansholt" del 1968. Dopo dieci anni di applicazione queste misure subiscono una sostanziale modifica con l'approvazione del regolamento 797 del 1985. Con questo regolamento, per molti aspetti, si continuano le politiche strutturali del passato, ma si ampliano le possibilità di applicazione di queste misure. Infatti, l'ammodernamento delle aziende agricole può essere effettuato con la presentazione di piani di miglioramento aziendali molto più semplici dei precedenti, in cui vengono ammessi anche obiettivi di salvaguardia dell'occupazione aziendale, oltre a quelli del raggiungimento del reddito comparabile, previsto dalle vecchie direttive.

I primi anni di applicazione del regolamento 797/85 hanno messo in evidenza un aumento consistente delle aziende interessate, rispetto alle precedenti direttive. I piani di miglioramento aziendali approvati sono stati oltre 36.000 nel 1989 ed oltre 52.000 nel 1990, per un totale di investimenti previsti di quasi 2.280 milioni di ECU, con 619 milioni di aiuti comunitari. Gli aiuti ai giovani agricoltori hanno interessato circa 24.500 beneficiari (articolo 7) ed altri 10.500 giovani hanno ricevuto un aiuto supplementare (articolo 7 bis). I paesi più solleciti ad utilizzare questo nuovo regolamento sono stati la Francia con quasi 11.500 piani aziendali approvati nel 1989 e 1990. Una rapida applicazione si è avuta anche in Spagna, con quasi 15.000 piani approvati nel 1990, in Grecia e Portogallo. Notevoli ritardi si sono verificati ancora una volta per l'Italia, con meno di 2.500 piani approvati nel 1990, come si vede dalla tabella 2.1.

Il regolamento 797/85 ha anche individuato le zone sensibili da un punto di vista ambientale per una superficie totale di oltre 4,5 milioni di ettari di SAU in tutta la CEE, ma meno di 900.00 ettari sono stati interessati dai primi aiuti, localizzati prevalentemente in Germania, Inghilterra ed Italia. Infine i corsi di formazione professionale

finanziati sono stati oltre 2.700 con oltre 66.000 partecipanti.

Tabella 2.1 - Applicazione del Regolamento n. 797/85 nel 1990.
Aiuti agli investimenti nelle aziende agricole (1989-1990)

Paesi	Investimenti nelle aziende(*)			Numero giovani		Zone sensibili	
	N. piani approv.	Investim. previsti (mio Ecu)	Aiuti previsti (mio Ecu)	agricoltori benef. (1989) art. 7	art. 7 bis	Totali (ha SAU)	Primi aiuti (ha SAU)
Belgio	2.842	97,8	31,5	827	619		
Danimarca	1.580	105,2	30,5	394	414	127.970	28.060
Germania	2.425	181,1	17,6	3.147	383	2.560.000	291.646
Grecia	5.883	165,0	70,0	393	168		
Spagna	14.914	308,3	128,3	2.587	2.779		
Francia	11.443	1.010,3	197,4	12.936	3.218	114.620	36.620
Irlanda	980	39,7	14,7	496	147		
Italia	2.460	130,0	43,0	1.519	1.000	944.430	
Lussemb.	103	23,8	7,6	101	101	2.800	610
Olanda	452	32,3	2,8	465	-	75.800	26.815
Portogallo	4.060	152,2	64,7	1.635	1.656		
R.U.	3.323	33,6	11,4	-	33	740.930	282.351
EUR 12	52.500	2.279,2	619,5	24.500	10.518	4.567.690	895.461

(*) Piani di miglioramento previsti nel titolo I del Regolamento 797

Fonte: Commissione CEE, La situazione dell'agricoltura nella Comunità, Rapporto 1992, Bruxelles, 1993.

2.2 La riforma dei fondi strutturali

La riforma dei fondi strutturali, avviata nel corso del 1988, ha cercato di rendere più coerente ed incisiva l'azione della Comunità per la riduzione delle disparità socio-economiche fra le regioni europee. Questa riforma, presa nell'ambito degli accordi per la realizzazione dell'Atto Unico, ha delineato, per la prima volta, un coordinamento degli interventi dei tre Fondi strutturali (Sociale, Regionale e Feoga-orientamento) per azioni di sviluppo integrato, anche in

collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI). La riforma ha definito un numero limitato di obiettivi e la concentrazione geografica degli interventi. I cinque obiettivi da perseguire per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali riguardano: le regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1), le zone colpite da declino industriale (obiettivo 2), lotta contro la disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3), l'inserimento dei giovani (obiettivo 4), adeguamento delle strutture agrarie (obiettivo 5a) e sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b).

La riforma ha previsto il raddoppio dei Fondi strutturali, con la dotazione dal 1989 al 1993 di oltre 60 miliardi di Ecu, di cui oltre il 60% nelle zone in ritardo di sviluppo, in cui il reddito pro-capite è inferiore del 75% alla media comunitaria. Dopo il 1994 anche i nuovi Länder tedeschi parteciperanno a pieno titolo alle misure previste per l'obiettivo 1. La riforma ha rappresentato un importante segno di rottura con il passato in quanto ha introdotto elementi di programmazione pluriennale degli interventi e nuove procedure di coinvolgimento e concertazione degli Stati membri e delle regioni interessate. Nuove sono inoltre le procedure per la valutazione del tipo e dell'impatto delle misure adottate.

Il regolamento 2052/88 sulla riforma dei Fondi strutturali (CEE, 1988c) introduce importanti novità nell'azione comunitaria. Le linee guida della riforma vengono infatti individuate in tre principi fondamentali che riguardano:

- il coordinamento degli interventi dei tre Fondi, per rendere più efficaci le azioni di sviluppo ed evitare la frammentazione dei progetti;
- la concentrazione degli interventi a livello territoriale, per favorire lo sviluppo locale anche in piccole città o centri regionali;
- la compartecipazione e la concertazione degli interventi, per consentire una maggior programmazione fra l'azione della Comunità, degli Stati e delle Regioni interessate.

La riforma dei Fondi strutturali pone le basi per l'attuazione di veri e propri interventi integrati, che riguardino tutte le attività economiche, i servizi e le infrastrutture³¹. Al fine di rafforzare la coesione fra le regioni europee, e quindi contribuire ad una reale riduzione delle disparità socio-economiche, una parte sostanziale dei Fondi (oltre il 60%) è stata destinata alle Regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1). Queste regioni, che comprendono il Mezzogiorno d'Italia, il 70% della Spagna e per l'intero l'Irlanda, la Grecia ed il Portogallo, hanno una popolazione che supera il 21% di quella totale europea e coprono oltre il 40% del territorio comunitario. Anche gli obiettivi 2 (declino industriale) e 5b (sviluppo rurale) hanno un forte impatto a livello territoriale e vanno quindi in direzione di una maggiore coesione all'interno della Comunità. Gli obiettivi relativi al mercato del lavoro (3 e 4) e quello sull'ammodernamento delle strutture agricole (5a), hanno un carattere "orizzontale" e intervengono su tutto il territorio della Comunità, ma anche la loro azione, comunque, agisce sulle realtà locali e regionali più deboli.

La riforma ha anche raddoppiato i finanziamenti reali destinati ai Fondi strutturali nel periodo 1989-1993. I finanziamenti stanziati sono stati 60,3 milioni di ECU, più 3 milioni per l'inclusione dei cinque nuovi Länder tedeschi a partire dal 1992. La ripartizione dei finanziamenti per obiettivo e per Paese è riportata nella tabella 2.2. Oltre alla grande rilevanza dei Fondi destinati all'obiettivo 1, si può notare come essi siano destinati prevalentemente alla Spagna (9,7 milioni di ECU), all'Italia (7,4), al Portogallo (6,9) ed alla Grecia (6,7). I finanziamenti degli altri obiettivi, ed in particolare quelli per lo

(31) Una prima consistente applicazione di programmi di intervento integrati si è verificata con i Programmi integrati mediterranei approvati dalla Comunità nel 1986. Dai 29 programmi approvati dalla comunità emerge però una diversa capacità di utilizzazione di questi fondi da paese a paese. Infatti dei 4.100 milioni di Ecu assegnati, gli impegni assunti alla fine del 1991, sono risultati pari al 70% in Francia, all'81% in Grecia e solo al 42% in Italia. In termini di pagamenti effettivi le regioni italiane sono risultate particolarmente in ritardo con poco più del 17% dei finanziamenti complessivi. Numerose sono inoltre le differenze regionali.

sviluppo rurale (5b), sono concentrati in Francia. La quota destinata alla Germania diventa più consistente con l'estensione delle misure strutturali ai nuovi Länder.

Tabella 2.2 - Esecuzione dei PIM alla fine dell'esercizio 1991

	Contributo assegn.(1)	Situazione al 31.12.1991			
		Impegni		Pagamenti	
			%		%
FRANCIA	843,52	598,17	70,9	487,88	57,8
GRECIA	2.000,00	1.629,67	81,5	1.361,62	68,1
ITALIA	2.156,48	535,19	42,6	219,31	17,5
Molise	58,57	30,99	52,9	15,43	26,3
Marche	88,97	37,59	42,3	17,17	18,2
Abruzzo	79,40	37,59	47,3	18,22	23,0
Umbria	83,98	35,50	42,3	18,75	22,3
Lazio	58,15	25,75	44,3	14,55	25,0
Emilia-Romagna	80,27	56,03	69,8	24,12	30,1
Liguria	52,12	25,81	49,5	11,59	22,2
Campania	75,75	28,71	37,9	3,90	5,2
Puglia	99,97	33,82	33,8	20,82	20,8
Sicilia	112,33	29,30	26,1	3,70	3,3
Sardegna	96,32	23,60	24,5	10,13	10,5
Basilicata	93,49	44,92	48,1	11,78	12,6
Calabria	119,96	58,86	49,1	13,52	11,3
Toscana	114,22	53,23	46,6	33,66	29,5
Laguna Adriat. setten.	42,98	13,49	31,4	2,97	6,9
Totale	4.100,0	2.763,0	67,4	2.068,81	50,5

(1) Situazione finale, risultante dalle diverse ripartizioni effettuate dal 1986 al 1992

Fonte: Corte dei Conti, Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991, Bruxelles 1992.

La riforma dei Fondi ha portato, come abbiamo detto, numerose novità sul piano delle procedure di finanziamento. Si è superato definitivamente la logica dei finanziamenti dei singoli progetti seguita

in precedenza, per passare ad una programmazione pluriennale di cinque anni per gli obiettivi 1 e 5b. Questa programmazione avviene attraverso tre fasi principali: la presentazione di Piani di sviluppo da parte degli Stati Membri, sulla base di proposte a livello regionale e locale; la definizione dei Quadri di Sostegno Comunitari (QSC) sulla base dei Piani nazionali; la decisione di finanziamento da parte della Comunità e la definizione dei Programmi operativi.

La programmazione degli interventi è completata dal "partnernariato", che vede l'instaurarsi di rapporti stretti fra la Commissione, gli Stati Membri e le Regioni. Questi nuovi e più stretti rapporti fra gli organismi istituzionali dell'intervento riguardano tutte le fasi degli interventi: dalla preparazione, al finanziamento o cofinanziamento, al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi stessi.

La rivalutazione del ruolo delle regioni e delle autorità locali nella nuova politica strutturale è tanto più importante se si considera la forte incidenza che hanno questi finanziamenti sul PIL regionale: si va dall'1,5% nel Mezzogiorno, al 2% in Spagna, fino a superare il 5% e 6% in Grecia e Portogallo, rispettivamente. Secondo stime della Commissione, l'impatto macroeconomico di queste misure è stato notevole ed ha contribuito a far crescere il PIL di Portogallo, Irlanda e Spagna a livelli superiori a quelli della media comunitaria³².

La ripartizione delle spese per categorie di intervento ha messo in evidenza che nelle regioni interessate all'obiettivo 1 prevalgono nettamente gli interventi di carattere infrastrutturale: 53% in

(32) Le azioni dei Fondi strutturali hanno permesso di creare numerosi posti di lavoro: 120.000 in Spagna, 85.000 in Italia e 70.000 in Portogallo. La Comunità stima anche un notevole effetto di ritorno a favore delle altre regioni europee degli investimenti effettuati nelle regioni dell'obiettivo 1. Per esempio, ogni 100 Ecu investiti in Portogallo aumentano le esportazioni provenienti dalle altre regioni europee di 46 Ecu; per il Mezzogiorno d'Italia invece questi effetti sono limitati a 16 Ecu. Per una valutazione più complessiva delle misure previste si rimanda alla Comunicazione della Commissione, "Le politiche strutturali comunitarie: Bilancio e prospettive", COM(92) 84.

Spagna e 47% in Italia. Gli aiuti per investimenti produttivi hanno assunto un rilievo notevole solo nel Mezzogiorno d'Italia (29%), di cui 18% alla sola industria. Gli interventi in agricoltura sono stati più rilevanti in Irlanda (18%), contro l'8% in Italia. Notevole è stato anche l'impegno per la formazione e riqualificazione professionale, soprattutto in Irlanda e Portogallo.

Gli interventi strutturali, e soprattutto quelli dell'obiettivo 1, rappresentano una vera opportunità per le regioni in ritardo di sviluppo, anche se il contributo finanziario della Comunità varia dal 50 al 75%. La maggiore importanza riservata alle Regioni ed autorità locali ha posto in evidenza una diversità nelle capacità tecniche ed operative di queste istituzioni nel programmare e gestire gli interventi. Questo è risultato particolarmente vero per le regioni meridionali, che hanno mostrato, nel triennio 1989-1991, una capacità di utilizzazione dei Fondi minore rispetto alle altre regioni europee: i pagamenti sugli stanziamenti sono stati in Italia circa il 62%, contro il 76% in Grecia e l'85% in Spagna. I pagamenti effettivi sono risultati ancora inferiori (vedi tabella 2.3).

E' quindi indispensabile predisporre un apposito e specifico programma, già previsto dalla Comunità, per adeguare le strutture amministrative delle regioni meridionali al fine di renderle idonee a sfruttare le opportunità e finanziamenti messi a disposizione dalla nuova politica strutturale.

Le azioni di carattere strutturale hanno recentemente assunto un nuovo impulso, sotto la spinta di diversi cambiamenti interni ed esterni alla Comunità. Innanzitutto la creazione del Mercato Unico e l'abolizione delle barriere doganali dal 1 gennaio 1993, stimolando la concorrenza interna, favoriranno le regioni più forti, con conseguente aggravamento degli squilibri regionali. Le proposte di convergenza delle politiche economiche e l'Unione monetaria prevista dai trattati di Maastricht, presuppongono una maggiore coesione fra Stati e

Regioni in Europa. Inoltre il probabile, anche se lento, passaggio dei Paesi dell'Est europeo ad una economia di mercato attirerà risorse e capitali, anche di multinazionali, a scapito degli investimenti nelle regioni svantaggiate europee.

Tabella 2.3 - Finanziamenti obiettivo 1: ripartizione delle spese dei Quadri Comunitari di Sostegno per categoria (in percentuale)

	Grecia	Irlanda	Portog.	Spagna*	Italia*
Infrastrutture	31,3	25,4	27,3	53,1	47,3
Aiuti per investimenti produttivi di cui:					
- industria	7,0	16,2	17,0	9,9	29,0
Agricoltura	5,9	8,4	13,5	7,9	17,9
Forza di lavoro	13,3	18,0	11,9	14,0	8,3
Programmi regionali	13,7	39,6	28,0	22,7	14,8
Varie	34,5	**	15,6	**	**
Spesa pubblica totale	0,4	0,6	0,2	0,3	0,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Regioni dell'obiettivo 1

** Comprese nelle altre categorie

Fonte: QCS, Servizi della Commissione

Le nuove prospettive di sviluppo della politica strutturale comunitaria si basano, sia sulla creazione di un apposito Fondo di Coesione già previsto nei trattati di Maastricht, sia sulla revisione delle azioni dei Fondi strutturali.

Il Fondo di Coesione intende rafforzare le azioni strutturali in quei paesi che hanno un PIL pro-capite inferiore al 90% della Media Comunitaria (Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda). Oltre a contribuire a ridurre le disparità regionali ed ad operare nelle materie ammissibili per i Fondi strutturali, esso dovrà privilegiare le infrastrutture dei trasporti nell'ambito delle reti transeuropee, e le creazioni di azioni ed infrastrutture nel settore ambientale. La quota di partecipazione comunitaria in questi casi oscilla dall'80 al 90% del finanziamento complessivo.

La revisione dei dispositivi di funzionamento ed un rafforzamento delle misure dei Fondi strutturali nel periodo 1994-1999 sono state definite nel vertice di Edimburgo del dicembre del 1992. I regolamenti che modificano il precedente regolamento 2052/88 sono stati approvati nel Luglio del 1993. In particolare, il regolamento 2081/93 introduce modifiche per quanto riguarda gli obiettivi, l'efficacia ed il coordinamento dei Fondi strutturali e quelli della Banca europea degli investimenti³³.

Le indicazioni emerse prevedono innanzitutto una semplificazione delle procedure di programmazione degli interventi ed un aumento della responsabilità degli organismi regionali. Aumentano anche le azioni di monitoraggio e valutazione degli effetti dei singoli programmi sulle realtà locali.

La definizione degli obiettivi prioritari viene leggermente modificata. L'obiettivo 1 rimane quello prioritario, con una concentrazione dei finanziamenti totali di oltre il 70%. La lista delle regioni eleggibili si allarga ai cinque nuovi Länder tedeschi e Berlino Est, ed alle Highlands inglesi, mentre l'Abruzzo risulta compreso, ma solo fino al 1996, avendo superato nel 1988-89 il 75% del PIL pro-capite medio della Comunità. Una lista delle regioni e paesi interessati dalle realizzazioni dell'obiettivo 1 è riportata in appendice 2.

Nelle regioni soggette a declino industriale (obiettivo 2) si prevede una definizione più flessibile delle zone interessate, non in base ai soli criteri statistici (tasso di disoccupazione, percentuale di occupazione industriale, diminuzione dell'occupazione industriale). Il nuovo obiettivo 3 raggruppa gli interventi sul mercato del lavoro, contro la

(33) Il 20 Luglio 1993, oltre al regolamento 2081 sono stati approvati altri regolamenti relativi alle disposizioni di funzionamento dei diversi Fondi. Il regolamento 2082/93 riguarda le disposizioni specifiche per il coordinamento dei Fondi, il regolamento 2083/93 riguarda il funzionamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il regolamento 2084/93 riguarda il Fondo sociale europeo (FSE), ed il regolamento 2085/93 riguarda il FEOGA, sezione orientamento.

disoccupazione di lunga durata e l'inserimento professionale dei giovani (precedenti obiettivi 3 e 4). Il nuovo obiettivo 4 interviene (a) per anticipare i bisogni derivanti da cambiamenti nella struttura industriale e l'introduzione di nuovi sistemi di produzione; (b) per minimizzare l'impatto sull'occupazione dei nuovi sistemi di produzione.

Le azioni dell'obiettivo 5a, concernenti le strutture agricole, sono modificate in quanto alcune di esse, come quelle agro-ambientali, la forestazione ed il prepensionamento, fanno parte delle misure di accompagnamento della riforma della PAC e sono quindi finanziate dal Feoga-Garanzia. Le azioni da privilegiare restano quindi quelle dell'ammodernamento delle aziende agricole, quelle a favore dei giovani, le indennità compensative per le zone svantaggiate e gli aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, già descritti nel capitolo precedente. Anche la pesca viene inclusa in questo obiettivo, con la creazione di un apposito strumento finanziario di orientamento per la pesca (regolamento 2080/93).

Le azioni dell'obiettivo 5b per lo sviluppo delle zone rurali, rimangono invece invariate, mentre cambiano i criteri per la delimitazione delle zone. Oltre al reddito pro-capite, all'importanza dell'occupazione agricola ed al livello del reddito agricolo, vengono introdotti criteri demografici relativi alla diminuzione della popolazione. Questi nuovi criteri dovrebbero allargare e rendere più appropriate le zone interessate a questi interventi.

In definitiva, i cinque obiettivi prioritari della politica strutturale della comunità e l'azione dei singoli Fondi risultano essere i seguenti:

Obiettivo 1, promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, quelle con reddito pro-capite inferiore al 75% di quello medio comunitario. Il raggiungimento delle finalità di questo obiettivo è assicurato dal contributo del FERS, FSE, FEOGA-Orientamento;

Obiettivo 2, riconversione delle regioni colpite da declino industriale e delle regioni frontaliere. E' previsto il contributo del FESR e FSE;

Obiettivo 3, lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate da esclusione dal mercato del lavoro. Questo obiettivo è attuato con l'azione del solo FSE;

Obiettivo 4, agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed alla evoluzione dei sistemi di produzione. E' previsto il contributo del solo FSE;

Obiettivo 5, promuovere lo sviluppo rurale:

5a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della riforma della politica agricola comune. A questo obiettivo contribuiscono il FEOGA-Orientamento ed il SFOP;

5b) agevolando l'adeguamento strutturale delle zone rurali. E' previsto l'intervento del FEOGA-Orientamento, FSE e FESR.

Tabella 2.4 - Politica strutturale della CEE: stanziamenti d'impegno per il periodo 1994-1999 (milioni di ecu a prezzi 1992)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	94-99
Fondi strutt. e SFOP(*)	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	141.47
di cui:							1
regioni dell'ob. n. 1	13.220	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280	96.346

Fonte: Regolamento (CEE) n. 2081/93 del 20 luglio 1993

(*9 I Fondi strutturali sono: quello sociale (FSE), quello regionale (FESR) e quello agricolo (FEOGA orientamento). E' stato inoltre istituito uno Strumento Finanziario di Orientamento per la spesa (SFOP) nel 1993.

La nuova e più incisiva attenzione ai problemi dello sviluppo regionale è testimoniata dal forte incremento dei finanziamenti previsti nei prossimi anni per i Fondi strutturali. Si passa, infatti, da 20 miliardi di ECU nel 1994 a 27 nel 1999, per un finanziamento

complessivo di oltre 141 miliardi di ECU (circa 250.000 miliardi di lire) a prezzi 1992. Di questi finanziamenti, oltre i due terzi, 96 miliardi di ECU, andranno alle regioni dell'obiettivo 1. La nuova politica strutturale della Comunità rappresenta quindi una vera e propria opportunità per l'avvio di programmi regionali di sviluppo ed azioni di sviluppo rurale. In considerazione della maggiore importanza che le procedure di programmazione degli interventi assegnano alle Regioni ed alle Istituzioni locali, occorrerà un vero e proprio impegno per aumentare le capacità progettuali, gestionali e di monitoraggio proprio nelle regioni meridionali, che dovrebbero essere le maggiori beneficiarie di questi interventi.

L'importanza della nuova politica strutturale della Comunità risulta ancora maggiore se si considera anche la dotazione del Fondo di Coesione, che sarà di oltre 2,3 miliardi di ECU, sempre nel 1999. In definitiva, i finanziamenti per le politiche strutturali e regionali supereranno, alla fine degli anni novanta, i 30 miliardi di ECU all'anno. Si attua così un vero e proprio riequilibrio rispetto all'importanza dei finanziamenti al sostegno dei prezzi agricoli, che avevano dominato le spese della Comunità nei decenni precedenti.

Naturalmente occorre tenere presente che gli interventi strutturali previsti dalla Comunità sono molto vasti, e che il problema della riduzione delle disparità delle differenze socio-economiche fra le regioni dell'Europa si presenta sia complesso che difficile. L'azione di medio e lungo periodo intrapresa dalla Comunità in questa direzione andrà seguita con attenzione nei prossimi anni, guardando alla attuazione concreta dei singoli programmi. I singoli Stati Membri, e soprattutto le Regioni ed Istituzioni locali interessate, dovranno essere preparati per sfruttare a pieno tutte le opportunità offerte dalla politica strutturale che si sta delineando nel corso degli anni novanta.

Appendice 1

Regolamenti CEE relativi alla riforma della Pac

Seminativi

- 1765/92 Regime di sostegno dei seminativi
- 1766/92 OCM dei cereali
- 2293/92 Modalità di applicazione del ritiro dei seminativi
- 2294/92 Modalità di applicazione del sostegno ai semi oleosi
- 2295/92 Modalità di applicazione del sostegno alle proteaginose
- 2296/92 Utilizzo per scopi non alimentari delle superfici ritirate

Zootecnia

- 2065/92 Aiuto per i foraggi essiccati
- 2066/92 OCM delle carni bovine
- 2067/92 Promozione della commercializzazione delle carni bovine
- 2068/92 Prezzi di intervento dei bovini adulti
- 2069/92 OCM carni ovine e caprine
- 2070/92 Norme per la concessione del premio alle carni ovicaprine
- 2071/92 OCM del latte
- 2072/92 Prezzi indicativi di intervento per il latte
- 2073/92 Promozione della commercializzazione del latte
- 2074/92 Prelievo supplementare nel settore del latte

Misure di accompagnamento

- 2078/92 Metodi di produzione agricola compatibili
- 2079/92 Aiuti al prepensionamento in agricoltura
- 2080/92 Misure di carattere forestale

Ulteriori regolamenti

- 2467/92 Ampliamento elenco dei seminativi
- 2780/92 Concessione dei pagamenti compensativi per i seminativi
- 2890/92 Modifica del Reg. 2294/92 (semi oleosi)
- 2891/92 Modifica del Reg. 2295/95 (piante proteiche)
- 2941/92 Modifica del Reg. 2296/92 (colture non alimentari)
- 3508/92 Regime dei controlli

Appendice 2

Regioni interessate dalla realizzazione dell'obiettivo 1

- BELGIO: Hainaut
- GERMANIA: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berlin, Sachsen-Anhalt, Thüringen
- GRECIA: L'intero paese
- SPAGNA: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias, Murcia
- FRANCIA: Dipartimenti francesi d'oltremare (DOM), Corse, arrondissements d'Avesnes, Douai e Valenciennes
- IRLANDA: L'intero paese
- ITALIA: Abruzzi (1994-1996), Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia
- PAESI BASSI: Flevoland
- PORTOGALLO: L'intero paese
- REGNO UNITO: Highlands and Islands Enterprise area, Merseyside, Northern Ireland

Fonte: Regolamento (CEE) n. 2081/93 del 20 luglio 1993

Riferimenti bibliografici

AA.VV., (1992), L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables, *Economie Rurale*, n. 208-209.

G. Anania, S. Gatto (1992), *C'era davvero bisogno di una riforma della PAC?*, CNR-RAISA, Urbino 12 Novembre.

K. Anderson, R. Blackhurst, (1992), *The Greening of World Trade Issues*, Londra, Harvester Wheatsheaf.

A. Bartola, F. Sotte, (1991), La proposta Mac Sharry: un'occasione da non perdere, *La Questione Agraria*, n. 43.

Bonazzi, (1992), *Note per una revisione del piano di "Interventi e metodi di produzione agricola e zootecnica per la salvaguardia e la valorizzazione della Valle Padano-Veneta (Piano AGRI-PO) - MAF e Regioni, 1989"*, Reggio Emilia.

A. Burrel (1992), Le context historique et politique de la reforme de la PAC, *Economie Rurale*, n. 211.

F. Campus, (1992), *Riequilibrio dei mercati e imprese agricole italiane*, XXIX SIDEA, Perugia.

CEE, (1990), *Le regioni negli anni ottanta*, COM(90)609, Bruxelles 1990.

CEE, (1992), *Trattato sull'Unione Europea*, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, Bruxelles 1992.

CEE, (1992), *Le politiche strutturali comunitarie: bilancio e prospettive*, Comunicazione COM(92)84, Bruxelles 1992.

CEE, (1993), *Regolamento n. 2081/93 che modifica il Regolamento n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali*, Bruxelles 20 luglio 1993.

P. Cohendet, P. Llerena, (1990), Nature de l'information, évaluation et organisation de l'entreprise, *Revue d'Economie Industrielle*, n. 51.

Commissione CEE, (1991a), *Evoluzione e futuro della PAC*,

COM(91)100, Bruxelles 11 febbraio 1991.

Commissione CEE, (1992), *Dall'Atto unico al dopo Maastricht*, Bruxelles, febbraio 1992.

C. Csaki, (1993), *Transizione dell'agricoltura nell'Europa centro orientale dell'ex-Unione Sovietica*, Ancona, Facoltà di Economia e Commercio, aprile 1993.

M. De Benedictis, F. De Filippis, L. Salvatici, (1990), *Between Scylla and Charibdys: Agricultural economists navigation around protectionism and free trade*, Vith Congress EAAE "European agriculture in search of new strategies", The Hague, 3-7 settembre 1990.

E.R.S.A., (1992), *Conseguenze della proposta di riforma della PAC nelle aziende agricole emiliano romagnole*, (a cura di F. Bruni), ciclostilato, Ravenna.

E.R.S.A.L., (1992), *Prime valutazioni sui probabili effetti della riforma della politica agricola comune in Lombardia*, (a cura di D. Casati, D. Frisio, R. Pretolani), Milano.

R. Fanfani (1990), *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

R. Fanfani (1990), *Proprietà terriera e azienda agricola nell'Italia del dopoguerra*, in *Storia dell'Agricoltura*, Marsilio Ed., Venezia, ottobre 1990.

R. Fanfani (1992), *Produzioni regionali e mercato internazionale*, (Pubblicazione RAISA n. 428), Relazione al Convegno "Dalla politica agricola alla politica alimentare in Europa e in Italia", Parma, maggio 1992.

R. Fanfani, S. Gatti, L. Lanini, E. Montresor, F. Pecci (1992), *Le systemes locaux de production et les produits de qualite dans l'industrie de la viande en Italie*, SFER, 26/27 ottobre, Paris.

R. Fanfani, F. Pecci, (1992), *Fino all'ultimo sussidio. Gatt: i nodi del contrasto USA-CEE*, in *Agricoop*, n. 4.

R. Fanfani, S. Gomez, (1992), Il processo di privatizzazione delle terre in Unione Sovietica, in *Agricoop*, luglio 1992.

O. Ferro, L. Cesaro, A. Povellato, (1992), *Valutazione dei probabili effetti della riforma della politica agraria comunitaria nel Veneto*, ciclostilato, Padova.

F. De Filippis, L. Salvatici, La proposta Mac Sharry di revisione della PAC: un'occasione per discutere, *La Questione Agraria*, n. 41.

C. Giacomini, (1991), Le difficoltà di una politica alternativa, *La Questione Agraria*, n. 43.

C. Giacomini, (1991), Le associazioni dei produttori nella contrattazione interprofessionale, in *La Questione Agraria*, n. 42, 1991.

W. Heintz, (1992), *Modèles d'entreprises et conventions de qualité en matière de collecte-stockage sur les marchés du blé*, Thèse de Doctorat, INA.

INEA - Regione Emilia-Romagna, (1992), *Possibili conseguenze dell'applicazione delle proposte Mac Sharry sull'agricoltura dell'Emilia Romagna*, (a cura di C. Giacomini, F. Arfini, L. Cesaro), ciclostilato, Parma.

INEA, (1993), *Strategie familiari, pluriattività e politiche agrarie*, *Studi e Ricerche*, Il Mulino, 1993.

J. Loyat (1992), La réforme de la politique communautaire: une évaluation par le modèle ECAM, *Economie Rurale*, n. 211.

L. Malassis, G. Ghersi, (1992), *Initiation à l'économie agro-alimentaire*, Hatier-Aupelf, 1992.

M. Merlo, (1985), La funzione ricreativa del bosco, *Rivista di Economia Agraria*, n. 2.

J. de Montgolfier, (1990), *Coûts et avantages d'une agriculture compatible avec les exigences d'environnement*, CEMAGREF, Antony.

NOMISMA, (1992), *Rapporto Industria 1992, Industria Agro-Alimentare e riforma della PAC: l'occasione mancata*, Bologna.

NOMISMA, (1993), *Politica agraria e sistema agro-alimentare, Rapporto 1993*, il Mulino.

P. Jayet, Y. Le Roux, (1992) Short term effects of the CAP reform in France and in the United Kingdom, INRA, Grignon, *Cahier*, n. 92.

T. Padoa-Schioppa, (1992), *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Einaudi, Torino.

N. Rossi (a cura di), *Meisa. Un modello econometrico del sistema agro-alimentare italiano*, ISMEA, Franco Angeli.

V. Saccomandi (1992), *Gli effetti della riforma della PAC sull'agricoltura italiana*, Relazione al Convegno ANCA-Lega, 18 novembre, Roma.

A. Segre, (1993), *La rivoluzione bianca, processi di decollettivizzazione agricola in Russia, Paesi Baltici, Albania*, Il Mulino, 1993.

SFER, (1992), *La qualité dans l'agro-alimentaire. Questions économiques et objets scientifiques*, colloque des 26/27 octobre, Paris.

H. J. J. Stolwijk (1992), *The reform of the common agricultural policy: an empirical analysis*, Background paper for the Meeting of the AIECE-Working Group on Long-Term Prospects and Structural Change, 28 October, Brussels.

F. Taquef, J. M. Boisson, (1992), Attualità de la réforme de la PAC e les régions méditerranéennes, *Revue de "Economie rurale"*, n. 211, settembre-ottobre 1992.

S. Tarditi, (1991a), Elementi per una proposta di riforma della PAC, *La Questione Agraria*, n. 43.

S. Tarditi, (1992), *Strumenti per l'aggiustamento strutturale dell'agricoltura italiana*, INEA, Il governo dell'adattamento dell'agricoltura italiana: istituzioni e strumenti, Atti del Convegno SIDEA 1991, INEA, Il Mulino, Bologna.

G. Weinschenck, (1991), Riduzione delle eccedenze e protezione dell'ambiente: dibattito sulle strategie, *La Questione Agraria*, n. 42.