

L'allargamento dell'Unione Europea (UE)



Paesi fondatori (1957)

Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo

Verso nord (1973) Regno Unito, Irlanda, Danimarca (Norvegia)

Verso sud (1981) Grecia (1986) Spagna, Portogallo

Dopo il muro (1990) *Germania est* (1995) Austria, Svezia, Finlandia

Verso est (2004): Slovenia, Ungheria, Rep. Ceca, Slovacchia, Polonia,
Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Cipro

Area balcanica (2007) Romania, Bulgaria (????) Turchia

L'Unione Europea (UE) in sintesi

L'Unione Europea (UE) è nata dopo la Seconda Guerra Mondiale. Il processo di **integrazione europea** ebbe avvio il 9 maggio 1950, giorno in cui la Francia propose ufficialmente di creare "le prime basi concrete di una federazione europea". Sei Stati (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) vi aderirono fin dagli esordi. Oggi, dopo quattro ondate di adesioni (1973: Danimarca, Irlanda e Regno Unito; 1981: Grecia; 1986: Spagna e Portogallo; 1995: Austria, Finlandia e Svezia) l'Unione europea ha 15 Stati membri e si sta preparando all'adesione di 13 Stati dell'Europa centro-orientale e meridionale.

L'Unione europea **si fonda sui principi dello stato di diritto e della democrazia**. Non è un nuovo stato, inteso a sostituire quelli esistenti, né è paragonabile ad altre organizzazioni internazionali. Gli **Stati membri delegano la loro sovranità ad istituzioni comuni** che, su questioni di interesse comune, **rappresentano gli interessi dell'Unione** nel suo complesso. Tutte le decisioni e le procedure discendono dai trattati fondamentali ratificati dagli Stati membri.

I principali **obiettivi** dell'Unione sono:

- **Instaurare la cittadinanza europea** ([Diritti fondamentali](#); [Libera circolazione](#); [Diritti civili e politici](#));
- **Garantire libertà, sicurezza e giustizia** ([Cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni](#));
- **Promuovere il progresso economico e sociale** ([Mercato unico](#); [Euro, la moneta comune](#); [Creazione di posti di lavoro](#); [Sviluppo regionale](#); [Protezione dell'ambiente](#));
- **Far valere la voce dell'Europa nel mondo** ([La politica estera e di sicurezza comune](#); [L'Unione europea nel mondo](#)).

L'Unione europea è **governata**, sulla base del principio dello stato di diritto, da **cinque istituzioni**, ognuna delle quali riveste un ruolo specifico:

- *Il Parlamento europeo* (eletto dai cittadini degli Stati membri);
- *Il Consiglio dell'Unione europea* (emanazione dei governi degli Stati membri);
- *La Commissione europea* (la forza trainante e l'organo esecutivo);
- *La Corte di giustizia* (rispetto della legge);
- *La Corte dei conti* (sana e corretta gestione del bilancio dell'Unione europea).

L'Unione europea ha anche **altri cinque organi**:

- *Il Comitato economico e sociale europeo* (portavoce delle opinioni della società civile organizzata su questioni economiche e sociali);
- *Il Comitato delle regioni* (esprime le opinioni delle autorità locali e regionali sulla politica regionale, l'ambiente, l'istruzione);
- *Il mediatore europeo* (tratta le denunce presentate dai cittadini contro i casi di cattiva amministrazione nell'azione di un'istituzione o di un organo dell'Unione europea);
- *La Banca europea per gli investimenti* (contribuisce agli obiettivi dell'Unione europea tramite il finanziamento di investimenti a lungo termine pubblici e privati);
- *La Banca centrale europea* (è responsabile della politica monetaria e di cambio).

Una serie di agenzie e organismi completano il sistema.

Nascita della UE e creazione della PAC

Fonte: http://europa.eu.int/abc/history/index_it.htm

Settembre 1946	Winston Churchill lancia un appello a favore di "una sorta di Stati Uniti d'Europa" in un discorso pronunciato all'Università di Zurigo
Giugno 1947	Viene annunciato il Piano Marshall , programma inteso a favorire la ricostruzione economica dell'Europa
1 Gennaio 1948	Entra in vigore la Convenzione doganale tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi (Benelux).
Aprile 1948	Viene istituita l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) con il compito di coordinare il Piano Marshall
Maggio 1948	Promosso dal Comitato di coordinamento internazionale dei movimenti per l'unificazione europea, si apre all'Aia, nei Paesi Bassi, il Congresso d'Europa ; è presieduto da Winston Churchill e vi partecipano 800 delegati.
Gennaio 1949	Francia, Regno Unito ed i paesi del Benelux decidono l'istituzione del Consiglio d'Europa e chiedono la collaborazione di Danimarca, Irlanda, Italia, Norvegia e Svizzera per redigere lo statuto del Consiglio. Il Consiglio è istituito a maggio 1949
Maggio 1950	In un discorso ispirato da Jean Monnet, Robert Schuman, Ministro degli affari esteri francese, propone che la Francia e la Germania, e ogni altro Stato europeo che lo desideri, mettano in comune le loro risorse di produzione di carbone e di acciaio (" Dichiarazione Schuman ").
Giugno 1950	Belgio, Francia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi e Germania sottoscrivono la dichiarazione Schuman.
Agosto 1950	L'Assemblea del Consiglio d'Europa approva il piano Schuman
Aprile 1951	I "Sei" (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) firmano a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) .
Maggio 1952	I "Sei" firmano a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED)
Giugno 1952	Il Trattato CECA entra in vigore. Jean Monnet è nominato Presidente dell'Alta Autorità e Paul-Henri Spaak Presidente dell'Assemblea Comune. Lussemburgo è scelta come sede provvisoria della CECA
Febbraio 1953	Viene instaurato il mercato comune per il carbone e il minerale di ferro. I "Sei" sopprimono i dazi doganali e le restrizioni quantitative sulle materie prime.
Maggio 1954	Alcide de Gasperi viene eletto Presidente dell'Assemblea parlamentare europea
Agosto 1954	L'Assemblea nazionale francese rifiuta di ratificare il trattato istitutivo della CED. Jean Monnet si dimette da presidente CECA
Giugno 1955	Riuniti a Messina , i ministri degli affari esteri dei Sei decidono di perseguire l'integrazione dei loro paesi in campo economico
Maggio Giugno 1956	Paul-Henri Spaak , ministro belga degli affari esteri, presenta alla CECA una relazione sui progetti di trattati per creare la CEE e l'Euratom Si aprono a Bruxelles le trattative istituire la CEE e l'Euratom

Nascita della UE e creazione della PAC

25 marzo 1957	I trattati che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) vengono firmati dai Sei (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) a Roma, donde il nome ancora in uso, di " trattati di Roma ".
1 gennaio 1958	Entrano in vigore i trattati di Roma. Le Commissioni della CEE e dell'EURATOM si insediano a Bruxelles . L'Assemblea parlamentare e la corte di Giustizia sono comuni a tutte e tre le Comunità.
Luglio 1958	Una conferenza riunita a Stresa definisce le basi di una politica agricola comune (PAC)
Gennaio 1959	Vengono presi i primi provvedimenti per abolire gradualmente i dazi doganali e i contingenti all'interno della CEE
Gennaio 1960	Viene firmata a Stoccolma, Svezia, la convenzione sull'Accordo europeo di libero scambio (EFTA) che riunisce Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito
Gennaio 1962	Il Consiglio adotta i primi regolamenti relativi alla politica agricola comune (PAC) , varata per istituire un mercato unico dei prodotti agricoli e una solidarietà finanziaria attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG).
Luglio 1962	Entrano in vigore i regolamenti istitutivi della politica agricola comune (PAC).
Ottobre 1962	Il Consiglio adotta la prima direttiva della CEE sui prodotti alimentari . Questa definisce quali sono i coloranti ammessi.
Luglio 1964	Viene istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG).
Febbraio 1967	Il Consiglio dei ministri della CEE decide di armonizzare le imposte indirette della Comunità, di adottare il sistema dell'imposta sul valore aggiunto e di approvare il primo programma di politica economica a medio termine che definisce e fissa gli obiettivi di politica economica della Comunità per gli anni successivi
Luglio 1967	Entrata in vigore del Trattato di fusione degli esecutivi delle Comunità europee (CECA, CEE, Euratom). Da questo momento le Comunità europee avranno un'unica Commissione e un unico Consiglio . Le due istituzioni continueranno a operare in conformità delle norme che governano ciascuna Comunità.
Luglio 1968	Entra in vigore l'Unione doganale . Gli ultimi dazi doganali sul commercio intracomunitario vengono aboliti con 18 mesi di anticipo rispetto a quanto previsto dal Trattato di Roma. La tariffa doganale comune sostituisce i dazi doganali nazionali per gli scambi commerciali con il resto del mondo.
Marzo 1970	La Commissione sottopone al Consiglio un memorandum sull'elaborazione di un piano per l' istituzione dell'Unione economica e monetaria
Maggio 1971	Il Consiglio introduce un sistema di importi compensativi monetari per il commercio dei prodotti agricoli fra gli Stati membri finalizzato a salvaguardare l'unità del mercato agricolo comune.

Nascita della UE e creazione della PAC

Gennaio 1973	La Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito aderiscono alle Comunità europee. Entra in vigore l'accordo di libero scambio con l'Austria, la Svizzera, il Portogallo e la Svezia.
Febbraio 1975	Il Consiglio adotta un'unità di conto europeo basata su un paniere delle monete degli Stati membri della Comunità
Dicembre 1978	Il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, Belgio, decide di istituire il Sistema monetario europeo (SME) basato sull'unità monetaria europea (ECU) e di ricorrere a un comitato di personalità per esaminare gli adeguamenti dei meccanismi e delle procedure istituzionali necessari nella prospettiva dell'allargamento della Comunità
Febbraio 1979	Sentenza della Corte di giustizia nella causa Cassis de Dijon . La Corte stabilisce che i consumatori possono accedere a prodotti alimentari provenienti da altri Stati membri a condizione che i prodotti in questione siano legalmente prodotti e commercializzati in uno degli Stati membri e che non si possa opporre all'importazione degli stessi un divieto per gravi ragioni sanitarie o ambientali.
Gennaio 1981	La Grecia diventa il 10° Stato membro della Comunità europea
Settembre 1983	L'eurodeputato Altiero Spinelli presenta al Parlamento europeo un progetto di trattato che istituisce l'Unione europea
Giugno 1985	La Commissione trasmette al Consiglio europeo un libro bianco intitolato " Completamento del mercato interno : Libro bianco della Commissione al Consiglio europeo". Viene firmato a Schengen da Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi l'omonimo accordo sull'eliminazione dei controlli alle frontiere
Gennaio 1986	La Spagna e il Portogallo aderiscono alle Comunità europee
Ottobre 1990	Unificazione della Germania: i Länder dell'ex Germania dell'Est diventano parte dell'Unione europea
Febbraio 1992	Il Trattato sull'Unione europea viene firmato a Maastricht dai ministri degli Affari esteri e dai ministri delle Finanze degli Stati membri
Gennaio 1993	Entra in vigore il Mercato unico europeo
Novembre 1993	Essendo state ultimate tutte le procedure di ratifica, il Trattato sull'Unione europea entra in vigore
Gennaio 1994	Ha inizio la seconda fase dell'Unione economica e monetaria con la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME). Entra in vigore l'accordo che istituisce lo Spazio economico europeo (SEE)
Luglio 1997	La Commissione presenta " Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia", corredata dai 10 pareri sulle domande di adesione presentate dai paesi dell'Europa centrale.
Ottobre 1997	I ministri degli Affari esteri dei quindici Stati membri dell'Unione europea firmano il trattato di Amsterdam .

Nascita della UE e creazione della PAC

Gennaio 1999	Lancio ufficiale dell'euro. Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna adottano l'euro quale moneta ufficiale .
Dicembre 2000	Il Consiglio europeo si riunisce a Nizza , Francia. Il Consiglio conferma la propria volontà di far sì che la carta dei diritti fondamentali , proclamata congiuntamente dal Consiglio dell'Unione europea, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, venga diffusa il più possibile tra i cittadini dell'Unione. Il Consiglio saluta con favore l'intensificarsi dei negoziati per l'adesione dei paesi candidati. Il Consiglio discute inoltre della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa, approva l'Agenda sociale europea.
Gennaio 2002	I biglietti e le monete in euro entrano in circolazione nei dodici paesi membri: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna
Marzo 2003	Si tiene una votazione al Parlamento europeo. La maggioranza adotta una relazione che accoglie l'adesione per il 2004 dei seguenti paesi : Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica slovacca e Slovenia.
1 Maggio 2004	Ingresso dei nuovi paesi membri

L'evoluzione della Politica Agricola Comunitaria: il cambiamento nelle logiche di intervento

a cura di Alessandro Banterle e Alessandro Olper

INDICE

PREMESSA

1. LA CREAZIONE DELL'EUROPA VERDE

1.1 Il trattato di Roma e la Pac

1.2 I principi ispiratori della politica dei prezzi

1.3 Il meccanismo del sostegno dei prezzi nelle principali OCM

1.3.1 Organizzazione di mercato dei cereali

1.3.2 Organizzazione di mercato nel settore lattiero-caseario

1.3.3. Organizzazione di mercato nel settore della carne bovina

1.3.4 Organizzazione di mercato nel settore della carne suina

1.3.5 Organizzazione di mercato nel settore dello zucchero

1.3.6 Organizzazione di mercato nel settore vitivinicolo

1.3.7 Altre organizzazioni di mercato (cenni)

1.4 Un commento alla politica dei prezzi della PAC

2. VERSO IL CAMBIAMENTO DELLA LOGICA DI INTERVENTO

2.1 La svolta degli anni ottanta

2.2 Cambiamenti istituzionali e introduzione dei QMG

2.3. Un approfondimento: le quote latte

2.3.1 Il meccanismo di applicazione delle quote

2.3.2 Alcune considerazioni conclusive

2.4 La politica delle strutture (cenni)

2.4.1 La riforma dei fondi strutturali

3. LA RIFORMA DELLA PAC

3.1 Le proposte della Commissione

3.2 La decisione del Consiglio agricolo del 21 maggio 1992

3.2.1 La riforma nel settore dei seminativi

3.2.2 La riforma nel settore zootecnico

3.2.3. Le misure di accompagnamento alla riforma

3.3 Alcune considerazioni sull'impatto della riforma

Premessa

La legislazione comunitaria in tema di politica agricola comune (Pac) si presenta come una costellazione di regolamenti e direttive in cui non sempre risulta agevole muoversi ed essere al contempo aggiornati. Il mercato comune dei prodotti agro-alimentari, attivato ormai da oltre trent'anni, ha infatti rappresentato più di due terzi dell'attività legislativa della Comunità Europea, caratterizzandosi per un continuo e progressivo adeguamento delle regolamentazioni di base, che rende ardua una rassegna sistematica e completa di ciò che è stata, ed è attualmente, la legislazione di riferimento.

Le pagine seguenti, hanno l'obiettivo di ripercorrere l'evoluzione della Pac, con riferimento ai principali settori agro-alimentari., descrivendone l'evoluzione in termini cronologici e generali. Ciò si è realizzato suddividendo in tre periodi le principali tappe evolutive della Pac.

La prima fase si è identificata nell'impianto della Pac, da collocare nel contesto più ampio della formazione della Comunità Europea (CE), dove progressivamente prendono forma sia gli obiettivi di una politica agricola comune che gli strumenti (politiche da adottare) per raggiungerli. E' in questo periodo di impianto, che si protrae per tutti gli anni '60 e i primi anni '70, che prendono forma le cosiddette organizzazioni comuni di mercato (OCM), che rappresenteranno lo strumento portante della Pac.

Per tutti gli anni settanta si assiste alla progressiva regolamentazione di tutte le principali attività agricole e a progressivi adeguamenti dei regolamenti già in vigore. Questo non tanto nella logica di fondo, ma bensì nel loro adattamento alle particolari caratteristiche dell'agricoltura europea, che presenta sensibili differenze tra un Paese e l'altro. Inoltre era inevitabilmente necessario perfezionare una politica "nuova" che, in quanto fortemente protezionistica, determinava inevitabili inefficienze redistributive e allocative da contenere e minimizzare. Sono questi gli anni in cui, oltre agli adeguamenti dei molteplici regolamenti di base, prende forma, in concreto, una politica delle strutture agricole che nasce e si sviluppa proprio con l'obiettivo di migliorare l'impatto sulle diverse regioni europee del sostegno dei prezzi.

La seconda fase, che inizia a partire dalla fine degli anni settanta e si sviluppa durante gli anni ottanta, è un periodo ricco di cambiamenti ed inversioni di rotta determinate dagli "eccessivi successi" della politica dei prezzi, che hanno portato l'Europa agricola a diventare il principale esportatore mondiale di prodotti primari. Questa è la fase dei crescenti surplus produttivi con relativa esplosione delle spese del bilancio della Pac, anche favorite dall'allargamento della Comunità ad altri Paesi (Grecia, Spagna e Portogallo), che hanno obbligato le istituzioni comunitarie ad individuare nuovi strumenti per contenere le inefficienze relative.

La terza ed ultima fase, che stà prendendo forma proprio in questi anni, rappresenta il radicale cambiamento della politica agricola comunitaria che si è realizzato con la riforma della Pac del 1992.

La riforma in questione, anche se allo stato attuale non comprende ancora tutte le organizzazioni di mercato, determinerà inevitabili e sensibili effetti sull'agricoltura europea, e sarà quindi analizzata in termini approfonditi.

1. La creazione dell'Europa Verde

1.1. Il Trattato di Roma e la Pac

La Politica agricola comune (Pac), nei suoi trent'anni di applicazione, ha rappresentato per il settore agricolo Europeo un fondamentale fattore di sviluppo, trasformando la Comunità Europea (CE) da importatrice netta di derrate agro-alimentari ad uno dei principali esportatori mondiali.

Per capire i presupposti di base sui quali si è progressivamente strutturata la Politica agraria comune è utile risalire al lontano marzo 1957 quando, i sei Paesi fondatori della CE, - Belgio - Francia - Germania - Italia - Lussemburgo - Olanda - firmarono il Trattato di Roma, il cui obiettivo era quello di realizzare un'integrazione economica e politica:

I principi ispiratori della Comunità Europea, enunciati all'art. 3 del Trattato, si possono sintetizzare nei seguenti indirizzi di fondo:

- a. Libera circolazione delle merci nei confini della Comunità con la creazione di un'unione doganale e di un mercato comune, protetto da tariffe doganali comuni per quanto riguarda i rapporti commerciali con Paesi terzi.*
- b. Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, politica dei trasporti comune e regole di concorrenza uniformi, progressivo riavvicinamento della legislazione fiscale, delle politiche economiche, monetarie e sociali.*

E' utile rilevare, specialmente alla luce degli avvenimenti attuali (Trattato di Maastricht), che gli aspetti di fondo enunciati, riassumibili nella progressiva armonizzazione delle politiche economiche, dovevano rappresentare i mezzi e non i fini ultimi per raggiungere sempre più strette relazioni fra gli stati membri sia in campo economico che politico.

I molteplici strumenti di azione previsti dal Trattato di Roma sono stati attuati con gradualità e ancora in termini parziali, tant'è che a trent'anni dalla formazione della CE, la Pac ha rappresentato di gran lunga il più importante intervento economico settoriale in vigore, assorbendo durante questi anni la quasi totalità delle risorse del bilancio comune.

Il Trattato di Roma agli artt. 38 e successivi pone le basi per la costruzione della Pac precisando che "il mercato comune doveva comprendere l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli" e questo si doveva realizzare attraverso l'instaurazione di una politica agraria comune sulla base delle seguenti finalità (art.39):

1. incrementare la produttività dell'agricoltura;
2. e così assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e rurale, attraverso il miglioramento del reddito individuale degli addetti;
3. stabilizzare i mercati;
4. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
5. assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Tali obiettivi dovevano essere raggiunti attraverso la creazione di Organizzazioni Comuni di Mercato (OMC) gestite da opportuni fondi agricoli di garanzia e orientamento.

I primi indirizzi tecnici della futura Pac furono definiti in concreto alla "Conferenza dell'Agricoltura" di Stresa, nel luglio 1958, dove ha preso forma il concetto di *armonizzazione dei prezzi agricoli* tra i Paesi membri.

La politica portante dell'intera impalcatura della Pac fu individuata nella politica dei prezzi e dei mercati. Essa si basa sulla fissazione dei prezzi agricoli comuni¹, validi in tutta la CE, a livelli superiori di quelli del mercato mondiale.²

Oltre all'unicità del prezzo, venne predisposta una gestione comune dei mercati interni e l'adozione di barriere doganali comuni da applicare alle frontiere esterne alla Comunità, nei confronti dei cosiddetti "paesi terzi". Di fatto la politica agricola attuata dalla CE ha assunto fin dall'inizio forti connotati protezionistici.

Parallelamente alla politica dei prezzi e dei mercati, hanno preso forma gli interventi di natura strutturale. In questo senso le prime misure strutturali sono state varate dal Consiglio Agricolo nell'aprile del 1972, con l'emanazione delle *direttive socio-strutturali per l'ammodernamento delle strutture agricole*. Accenniamo fin d'ora che il ruolo svolto nell'ambito della Pac dalle politiche strutturali è stato sostanzialmente marginale; di fatto hanno rappresentato "forse" più un elemento di contenimento delle inefficienze relative alla politica dei prezzi, piuttosto che una vera e propria politica mirata al miglioramento delle strutture produttive.

1.2. I principi ispiratori della politica dei prezzi

La politica dei prezzi, pilastro portante dell'intera impalcatura della Pac, si è basata su molteplici strumenti la cui logica di fondo può essere ricondotta ai seguenti aspetti cardine:

- a. l'unicità del mercato;*
- b. la preferenza comunitaria* negli scambi fra Paesi membri rispetto al resto del mondo;
- c. la solidarietà finanziaria* fra i Paesi membri nel sostegno e finanziamento delle azioni.

La libera circolazione dei prodotti agricoli che implica necessariamente l'eliminazione delle barriere doganali tra i Paesi è stata raggiunta attraverso la costituzione di un *mercato unico* dei prodotti agro-alimentari, la cui realizzazione si è basata sul concetto di *preferenza comunitaria*. Questo al fine di favorire l'utilizzazione e lo smaltimento delle produzioni nei confini della Comunità. Tutto ciò è stato reso possibile predisponendo adeguati dispositivi "protezionistici" verso i Paesi terzi per regolare le importazioni (dazi variabili sull'import detti **prelievi**) e le esportazioni (sussidi

¹ Il primo accordo relativo alla fissazione dei prezzi agricoli risale al dicembre del 1964, ed è relativo all'organizzazione di mercato dei cereali, successivamente furono varati i regolamenti dei prodotti lattiero-caseari, poi dello zucchero, del riso, delle carni, dei semi oleosi e dell'olio di oliva. Nel 1970 le organizzazioni comuni dei mercati riguardavano circa l'87% della produzione agricola, percentuale che raggiunse il 91.5% nel 1986.

² La decisione di fissare i prezzi interni dei prodotti agricoli su un livello sensibilmente superiore rispetto a quelli presenti sul mercato mondiale, scaturì da un braccio di ferro fra due posizioni divergenti. Da una parte quella degli agricoltori olandesi, che propendevano per prezzi bassi ed aiuti al reddito basati principalmente su interventi strutturali. Dall'altra la posizione degli agricoltori tedeschi, che indicavano nell'elevato sostegno dei prezzi lo strumento più adatto per garantire i redditi del settore.

all'export detti **restituzioni**). In ultimo il concetto di *solidarietà finanziaria* prese forma con il regolamento CE 25/62, che istituì il **Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (Feoga)**. Tale fondo ha il compito di finanziare tutte le spese necessarie alla Pac, a prescindere dai prodotti o dagli Stati membri diretti beneficiari degli interventi. Si è deciso inoltre che la *sezione garanzia* del Feoga avrebbe finanziato le spese relative all'attuazione delle Organizzazioni comuni di mercato e perciò alla politica dei prezzi, mentre la *sezione orientamento* avrebbe provveduto a far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione delle direttive e dei regolamenti per il miglioramento delle strutture agricole.

Il Feoga ha rappresentato la più importante voce del bilancio comunitario, e la sua disponibilità è passata da 4.7 miliardi di ecu nel 1975, a oltre 30 miliardi nel 1990. L'incredibile dinamica di crescita delle spese del Feoga è attribuibile in massima parte alla sezione garanzia e, quindi, al finanziamento della politica dei prezzi e dei mercati. Infatti la fissazione dei prezzi, mediante il quale si sperava di riuscire ad influenzare la produzione, ha tenuto conto nel tempo più ad esigenze politiche e di interessi particolari che di aspetti prettamente economici e di benessere generale con il risultato, ormai noto a tutti, di far esplodere i costi della Pac a fronte di redditi agricoli in diminuzione e ha una insostenibile presenza di eccedenze produttive.

1.3. Il meccanismo del sostegno dei prezzi nelle principali OCM

Come accennato in precedenza, la prima organizzazione di mercato è stata quella relativa al settore dei cereali, seguita in un secondo momento dai regolamenti che estendevano i meccanismi di base della Pac alla prevalenza dei prodotti comunitari. In questo paragrafo, delineremo i regolamenti di base delle principali organizzazioni comuni di mercato, con l'obiettivo di creare un quadro sintetico di ciò che "era" la politica agricola comune nei settori più rappresentativi, prima della famosa svolta che ebbe inizio nei primi anni ottanta.

L'insieme delle varie organizzazioni comuni di mercato può essere suddivisa in due principali tipologie. La prima che si rifà all'organizzazione di mercato dei cereali, basata sul *prezzo di intervento*, che rappresenta il modello di riferimento standard applicato, anche se con alcune modifiche, a circa il 70% delle produzioni comunitarie. La seconda tipologia riguarda invece i prodotti sottoposti a vincoli commerciali (es. oleaginose, proteaginose, tabacco, olio di oliva) le cui organizzazioni di mercato si basano sulla cosiddetta *integrazione di prezzo*.

1.3.1. L'Organizzazione comune di mercato dei cereali

L'organizzazione comune di mercato dei cereali³ si basa su due elementi fondamentali: il dispositivo di intervento sul mercato e la protezione interna attraverso dazi variabili all'importazione e sovvenzioni all'esportazione. I due meccanismi citati vengono attuati con riferimento a tre fondamentali prezzi istituzionali:

³ Nasce con il reg. CE 13/62 che, dopo una fase transitoria di 5 anni, viene perfezionato prima con il reg. CE 120/67, quindi definitivamente con il reg. di base CE 2727/75.

- *prezzo indicativo (o obiettivo)*, che rappresenta quel prezzo di equilibrio a cui dovrebbe tendere il mercato interno;
- *prezzo di intervento unico*, che costituisce il prezzo minimo garantito agli agricoltori;
- *prezzo di entrata*, che corrisponde al prezzo minimo di entrata per i prodotti agricoli provenienti dai Paesi extraeuropei.

Il *prezzo indicativo* rappresenta il valore intorno al quale la comunità desidera che si attestino le quotazioni di mercato per garantire un reddito soddisfacente al produttore. Le istituzioni comunitarie fissano inoltre un *prezzo di intervento* (in misura pari al 90-95% del prezzo indicativo) che rappresenta la base per il calcolo dei cosiddetti *prezzi di intervento derivati* che sono regionalizzati per consentire al prodotto di essere trasferito dalle zone eccedentarie della Comunità a quelle deficitarie. Questi prezzi sono i valori ai quali gli organismi preposti dei vari Stati membri (l'AIMA per l'Italia)⁴ sono tenuti a ritirare la produzione offerta dagli agricoltori, che è perciò garantita da eventuali andamenti sfavorevoli del mercato.

Al contrario nel caso il prezzo di mercato superasse il prezzo indicativo, gli stessi organismi, con l'obiettivo di riequilibrare il mercato, sono incaricati di vendere gli stocks accumulati.

La fissazione di prezzi istituzionali, su livelli superiori rispetto ai prezzi dei prodotti offerti sul mercato mondiale, implica la presenza di particolari dispositivi di stabilizzazione alle frontiere, tali da assicurare competitività alle produzioni comunitarie. Per questo motivo i prodotti in ingresso sono gravati da un dazio variabile (*prelievo*), che ha l'obiettivo di innalzare il prezzo delle merci su livelli non inferiori al *prezzo di entrata o di soglia*. Parallelamente, per favorire le esportazioni delle produzioni comunitarie sul mercato mondiale, sono previsti aiuti all'esportazione (*restituzioni*).

Il modello di organizzazioni di mercato descritto, basato sulla protezione esterna ed interna del mercato, viene applicato nelle sue linee generali ad un nutrito gruppo di cereali e prodotti da essi derivati, ma si differenzia per alcuni aspetti nel caso del frumento duro.

La produzione di frumento duro infatti, è garantita anche da un *prezzo minimo*, che serve come base per il calcolo dell'indennità o aiuto versato ai produttori. Quando il *prezzo di intervento* nella zona più eccedentaria della comunità è inferiore al *prezzo minimo garantito*, al produttore viene concesso un aiuto finanziario che corrisponde alla differenza tra i due prezzi considerati.

1.3.2. L'organizzazione di mercato dei prodotti lattiero-caseari

Il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ha rappresentato da sempre un dei problemi più spinosi della Pac ed è stato soggetto a progressivi adattamenti. A causa di profonde differenze nelle strutture produttive e nei prezzi medi di mercato dei sei Paesi

⁴ L'AIMA, Azienda di Stato per gli Interventi sui Mercati Agricoli, è stata istituita nel 1966, ma solo più tardi assunse il ruolo istituzionale di coordinamento e gestione delle scorte pubbliche e private sulla base dei regolamenti comunitari. Attualmente ha mutato denominazione in EIMA (Ente per gli interventi...)

membri, si decise con il regolamento di base⁵ del 1964, che il prezzo indicativo del latte doveva scaturire da una forcella di prezzi, rispettivamente corrispondenti a quelli minimi e massimi della Comunità. Ciò avrebbe dovuto portare, dopo un adeguato periodo transitorio, alla chiusura della forcella, che si realizzò nel 1968 sulla base del prezzo italiano⁶, all'epoca sensibilmente più elevato rispetto a quello degli altri partner europei. Tale soluzione, che risultò di fatto la più comoda e politicamente accettabile, portò in breve tempo ad uno sviluppo abnorme della produzione a cui fu posto rimedio solo 18 anni più tardi con l'introduzione delle quote di produzione (vedi paragrafo 2.3). Il regolamento 804/68 si basa sul consueto sistema dei tre prezzi: *indicativo*, di *entrata* e di *intervento*, che hanno sostanzialmente lo stesso significato già visto per i cereali; peraltro, a causa della particolarità del latte e dei suoi derivati, questi prezzi si applicano a differenti tipi di prodotti.

Il *prezzo indicativo* viene fissato esclusivamente per il latte industriale da cui si derivano i prezzi dei prodotti derivati a seconda della destinazione del latte. Il *prezzo di intervento* è riferito invece ai seguenti prodotti: latte in polvere, burro, parmigiano reggiano e grana padano che rappresentano, rispettivamente, i principali derivati della trasformazione del latte nella maggior parte dei Paesi europei (burro e latte in polvere), e in Italia (grana padano e parmigiano reggiano). Infine, il *prezzo di entrata* è fissato per 12 prodotti pilota che sono rappresentativi di altrettanti gruppi di prodotti tra loro omogenei.

Il regime di intervento oltre all'ammasso tradizionale, prevede un aiuto all'ammasso privato dei formaggi suddetti ed altri formaggi a larga diffusione (es. provolone); mentre la protezione del mercato interno è basata sui dispositivi di prelievi sulle importazioni e da restituzioni alle esportazioni, calcolati sempre sui prodotti pilota.

L'organizzazione di mercato brevemente descritta, in una prima fase, escludeva il latte alimentare che è stato regolamentato a partire dal 1971⁷. La regolamentazione CE del latte alimentare è stata recepita in Italia con circa un anno di ritardo (1 aprile 1972), in quanto la sua applicazione ha reso necessaria la risoluzione dei vincoli gravanti sul funzionamento delle centrali del latte che hanno goduto fino a quella data di un regime di monopolio sulle vendite.

Alla regolamentazione di base sinteticamente descritta si aggiunse, nel 1976/77, il *prelievo di corresponsabilità*⁸, che aveva l'obiettivo di riequilibrare un mercato progressivamente sempre più eccedentario. Il prelievo di corresponsabilità rappresenta, di fatto, una tassa compresa fra l'1,5 e il 4% del prezzo indicativo del latte e tendeva a favorire una maggiore responsabilizzazione dei produttori.

1.3.3. Organizzazione comune di mercato della carne bovina

L'organizzazione comune di mercato della carne bovina è nata sulla base di due fondamentali regolamenti emanati dal Consiglio CE nel 1964 e nel 1968⁹. Essa si presenta leggermente più articolata rispetto alle OCM sin qui descritte. I regolamenti di

⁵ Regolamento CE 13/64 del 5 febbraio 1964.

⁶ Regolamento CE 804/68 del 27 giugno 1968.

⁷ Regolamento CE 1411/71 del 29 giugno 1971.

⁸ Regolamento CE 1079/77 del 17 maggio 1977.

⁹ Regolamento di base CE 14/64 del 5 febbraio 1964, modificato dal Reg. CE 805/68 del 27 giugno 1968.

base e, in particolare modo, il regolamento 805/68, hanno cercato di conciliare due aspetti per altro contrastanti, dovuti da un lato alla necessità di incrementare la ridotta autosufficienza del settore e, dall'altro, di contenere i prezzi al consumo inevitabilmente crescenti, di fronte ad una consistente protezione del mercato necessaria per stimolare l'offerta interna.

I prezzi di riferimento che è necessario prendere in considerazione per capire i meccanismi dell'OCM delle carni bovine i seguenti: *prezzo di orientamento*, *prezzo di acquisto*, *prezzo di mercato interno* e *prezzo di offerta*.

Il *Prezzo di orientamento*, per molte ragioni assimilabile al prezzo indicativo prima descritto, rappresenta quel prezzo medio di mercato che la comunità si pone come obiettivo per le quantità commercializzate. Viene fissato ogni anno sia per i vitelli sino ad un peso di 220 kg che per i bovini adulti. Il *prezzo di acquisto* (assimilabile ad un prezzo di intervento) è invece il valore a cui la Comunità Europea attraverso i vari organismi nazionali preposti è autorizzata a ritirare il prodotto eventualmente offerto all'intervento. Più complesso, invece, è il *prezzo di mercato interno*, che rappresenta una media ponderata¹⁰ dei prezzi registrati in determinati mercati "rappresentativi", presi come riferimento nei vari Paesi CE. Infine, il *prezzo di offerta* corrisponde alla media dei prezzi della carne offerti alla Comunità dai Paesi terzi (sostanzialmente assimilabile ad un prezzo del mercato mondiale).

Con riferimento ai prezzi descritti si basa il regime degli interventi e quello degli scambi con i Paesi terzi. Il primo riguarda misure di ammasso pubblico e privato che entrano in funzione ogni qual volta il prezzo medio di mercato è inferiore al 98% del *prezzo di orientamento*. Per quanto riguarda il regime degli scambi, i prodotti in entrata sono gravati sia da un dazio doganale fisso, pari al 16% per gli animali vivi e al 20% per le carni fresche o refrigerate, sia di un prelievo variabile aggiuntivo calcolato sulla base della differenza fra il *prezzo di orientamento* e il *prezzo di offerta*. Per le carni esportate sul mercato mondiale vige un regime di restituzioni all'esportazione di tipo tradizionale.

Oltre a queste misure, nel settore delle carni bovine, è andato progressivamente instaurandosi un regime di *aiuti e premi* diretti al produttore. Essi riguardano prevalentemente un premio per le vacche nutrici, la cui concessione è decisa dalle amministrazioni nazionali, e un premio per la nascita dei vitelli finalizzato ad arrestare il declino del patrimonio zootecnico con particolare riferimento all'Italia, Grecia e Irlanda, versato dalla Commissione sulla base del numero di vitelli nati durante l'anno.

1.3.4. Organizzazione comune di mercato nel settore delle carni suine

In questo settore, come del resto nel settore avicolo, essendo la produzione indipendente dal suolo ed incidendo le spese per gli alimenti (essenzialmente cereali e nuclei proteici) per circa quattro quinti sul costo totale di produzione, la Commissione CE ha basato l'organizzazione di mercato relativa¹¹ considerando "il suino" come prodotto trasformato a base di cereali e concentrati di proteine.

¹⁰ Il prezzo medio di mercato italiano entrava nella ponderazione media europea per un valore pari all'11,4%, ed era rilevato nei mercati di Brescia, Cremona, Modena, Parma e Roma.

¹¹ Regolamento di base CE 2759/75, poi modificato dal Reg. CE 1423/78

Inoltre, per le carni suine non vige un meccanismo di garanzia automatica del prezzo (quindi del reddito). Infatti per non incoraggiare eccessivamente la produzione, quando i prezzi scendono sotto il limite prefissato, l'intervento ed il ritiro presso gli organismi di ammasso non è obbligatorio.

La Comunità fissa ogni anno un *prezzo di base dei suini macellati*, che rappresenta il costo medio di produzione nella CE compreso delle spese di macellazione. Tale prezzo ha l'obiettivo di stabilizzare l'andamento tipicamente ciclico del mercato dei suini e garantire perciò un reddito equo ai produttori. Esso è desunto dal costo di una formula ideale di composizione degli alimenti.

Le misure di intervento subentrano quando il prezzo di mercato comunitario dei suini macellati scende al di sotto del 103% del *prezzo di base*. In questo caso la Commissione interviene normalmente attraverso aiuti all'ammasso privato e, più raramente, aprendo le vendite agli organismi di intervento.

Il regime degli scambi prevede per le merci importate da Paesi terzi un prelievo costituito da due elementi. Il primo elemento è calcolato sulla base dell'incidenza del prelievo cerealicolo, a cui si somma un secondo elemento che ha l'obiettivo di favorire il concetto di preferenza comunitaria. Questa rappresenta il 7% della media dei *prezzi limite* fissati trimestralmente dalla Comunità

Le merci esportate sul mercato mondiale beneficiano di restituzioni di un importo equivalente alla differenza fra i prezzi di produzione nella Comunità e nei Paesi terzi.

1.3.5. Organizzazione comune di mercato dello zucchero

L'organizzazione di mercato nel settore dello zucchero, è stata definita nel 1967¹², ed ha avuto una fase transitoria durata fino al 1975. L'aspetto centrale di tutto il quadro istituzionale è il regime di contingentamento della produzione o regime di quote determinato su base nazionale, necessario per difendere e limitare la produzione comunitaria (derivante dalla barbabietola da zicchero) rispetto a quella del mercato internazionale (derivante in gran parte dalla canna da zucchero).

Tale regime riguarda una *quota di base A*¹³, che si riferisce alla produzione ottenuta nelle cinque campagne comprese per tutto il periodo transitorio (1969/'75). Essa viene riferita ad ogni zuccherificio operante nei confini comunitari, e rappresenta la quantità di zucchero che è possibile produrre e vendere nella Comunità beneficiando di una protezione rappresentata dal *prezzo di base*.

Tutta la produzione che supera il quantitativo di base (quota A) fino ad un massimo del 35%, rappresenta invece la cosiddetta *quota B*, che può essere venduta dalle aziende produttrici solo dietro un compenso percentuale versato dalle stesse alla Comunità Europea come rimborso delle spese di sostegno della OCM.

I quantitativi prodotti al di là delle quote menzionate sono esclusi dall'organizzazione di mercato e, oltre a non godere di nessuna garanzia, non possono essere venduti sul mercato interno.

¹² Regolamento di base CE 1009/67 del 18 dicembre 1967, poi modificato dai regolamenti CE 1785/81 e 606/82.

¹³ Per l'Italia la *quota A* fu stabilita in 12,3 milioni di quintali di zucchero raffinato.

Il regime dei prezzi, che si basa sul concetto della regionalizzazione, essendo lo zucchero un prodotto trasformato ottenuto dalla barbabietola attraverso estrazione chimica, è stato riferito sia alla materia prima di base (bietole) che allo zucchero prodotto dalla trasformazione.

Per la barbabietola viene fissato un *prezzo di base* (assimilabile ad un prezzo indicativo), che rappresenta il prezzi di riferimento per il calcolo del *prezzo minimo* (assimilabile ad un prezzo di intervento), che è pari per la *quota A* al 98% del prezzo di base, mentre per la *quota B* al 68%.

I prezzi dello zucchero vengono invece calcolati tenendo conto dei rendimenti nel processo di trasformazione. Si definisce un *prezzo di intervento* sia per lo zucchero bianco che per lo zucchero greggio, e un *prezzo indicativo* che supera del 5% circa il prezzo di intervento.

Il regime di scambi è regolamentato da prelievi all'importazione calcolati sulla base del *prezzo di entrata*, che è pari al prezzo indicativo dello zucchero nelle zone più eccedentarie della CE, sommato di un importo forfetario relativo alle spese di trasporto dello zucchero dalle zone più eccedentarie sino alle zone più deficitarie.

Per far fronte a situazioni eccedentarie si sono inoltre rese necessarie *restituzioni alla produzione* per lo smaltimento dello zucchero attraverso l'industria chimica.

1.3.6. Organizzazione Comune di mercato nel settore vitivinicolo

Il settore vitivinicolo è stato regolamentato nell'ambito della Pac a partire dal 1970¹⁴, attraverso l'introduzione di un regime di prezzi, di interventi, di scambi e la definizione di particolari pratiche enologiche.

Ogni anno si stabilisce un *prezzo di orientamento* per i ciascun vino da tavola¹⁵, basato sulla media delle quotazioni di mercato delle due ultime campagne. Attorno a questo prezzo si dovrebbe formare liberamente il prezzo di mercato comunitario. Il Consiglio fissa inoltre un *prezzo limite*, per l'intervento, per ciascun tipo di vino, pari al 92% del prezzo di orientamento. Inoltre ogni due settimane la Commissione fissa un *prezzo rappresentativo*, che è sostanzialmente un prezzo medio alla produzione, per ogni tipo di vino da tavola e per ogni mercato. Quando il *prezzo rappresentativo* scende al di sotto del prezzo limite per due settimane si possono concedere aiuti al magazzino privato, che possono essere a breve termine (3 mesi) o a lungo termine (9 mesi). Infine, quando il prezzo di mercato si colloca sotto l'85% del *prezzo di orientamento*, può essere fissato un prezzo minimo che garantisca un reddito minimo agli agricoltori.

¹⁴ Regolamento di base CE 816/70 del 28 aprile 1970, poi modificato dal Reg. CE 337/79. Tale regolamento a causa dell'importanza che riveste nel settore il fattore qualità, strettamente legato all'origine di provenienza del prodotto, suddivide le regioni viticole della Comunità in cinque zone geografiche.

¹⁵ I vini da tavola, gli unici soggetti al regime dei prezzi e al regime di intervento, si distinguono in 6 tipologie di cui:

- 3 rossi
 - RI 10°-12°
 - RII 13°-14°
 - RIII varietà del tipo *Portugieser*;
- 3 bianchi
 - AI 10°-12°
 - AII varietà del tipo sylvaner o Muller-Thurgau
 - AIII varietà del tipo Riesling

Per quanto riguarda il regime degli scambi è previsto un dazio doganale fisso per le importazioni che sono perciò libere. Mentre le esportazioni possono essere sussidiate mediante restituzioni che sono modulate sulla base della destinazione del prodotto.

L'organizzazione del mercato prevede inoltre un regime di distillazione alquanto elaborato che sarà di seguito appena accennato. Esso ha l'obiettivo di ritirare i quantitativi eccedentari di vino da tavola attraverso la loro trasformazione in alcool ogni qual volta il mercato si trova in evidente squilibrio. Questa ulteriore "garanzia" sulla collocazione della produzione, che ha rappresentato di fatto uno strumento per sostenere il reddito dei viticoltori, ha generato non pochi problemi per lo smaltimento successivo dell'alcool ottenuto dalla trasformazione a prezzi sensibilmente superiori di quello commerciale.

La Comunità prevede quattro regimi di distillazione: *preventiva*, *obbligatoria*, di *sostegno* e di *garanzia*. Essi sono articolati sulla base delle produzioni annuali totali e per categoria di vino, che devono essere comunicate alla Commissione entro il 31 gennaio nel primo caso, ed entro il 28 febbraio nel secondo. Sulla base di queste informazioni e tenendo conto della situazione delle scorte e degli scambi con Paesi terzi, la Commissione formula un bilancio di previsione che servirà come base per il calcolo delle diverse forme di distillazione.

La *distillazione preventiva* rappresenta il 10% delle scorte di fine campagna e può essere decisa dal produttore all'inizio della campagna qualora ritenga probabile incontrare difficoltà nella collocazione della totalità della produzione. In questo caso la distillazione viene pagata al 65% del *prezzo di orientamento*.

La *distillazione obbligatoria* è decisa dalla Commissione quando il mercato viene a trovarsi in grave squilibrio di offerta. In questo caso il prezzo pagato, decrescente, è pari al 50% per i primi 10 milioni di hl da distillare, mentre oltre questo tetto è pari al 40%. La percentuale da distillare della produzione di ciascun viticoltore è fissata in funzione delle classi di resa per ettaro in ciascuna regione produttiva della CE.

La *distillazione di sostegno*, è accessibile ogni qual volta la Commissione dia il via alle distillazioni obbligatorie, e solo per i produttori che hanno proceduto alla stessa. I quantitativi di vino trasformati vengono pagati in misura dell'82% del *prezzo di orientamento*, e non possono superare i 5 milioni di hl come tetto massimo.

Infine, la *distillazione di garanzia*, e/o di buon fine, pagata il 92% del *prezzo di intervento*, è aperta dalla Commissione in settembre a favore del vino che è oggetto di un contratto di magazzinaggio di 9 mesi. Tali quantitativi sono fissati entro il limite del 18% della produzione di vini da tavola di ciascun produttore.

1.3.7. Altre organizzazioni comuni di mercato

Per un secondo gruppo di prodotti (circa il 25% della produzione CE), le organizzazioni di mercato si limitano prevalentemente alla protezione esterna, attraverso dazi variabili o prelievi e restituzioni (normalmente modeste), o nel caso degli ortofrutticoli trasformati a regimi di aiuto alla trasformazione. Rientrano in tale categoria le uova e il pollame, alcune produzioni ortofrutticole e i vini di qualità¹⁶.

¹⁶ I regolamenti di base per queste categorie di prodotti sono i seguenti:
- uova: Reg. CE 2771/75 modificato dal Reg. CE 3643/81;

Il sostegno dei prezzi agricoli si differenzia invece per prodotti come, il tabacco, l'olio di oliva, le oleaginose (soia, girasole, colza) e le proteaginose¹⁷.

Tali colture incidono per circa il 5% sulla produzione comunitaria complessiva, ma rappresentano un sensibile interesse per l'Italia e in generale per l'Europa meridionale. Il sostegno di queste produzioni è basato su un aiuto diretto alla produzione, con un'integrazione di prezzo che è pari alla differenza tra il prezzo di mercato ricevuto dall'agricoltore e il prezzo di riferimento stabilito a livello comunitario. Questa forma di sostegno alla produzione, che nel caso del tabacco e dell'olio di oliva ha avuto delle successive modifiche, permette al prezzo di mercato di mantenersi basso, favorendo una maggiore concorrenzialità con i prodotti alternativi; inoltre non interferisce con il regime di scambi basati su dazi doganali stabili, a cui sono soggette alcune produzioni in seguito ad accordi internazionali in sede Gatt¹⁸.

L'aiuto, che è simile al sistema di *deficiency payment* (pagamento compensativo), utilizzato ampiamente in Inghilterra prima della sua entrata nella Comunità, viene normalmente corrisposto all'azienda di trasformazione che assicura agli agricoltori il prezzo stabilito. Il regolamento si basa su una politica di limitazione della garanzia accordata al produttore, con una logica simile a quella introdotta, dopo la metà degli anni ottanta, con gli stabilizzatori di bilancio.

Nel settore dell'olio di oliva, oltre alle integrazioni di prezzo descritte, esiste un sistema di *aiuti al consumo*, che rappresentano una parte consistente del sostegno al settore, ed ha l'obiettivo di stimolare i consumi di olio attraverso vendite dell'industria a prezzi più bassi.

1.4. Un commento alla Politica dei prezzi della Pac

Le organizzazioni comuni di mercato, basate sulla politica dei prezzi, hanno rappresentato uno strumento prezioso per la crescita del reddito del settore agricolo, nonostante siano entrate in crisi dal momento in cui la Comunità Europea, da importatore netto di derrate alimentari, è progressivamente diventato uno dei principali esportatori di prodotti primari. A fianco di innegabili successi ed effetti positivi che hanno permesso all'agricoltura europea di raggiungere alcuni degli obiettivi individuati dal Trattato di Roma (incremento della produttività, miglioramento del differenziale tra redditi agricoli ed extragricoli, forte incremento del grado di autoapprovvigionamento,

-
- carni di pollame: Reg. CE 2777/75;
 - ortofrutticoli freschi: Reg. CE 1035/72, poi modificato dal Reg. CE 1738/82;
 - ortofrutticoli trasformati: Reg. CE 516/77, poi modificato dal Reg. CE 3454/80.

¹⁷ Le organizzazioni di mercato basate sul sistema degli aiuti compensativi erano regolamentate dalla seguente normativa:

- tabacco: Reg. di base CE 727/70, successivamente modificato da numerosi regolamenti;
- olio di oliva: Reg. di base CE 136/66, poi modificato dal Reg. CE 1413/82;
- semi di soia, colza, girasole: Reg. di base CE 1614/79 e 1984/82, successivamente più volte modificato.

¹⁸ Gatt (*General agreement trade and tariff*) accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. Rappresenta l'organismo internazionale in cui vengono presi gli accordi commerciali multilaterali. Il round di negoziati appena conclusosi è l'"Uruguay round" che, iniziato a Punta del Este nel giugno 1986 si è concluso il 15 dicembre del 1993. L'accordo raggiunto sui prodotti agricoli-alimentari, ricalca di fatto il compromesso preliminare firmato a Washington tra la CE e gli USA nel novembre del 1992 (accordo di *Blair House*).

stabilizzazione del mercato interno rispetto alle fluttuazioni del mercato mondiale ed incremento degli scambi intra ed extracomunitari), si contrappongono infatti risultati negativi legati soprattutto a problemi di inefficienza ed iniquità.

Una politica basata essenzialmente sul forte sostegno dei prezzi, oltre ad aver favorito il problema delle eccedenze e il relativo onere per il loro smaltimento, ha creato distorsioni a causa di una profonda differenziazione nel sostegno dei prezzi tra i diversi comparti produttivi generando inevitabili discriminazioni tra Paesi e regioni produttive della CE. Alcuni esempi delle iniquità della Pac possono meglio chiarire il ruolo svolto da questo strumento di politica economica, che in alcuni casi si è rivelato inefficiente proprio in alcuni suoi aspetti di fondo.

Il principio della *preferenza comunitaria*, che favorisce l'utilizzo da parte dell'industria alimentare del prodotto comunitario e lo smaltimento dei surplus produttivi sul mercato mondiale a spese del bilancio CE, è stato prevalentemente applicato ai prodotti più garantiti (cereali, e prodotti zootecnici) tipici delle aree già di per se più forti della Comunità. I cereali ad esempio hanno ricevuto da sempre una protezione totale dai prodotti di importazione, beneficiando di meccanismi all'esportazione che hanno consentito di far fronte allo smaltimento delle eccedenze. Ciò si è trasformato in sensibili guadagni non solo per queste agricolture ma anche per i settori a valle, in particolare modo dei *traders* che operano nel commercio internazionale delle *commodities* agricole. Questi hanno così potuto sfruttare gli stessi meccanismi di protezione alle frontiere, necessari per mantenere all'interno della CE prezzi molto superiori rispetto a quelli vigenti sul mercato mondiale.

Viceversa, gran parte dei prodotti mediterranei hanno ricevuto una protezione minima se paragonata alle tipiche colture continentali, specialmente sul fronte delle importazioni, a causa di accordi commerciali presi anche con Paesi terzi del bacino del mediterraneo. Questi stessi prodotti, escludendo alcuni casi particolari (aiuti alla trasformazione per il pomodoro e gli agrumi, tabacco), non hanno goduto di interventi diretti di sostegno interno. Tutto ciò si è tradotto in una scarsa penetrazione dei prodotti mediterranei nei Paesi membri dove spesso sono stati preferiti prodotti analoghi di Paesi terzi.

Si è andato perciò delineando un forte dualismo tra i Paesi mediterranei e gli altri Paesi membri, che non ha favorito il processo di integrazione economica e politica che, la Pac, come strumento di politica economica, avrebbe dovuto concorrere a promuovere.

2. Verso il cambiamento della logica di intervento

2.1. La svolta degli anni ottanta

La crisi della Politica agricola comune negli anni ottanta ha radici profonde, che si manifestano attraverso il progressivo squilibrio tra la domanda e l'offerta nei comparti che tradizionalmente sono stati maggiormente sostenuti dalla Pac (settore zootecnico e cerealicolo). Tale squilibrio è stato anche condizionato dalla sfavorevole congiuntura economica e dalla crescente disoccupazione che determinò, verso il finire degli anni settanta, un sensibile ridimensionamento del calo degli addetti nel settore agricolo.

Di fronte ad un tasso di crescita della produzione agricola superiore al 2% annuo, si registrava contemporaneamente una saturazione della domanda di beni alimentari, favorita anche dalla progressiva riduzione della crescita demografica su valori prossimi allo 0.2%.

Durante questo periodo si registrarono progressivamente eccessi di offerta in molteplici settori regolamentati dalla Pac, a fronte di cadute del reddito agricolo e spese del Feoga garanzia in continuo aumento; in particolare per affrontare i crescenti oneri di stoccaggio e di smaltimento dell'eccesso di offerta (vedi tab. 1 e 2). Tale scenario concorse a creare un clima di denuncia ed insostenibilità delle crescenti contraddizioni della politica dei prezzi e dei mercati.

Tab. 1 - Grado di autoapprovvigionamento per le principali produzioni agricole (valori %)

	CE a 10		CE a 12	
	1973/74	1984/85	1985/86	1989/90
Cereali (escluso riso)	91	118	110	120
Zucchero	91	128	123	128
Ortaggi freschi	94	101	107	106
Frutta fresca (escluso agrumi)	82	83	87	85a
Agrumi	47	50	75	70a
Vino	103	100	104	103b
Olii vegetali	-	47	56	65
Carne bovina	96	108	107	108
Carne suina	100	102	102	104
Pollame	102	107	105	105
Ovini e caprini	66	76	80	81
Uova	100	102	-	103

a) 1988/89

b) 1990/91

Fonte: Commissione CE, *La situazione dell'agricoltura nella Comunità, diversi anni*

In seguito ai fattori di crisi brevemente accennati a cui, per completezza di trattazione, è necessario affiancare l'effetto generato dai progressivi attacchi al protezionismo agricolo della CE denunciati in particolare modo dagli USA, le istituzioni comunitarie posero le basi per ristrutturare progressivamente la Pac. Gli strumenti e le nuove strade che la Commissione decise di percorrere vengono delineate attraverso la pubblicazione di due fondamentali documenti.¹⁹

Lo strumento fondamentale scelto dalla Commissione può essere sintetizzato nella volontà di introdurre nei settori più in crisi dei **limiti** finanziari e/o quantitativi di **garanzia**, tali che le produzioni agricole non sino più garantite illimitatamente, ma sottoposte a delle limitazioni. Questo avrebbe permesso secondo gli intenti della Commissione di ridimensionare progressivamente i surplus produttivi, razionalizzando al contempo sia le spese relative allo stoccaggio che quelle di smaltimento delle eccedenze sul mercato mondiale e sul mercato interno.

¹⁹ I due documenti a cui si fa riferimento avevano per titolo: *Nuovi sviluppi delle politiche comuni* [Com. (81) 300] anche denominato "Rapporto Thorn" e *Nuovi orientamenti per lo sviluppo della Pac* [Com. (83) 380]. Documento, quest'ultimo, che costituì la base dei negoziati che determinarono nel 1984 la famosa svolta attraverso l'introduzione di particolari misure restrittive (vedi quote latte).

Tab. 2 - Spesa pubblica in agricoltura e bilancio totale della CE (milioni di Ecu)

	CE a 9		CE a 10	CE a 12	
	1973	1980	1985	1986	1992
Feoga -garanzia	3.8	11.3	19.7	22.1	32.9
Feoga orientamento	0.2	0.5	0.7	0.8	2.9
Feoga totale	4.0	11.8	20.4	22.9	35.8
Bilancio CE	4.9	16.0	27.5	34.9	61.1
Feoga/Bilancio CE (%)	82.0	74.0	74.0	66.0	59.0

Fonte: Commissione CE La situazione nella Comunità, diversi anni.

Questi concetti hanno preso forma, concretamente, innanzitutto nella famosa svolta del 1984, con l'introduzione delle quote fisiche di produzione nel settore lattiero-caseario²⁰ che, unitamente al settore cerealicolo, presentava grossi problemi di eccedenze di produzione.

L'anno successivo viene pubblicato il *Libro Verde*²¹, che contiene i concetti e le prospettive di indirizzo per riformare la politica agricola comune. Tali concetti possono essere riassunti nella riduzione progressiva dei prezzi di intervento (introduzione delle quote finanziarie) per i prodotti eccedenti, e nella parallela messa in atto di interventi specifici destinati al sostegno delle zone sfavorite che prendono forma con le nuove politiche strutturali approvate dal Consiglio Agricolo nel 1985²².

Oltre alle quote fisiche nel settore del latte, di cui si è già detto, è stato introdotto il concetto di corresponsabilità del produttore attraverso il rafforzamento del prelievo di corresponsabilità per i quantitativi eccedenti nei settori del latte e dei cereali.

Si tratta in ambedue i casi di un sistema di controllo dell'offerta che nel settore cerealicolo ha avuto progressive modifiche. E' stato introdotto negli anni 1982/'83 sotto forma di limite di garanzia quindi, in seguito alla pubblicazione del *Libro Verde*, con il regolamento 1579/86, il Consiglio ha deciso di sostituire il sistema dei limiti di garanzia con il regime di prelievo di corresponsabilità, dal quale sono stati esonerati i piccoli produttori.

Il peso nei negoziati dei Paesi economicamente più forti (Francia e Germania), e in generale dei Paesi nord-europei, aveva del resto limitato sensibilmente il successo di questi interventi; nel settore dei cereali, ad esempio, l'introduzione dei meccanismi citati non è andato a colpire solo i produttori responsabili di eccedenze - che in molti casi producevano direttamente per l'intervento - ma tutti indiscriminatamente, provocando un forte livellamento qualitativo delle produzioni, con relativa penalizzazione dei mercati locali e dei prodotti qualitativamente migliori che non venivano perciò sufficientemente remunerati nel prezzo.

²⁰ Regolamenti CE 856 e 857/84.

²¹ Com. [85(330)]. A tale documento alla fine del 1985 seguì il Com. [(85) 750], detto anche *Libro Bianco*, che completava le linee programmatiche del *Libro Verde* anche alla luce delle relative consultazioni effettuate tra la Commissione, il Consiglio Agricolo e il Parlamento Europeo. Questi due documenti rappresentano una tappa significativa per l'evoluzione della Pac in quanto segnano il passaggio ad un approccio di lungo periodo per la risoluzione dei problemi della Pac.

²² Regolamenti strutturali 797/85 e successivi.

La progressiva coscienza di tale realtà ha portato, anche nella prospettiva dell'unificazione economica europea, ad alcuni cambiamenti delle regole del gioco unitamente a nuovi vincoli di bilancio.

2.2. *Cambiamenti istituzionali e introduzione dei QMG*

Nel 1988, con l'*Atto Unico*, gli equilibri di potere fra gli Stati membri e la Commissione sono stati ridimensionati a vantaggio di quest'ultima con l'introduzione dell'articolo 100 A²³ e della *Linea direttrice di bilancio* per il Feoga garanzia. Questa prevede un tetto all'espansione delle dotazioni annue del fondo, legato ad una percentuale di crescita del Prodotto interno lordo (PIL) comunitario. L'art. 100A (che modifica l'articolo 100 del Trattato di Roma) e la *Linea direttrice di bilancio* hanno favorito la trasformazione della Commissione da entità istituzionale dotata di potere di proposta in un decisore "forte", con immediati riflessi sulle decisioni annuali dei prezzi delle ultime campagne, in cui le proposte della Commissione sono diventate estremamente difficili da annullare da parte del Consiglio.

Quindi, nella campagna 1988/'89, sempre nel settore dei cereali, sono stati introdotti i cosiddetti *stabilizzatori*, che rafforzavano il principio di corresponsabilità, reintroducendo inoltre un limite di garanzia sotto forma di quantitativo massimo garantito (QMG), superato il quale aumentavano i prelievi di corresponsabilità e diminuiva automaticamente il livello dei prezzi comunitari.

L'introduzione degli stabilizzatori e dei limiti quantitativi di produzione nel settore dei cereali si affianca ad analoghi provvedimenti assunti in altre importanti organizzazioni di mercato. Dalla campagna 1988/89 le organizzazioni comuni di mercato che si basavano sul principio dei quantitativi massimi garantiti erano rispettivamente: cereali, zucchero, proteaginose, olio di oliva, vino e tabacco²⁴.

Per i cereali il QMG fu fissato in 160 milioni di tonnellate a partire dalla campagna 1988/89 e fino alla campagna 1991/92. Questo tetto includeva tutte le produzioni cerealicole con l'esclusione del riso e dei cereali reimpiegati in azienda. Come è messo in evidenza nella figura 1, nel settore cerealicolo il tetto imposto a Bruxelles è stato ripetutamente superato sia nella campagna 1989/90 che, in termini più evidenti, nella campagna 1991/92.

Ciò fece scattare ripetutamente l'automatismo riduttore dei prezzi legato al superamento del tetto produttivo imposto dalla Commissione concorrendo, in una certa

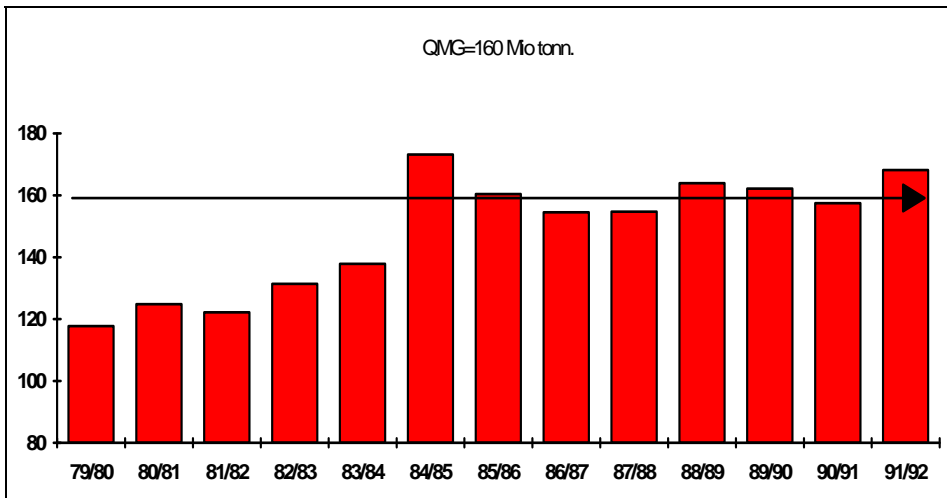
²³ I cambiamenti istituzionali introdotti con l'articolo 100 A sono relativi essenzialmente alla modifica dell'iter legislativo della CE, attraverso l'introduzione della *procedura di codecisione* tra Commissione - parlamento e Consiglio CE. Essa dà la possibilità al Parlamento di svolgere un effettivo ruolo nel processo decisionale, potendo questo emendare e/o respingere le proposte della Commissione sottoposte al voto del Consiglio. Tale procedura pur non essendo ancora estesa alle decisioni in materia di politica agraria, ha comunque condizionato gli esiti delle scelte successive, riducendo di fatto il potere discrezionale del Consiglio.

²⁴ I regolamenti CE che introducono i QMG sono:

- *cereali*: Reg. CE 1097/88, del 25 aprile 1988;
- *colza, ravizzone e girasole*: Reg. CE 1100/88, del 25 aprile 1988;
- *soia*: Reg. CE 1103/88, del 25 aprile 1988;
- *piselli, fave e favette*: Reg. CE 1106/88, del 25 aprile 1988.

misura, a ridimensionare parte della capacità decisionale dei ministri agricoli, in quanto imponeva un vincolo al livello di fissazione dei prezzi.

Fig. 1 - Produzione complessiva di cereali nella CE (milioni di tonnellate)

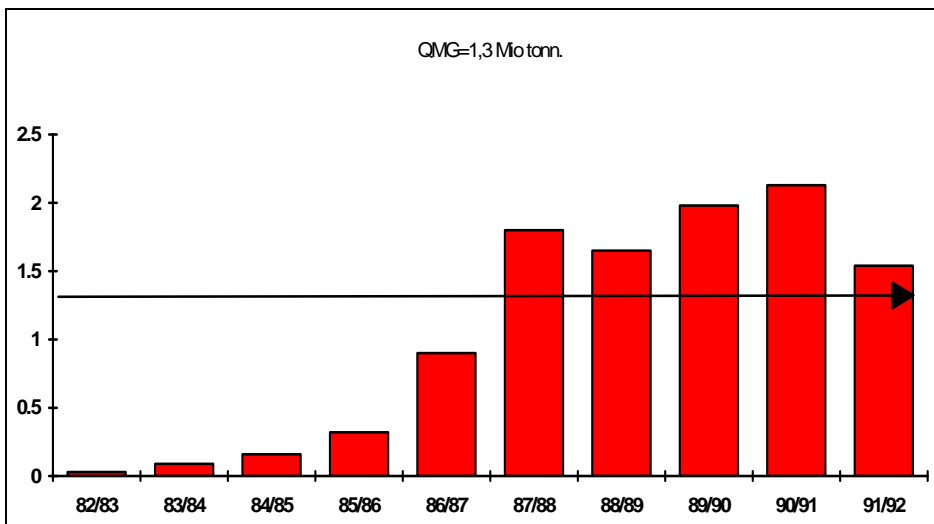


Fonte: Anania Gatto, 1993

Nel settore delle oleaginose il meccanismo di stabilizzazione prevedeva un quantitativo massimo garantito pari a 4.5 milioni di tonnellate per il colza, 2 milioni di tonnellate per il girasole e 1,3 milioni di tonnellate per la soia. L'introduzione di questi vincoli nel settore delle oleaginose è stato necessario a seguito del ritmo particolarmente sostenuto di crescita della produzione fatto registrare durante gli anni ottanta che, anche a causa di un meccanismo di sostegno dei redditi totalmente a carico della Comunità, ha determinato un onere per il bilancio della Pac particolarmente forte.

La produzione di soia ad esempio, pari a 31.000 tonnellate nella campagna 1982/83, ha raggiunto addirittura una produzione record di 2.130.000 tonnellate nella campagna 1990/91, mentre la spesa assorbita dall'insieme delle oleaginose è passata da un valore di 369,4 milioni di Ecu negli anni 1979/80 a circa 3.792 milioni di Ecu nella campagna 1988/89, rendendo di fatto necessaria l'introduzione di misure finalizzate a contenere un onere di tale portata. (Figura 2)

Fig. 2 - Produzione complessiva di soia nella CE (milioni di tonnellate)



E' necessario ricordare che nell'introdurre gli *stabilizzatori* le istituzioni CE non si erano prefisse di migliorare l'equità della Pac, ma l'obiettivo principale era legato al contenimento della spesa e delle eccedenze produttive; obiettivo che, almeno in parte, è stato conseguito.. Nonostante ciò i problemi legati alle eccedenze del mercato e ai costi di gestione e smaltimento delle stesse risultavano comunque socialmente insostenibili, e questo sia per ragioni di carattere interno - insostenibilità economica e politica della Pac - sia di carattere esterno a causa dei frequenti attacchi fatti alla Pac dai Paesi terzi, primo fra tutti gli Stati Uniti.

Da quanto delineato si può concludere che il nuovo corso della Pac disegnato negli anni ottanta, pur avendo migliorato le linee generali rendendole più aderenti alle necessità di bilancio e al controllo delle eccedenze, non ha modificato la logica di fondo della Pac, basata su una politica dei prezzi caratterizzata da inevitabili inefficienze ed iniquità che le regole del gioco in seno alle istituzioni comunitarie non sono state in grado di controllare e modificare con successo.

2.3. *Un approfondimento: le quote latte*

Il regime delle quote latte, adottato dalla CE nel 1984 con due fondamentali Regolamenti ²⁵, nasce con l'obiettivo di porre un freno alla crescita continua della produzione di latte e degli stocks di burro e di latte in polvere, che presentavano specialmente per quanto riguarda il burro, costi di conservazione particolarmente elevati. Lo strumento scelto da Bruxelles per far fronte ad una situazione sempre meno sostenibile, si basa sull'assegnazione di una quantità di riferimento a ciascun paese membro della Comunità, successivamente ripartita fra i produttori, e nell'applicazione di un prelievo supplementare su tutto il latte prodotto oltre la quota fissata.

Secondo l'orientamento della Comunità il regime delle quote doveva essere una soluzione transitoria. Per questo è stata inizialmente fissata una durata di cinque anni, fino alla campagna 88/89. In un secondo momento, prima con il regolamento 1109/88 e poi con la riforma della Pac del 1992, tale regime è stato prorogato fino all'anno 2000.

L'applicazione dei quantitativi di riferimento anche chiamati *quantitativi globali garantiti* (QGG), introdotti nel 1984, si basa sul seguente principio: "assegnazione a ciascun Paese membro del relativo QGG distinguendo fra consegne alle latterie e vendite dirette, a seconda che il latte venga consegnato dal produttore ad un'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari oppure venga venduto, tal quale o trasformato, direttamente dal produttore al consumatore".

Per quanto riguarda le consegne alle latterie l'attribuzione delle quantità di riferimento si è basata sulle consegne del 1981 aumentate di un punto percentuale, tranne che in Italia ed in Irlanda dove ci si è basati su quelle del 1983 + l'1%. Il QGG per la Comunità è stato fissato in 99,9 milioni di tonnellate per la campagna 84/85 (CE a 10) membri. A partire dal 1986/87, in seguito all'adesione della Spagna, è stato portato a 104.2 milioni di tonnellate.

²⁵ Regolamenti CE 856/84 e 857/84.

Per quanto riguarda le vendite dirette, i tetti di produzione attribuiti a ciascun Stato membro sono stati fissati sulla base delle quantità di latte o di equivalenti latte vendute direttamente al consumatore finale con riferimento all'anno 1981, anche in questo caso aumentate dell'1%. Le quantità attribuite per le vendite dirette sono state fissate ad un livello di gran lunga inferiore rispetto alle consegne alle latterie e ammontavano nel 1984/85 a 3,76 milioni di tonnellate.

Le due diverse quote di riferimento, secondo quanto stabilito dalla Comunità, non possono essere intercambiabili ed il passaggio di quantitativi dall'una all'altra quota può avvenire solo a determinate condizioni e comunque previa concessione della CE. Finora la CE ha permesso all'Italia e ad altri Paesi membri di trasferire parte delle quote dalle vendite dirette alle consegne²⁶.

Nel corso dei primi tre periodi di applicazione delle quote non ci sono state rilevanti modifiche nelle quantità assegnate ai vari Paesi; tuttavia le quote si sono dimostrate troppo elevate per poter ristabilire un equilibrio fra la domanda e l'offerta dei prodotti lattiero-caseari, per cui, dal quarto periodo (1987/88), sono state introdotte delle riduzioni a carattere definitivo e delle sospensioni temporanee²⁷.

L'insieme di queste misure ha portato ad una riduzione del QGG complessivo (vendite dirette e consegne) riferito alla CE a 11 membri, escluso il Portogallo, di circa 7.3 milioni di tonnellate (da 108.1 nel 1986/87 a 100.8 milioni di tonnellate nel 1990/91).

2.3.1. Il meccanismo di applicazione delle quote

Per quanto riguarda il meccanismo di applicazione delle quote e del prelievo supplementare i Paesi membri della CE hanno avuto la possibilità di scegliere fra due diverse formule.

1. *Formula A*: rappresenta la quantità di riferimento assegnata ad ogni singolo produttore in base alle consegne relative al 1981 incrementate dell'1%. Ogni allevatore in caso di superamento della quota risponde personalmente e deve pagare un *superprelievo* pari al 75% del prezzo indicativo del latte, fissato dalla Comunità; le quote vengono assegnate in maniera tale che la somma non superi il quantitativo totale del Paese e l'aliquota viene applicata anche nel caso delle vendite dirette..
2. *Formula B*: in questo caso le quote vengono assegnate alle imprese acquirenti (latterie e/o all'industria di trasformazione) e in tal caso il *superprelievo* da pagare per l'eventuale superamento del quantitativo assegnato è pari al 100% del prezzo indicativo del latte. L'acquirente scaricherà l'onere sostenuto sui produttori, in proporzione al livello di superamento delle quantità da produrre

²⁶ Nel 1985 all'Italia viene concesso, attraverso il Reg. CE 2033/85, il trasferimento di 475.000 tonnellate dalle vendite dirette alle consegne e, nel 1990/91 un ulteriore trasferimento di 350.000 tonnellate.

²⁷ Gli adattamenti del regime sono stati molteplici: Con il Reg. CE 1335/86 viene introdotta una riduzione definitiva del 3% dei QGG relativi alle consegne, mentre con il Reg. CE 1343/86 sono state ridotte della stessa percentuale le vendite dirette. Il Reg. CE 775/87 ha introdotto una sospensione temporanea del 5,5% dei QGG destinati alle consegne successivamente ridotta al 4,5% con il Reg. CE 3882/89. Infine il Reg. CE 3879/79 introduce, a partire dalla campagna 89/90, una riduzione definitiva di un ulteriore punto percentuale.

loro assegnate e quindi in base a quanto ogni produttore singolo influisce sul superamento della quota globale assegnata all'acquirente.

A partire dalla campagna 1987/88, anche per la *formula A*, il prelievo supplementare è stato portato al 100% nel caso di superamento del quantitativo assegnato per le consegne o per le vendite dirette.

Fra le due alternative la *formula B* consente di effettuare delle compensazioni a livello delle latterie, in quanto permette di bilanciare la produzione di chi ha superato la quota assegnata con eventuali deficienze produttive di altri allevatori. Ciò acquisisce un peso rilevante con l'aumentare delle dimensioni del bacino di raccolta, come avviene ad esempio in alcuni paesi del nord Europa dove pochi centri di raccolta coprono tutto il territorio nazionale. Per questi motivi, al fine di ridurre i vantaggi derivanti ai produttori di eccedenze dall'applicazione della *formula B*, dalla campagna 87/88 è stata ridotta la possibilità di effettuare le compensazioni²⁸. Anche l'autorizzazione a ridistribuire i quantitativi di riferimento non utilizzati oppure ottenuti tramite programmi di abbandono sia comunitari che nazionali, assegnandoli sia a produttori della stessa regione che di altre regioni, ha favorito chi ha prodotto senza rispettare la sua quota. Queste opportunità hanno reso conveniente per certe aziende accettare il rischio di produrre ben oltre la quota loro assegnata.

Fin dalla campagna 1985/86 alle due formule viste ne è stata affiancata una terza con la quale possono essere considerati come produttori singoli le associazioni di produttori e le loro unioni. Questa particolare formula di applicazione del regime delle quote è stata adottata dall'Italia e dalla Grecia, consentendo di effettuare delle compensazioni a livello nazionale o quasi. In Italia è stata riconosciuta l'*Unalat* (Unione Nazionale Produttori di Latte) come produttore unico in grado di raccogliere più del 95% degli allevatori di vacche da latte. Tuttavia, l'applicazione del "Bacino unico di raccolta" è stata prorogata solo fino al 1993 e con la legge nazionale 468/92 sono state previste le quote per ciascun produttore anche in Italia.

Il regolamento sulle quote latte, oltre all'introduzione dei QGG, ha creato una *riserva comunitaria* di 443.000 tonnellate, con l'obiettivo di assegnare dei quantitativi supplementari a quei Paesi in cui l'applicazione del prelievo poteva incidere negativamente sulle strutture di approvvigionamento o di produzione. Essa è stata successivamente affiancata da un quantitativo di 1.040.000 tonnellate e uno di 540.000. I primi per far fronte a difficoltà insorgenti dall'applicazione del prelievo supplementare e assegnare dei quantitativi di riferimento a particolari categorie di produttori (piccoli allevatori, allevatori di zone svantaggiate, produttori di recente ingresso). I secondi detti *quota SLOM* per poter assegnare dei quantitativi di riferimento ai produttori che avevano aderito al programma *SLOM* per la sospensione temporanea della produzione²⁹.

Infine, col Reg. CE 857/84, è stato concesso ai singoli paesi di costituire delle riserve nazionali nell'ambito del quantitativo assegnato, con le quali risolvere particolari

²⁸ Regolamento CE 1546/88.

²⁹ Regolamento CE 1078/77; che tiene conto del fatto che alcuni produttori non avendo prodotto nell'anno di riferimento per il calcolo della quota (1981), si trovarono privi della assegnazione relativa.

problemi di alcuni produttori; tali riserve sono costituite prevalentemente dai quantitativi liberati con i programmi di abbandono per la ristrutturazione del settore lattiero-caseario, che prevedono il pagamento di un'indennità per ogni kg di latte sottratto alla produzione. L'insieme delle riserve, sia nazionali che comunitarie menzionate, permette di assegnare delle quote a delle particolari categorie di produttori, come per esempio: produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiera; giovani agricoltori insediatisi dopo il 3 dicembre 1980; produttori la cui produzione, nell'anno di riferimento, ha risentito particolarmente di eventi eccezionali.

Un aspetto importante definito dai regolamenti CE citati, è relativo ai principi di base per la trasferibilità delle quote tra i produttori, che in questi ultimi tempi rappresentano nel nostro Paese un aspetto determinante per l'adeguamento della produzione nazionale al tetto impostoci da Bruxelles .

Il Consiglio delle Comunità Europee ha sancito il legame dei quantitativi di riferimento con la superficie aziendale, per cui c'è la possibilità di cedere tali quantitativi solo nel caso di vendita, di locazione o di trasmissione per via ereditaria di parte o dell'intera azienda produttrice di latte. Se il trasferimento riguarda parte dell'azienda la quota verrà suddivisa fra i nuovi produttori che la gestiscono; diversamente se viene trasferita l'intera azienda, la quota passa al nuovo produttore, mentre agli Stati membri ne spetta in genere una parte, con cui accrescere la riserva nazionale. Con il Reg.CE 1546/88 è stata prevista la possibilità di trasferimento temporaneo delle quote o *leasing*, cioè la possibilità di cedere per un'annata agraria tutta o parte della quota ad uno o più produttori, dietro il pagamento di una certa tariffa.

Tuttavia, l'unica cosa sicura a riguardo secondo la vecchia normativa è che la quota secondo il giudizio della CE è intimamente legata alla terra e non può essere trasferita in assenza di questa, mentre esistono tutta una serie di leggi nazionali più o meno severe che regolamentano le possibilità di trasferimento delle quote e di *leasing* delle stesse.

Per tali ragioni si passa da legislazioni molto severe come quella francese e quella tedesca a norme molto meno vincolanti come quelle esistenti in Olanda ed in Gran Bretagna, dove si è venuto ad instaurare nel tempo un vero e proprio mercato dei terreni con e senza quote.

La posizione dell'Italia in materia di trasferibilità delle quote è stata, come noto, normalizzata recentemente con l'emanazione della legge 468/92 e perfezionata da circolari attuative successive, la quale darebbe la possibilità di vendere o affittare parte o tutta la quota posseduta senza l'alienazione dell'azienda agricola.

2.3.2. Alcune considerazioni conclusive

Il regime delle quote latte, nato come scelta politica di breve periodo in alternativa alla drastica riduzione del prezzo indicativo del latte, si è rivelato ben presto come una politica destinata a durare a lungo: ciò è dimostrato dalla decisione di prolungare il periodo di applicazione delle quote prima di tre anni (fino al 31 marzo 1992) e recentemente a seguito della riforma della Pac del 1992, per altri otto anni (fino al 31 marzo 2000). Inoltre, tutti i tentativi fatti per migliorare lo strumento e per renderlo più efficace dimostrano la volontà di applicare le quote per lungo tempo sia per ridurre le

spese del Feoga che per sostenere i redditi dei produttori, attraverso un sostegno almeno parziale del prezzo alla produzione, e questo senza favorire nel contempo un'espansione della produzione stessa insostenibile.

Proprio per questi motivi il meccanismo inizialmente applicato è stato via modificato e perfezionato e la sospensione di tale regime riporterebbe probabilmente ad una situazione di mercato strutturalmente differente da quella del 1983, ma ugualmente eccedentaria. Quindi è probabile che in futuro il meccanismo delineato subisca ulteriori adattamenti per rendere sempre più rigoroso il controllo della produzione nei Paesi comunitari.

2.4. *La politica delle strutture*

L'esigenza di affiancare alla politica dei prezzi e dei mercati interventi di natura strutturale nasce dalla forte eterogeneità delle strutture agricole produttive dei Paesi europei.

Per creare una reale integrazione delle agricolture europee era quindi necessario intervenire con adeguati strumenti, finalizzati a ridurre proprio tali macroscopiche differenze, che erano ben note fin dall'istituzione della CE.

Nell'evoluzione della politica delle strutture agricole è possibile individuare tre fasi ben distinte, strettamente legate ai problemi che progressivamente sono emersi nello scenario agricolo europeo, assoggettato alla politica dei prezzi e dei mercati e ai suoi riflessi sullo sviluppo del settore.

La prima fase, che si è sviluppata negli anni sessanta, è da considerare transitoria ed estremamente limitata nella sua azione.

Nella seconda, che comprende gli anni dal 1972 al 1985, si sono sviluppati organicamente gli interventi strutturali attraverso direttive e regolamenti finalizzati al miglioramento delle strutture aziendali e diretti ai settori a valle dell'agricoltura (commercializzazione e trasformazione).

Nell'ultima e terza fase (dal 1985 a oggi), i regolamenti strutturali hanno assunto nuove valenze, legate alle crescenti inefficienze che la politica dei prezzi ha manifestato dal lato dell'offerta di materia prima agricola, del problema ambientale, e degli inevitabili vincoli che l'avvicinarsi del Mercato Unico Europeo ha imposto allo sviluppo delle strutture economiche delle varie regioni europee.

Gli strumenti adottati dalle politiche strutturali, dopo la fase transitoria, si sono basati prevalentemente su due tipologie di intervento.

Azioni orizzontali (indirette): sono interventi applicabili uniformemente in tutto il territorio della comunità. Il primo esempio di azioni di questo tipo è costituito dagli interventi finalizzati all'*Ammodernamento delle aziende agricole*, alla *Formazione professionale* e alla *Incentivazione al prepensionamento*³⁰; a cui si aggiunse la direttiva sull'*Agricoltura delle zone di montagna*, che introdusse il sistema di indennità compensativa per le aziende agricole di queste zone rurali.

Rientrano in tale tipologia anche gli interventi diretti alla *Commercializzazione e trasformazione dei prodotti primari* (regolamento CE 355/77), che comunque si

³⁰ Rispettivamente le direttive CE 159-160-161/72 e 268/75.

differenziavano nelle modalità di finanziamento avvicinandosi sensibilmente al concetto di intervento verticale che coinvolge oltre alla Comunità e allo stato membro, anche gli enti regionali e zionali interessati.

Il limite principale di questi interventi fu comunque la scarsa disponibilità di risorse finanziarie di cui la sezione orientamento del Feoga poté usufruire negli anni considerati ³¹.

Azioni regionali (dirette): le azioni in questo caso sono mirate a ridurre l'arretratezza strutturale e infrastrutturale dell'agricoltura in specifiche regioni europee. Rientrano tra queste azioni interventi di varia natura, come la *Riconversione della viticoltura in alcune regioni francesi*, o i *Programmi di accelerazione e orientamento delle operazioni collettive d'irrigazione nel mezzogiorno*³².

Queste misure rappresentano la prima generazione delle azioni su scala regionale, le quali si differenziavano sensibilmente dalle azioni orizzontali, poiché la Commissione concedeva il contributo al beneficiario che ne facesse richiesta per un progetto di investimento mirato, svolgendo direttamente le funzioni decisionali e di controllo sui finanziamenti che coinvolgevano anche le autorità regionali e nazionali dello Stato membro.

Nel 1985, con il regolamento 797/85, si è assistito a un profondo cambiamento nella logica degli interventi strutturali finalizzati al *miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*.

Il regolamento 797/85, pur confermando gli elementi di base che avevano caratterizzato le direttive precedenti, ha introdotto diversi aspetti innovativi. Ha reso meno rigido il ricorso degli agricoltori ai regimi di aiuto attraverso procedure semplificate che consentono ad un numero più elevato di agricoltori di accedervi, ha creato un sistema di aiuti per l'insediamento dei giovani agricoltori e introdotto premi ad ettaro per i produttori che si impegnano ad attuare pratiche agronomiche compatibili con la tutela dell'ambiente. Gli aspetti più importanti contenuti nel regolamento ai fini di un'analisi critica della logica degli stessi, sono relativi agli obiettivi della salvaguardia del reddito aziendale e il mantenimento di livelli occupazionali nel settore. Per quest'ultimo aspetto si registra un'inversione di tendenza rispetto al periodo precedente, in cui la riduzione degli occupati era considerata un presupposto di base per lo sviluppo dell'agricoltura europea.

Oltre a questi aspetti, ampliati e sviluppati nel regolamento 1760/87, che ha introdotto due obiettivi particolari legati alla riconversione ed estensivizzazione delle produzioni eccedentarie, nel regolamento 797/85 viene ripreso il sistema delle indennità compensative sviluppato con la direttiva 268/75 per il sostegno all'agricoltura in alcune zone svantaggiate, con il preciso obiettivo di mantenere gli equilibri sociali; inoltre per la prima volta vengono introdotte azioni volte a tutelare l'ambiente e il paesaggio agrario.

³¹ Inizialmente, con l'approvazione delle prime direttive strutturali, fu stabilito che circa 1/3 delle disponibilità finanziarie del fondo comune per l'attuazione della Pac doveva essere disponibile per la sezione orientamento; di fatto per tutti gli anni settanta e ottanta le disponibilità finanziarie di tale sezione del Feoga non superarono mai il 5% della spesa totale.

³² Rispettivamente Reg. CE 627/78 e 1362/78.

Sempre nel 1985 sono state rafforzate le *azioni regionali* dirette verso regioni o aree svantaggiate, attraverso l'attuazione dei *Programmi integrati mediterranei (PIM)*. Gli interventi, diretti a particolari aree produttive del sud della Francia, dell'Italia e della Grecia, avevano l'obiettivo di ridurre l'impatto sulle produzioni mediterranee provocato dall'entrata nella Comunità della Spagna e del Portogallo. Rientrano nei *PIM* anche alcuni programmi specifici per lo sviluppo delle strutture agricole di Portogallo e Spagna, finalizzati proprio a favorire l'inserimento a pieno titolo nella Pac.

I *PIM*, che utilizzano anche gli altri fondi strutturali comunitari, come il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), costituiscono il primo esempio di rilievo di politica strutturale intersettoriale che verrà poi normalizzata con la riforma dei Fondi strutturali.

Nel 1988 viene approvato il primo regolamento sul ritiro dei seminativi dalla produzione (*set-aside*)³³. Tale intervento rientra evidentemente in un programma più ampio, legato alla risoluzione del gravoso problema delle eccedenze agricole, da raggiungere attraverso una progressiva riduzione del sostegno dei prezzi interno e l'introduzione di politiche di aiuto al reddito dirette all'agricoltore.

³³ Regolamento CE 1094/88 che modifica i Regg. 797/85 e 1760/87.

2.4.1. La riforma dei Fondi strutturali

Il progressivo avvicinarsi della data di inizio del mercato unico europeo, unitamente ai deboli successi delle politiche strutturali, spinse il Consiglio ad adottare, nel giugno 1988, il primo regolamento di riforma dei Fondi strutturali, seguito a dicembre da quattro regolamenti che coordinano gli interventi dei Fondi relativi³⁴. L'obiettivo di base è quello di favorire un'azione più incisiva, finalizzata a ridurre la cronica arretratezza delle regioni più povere e dei settori economici più deboli. Tra gli obiettivi della riforma, oltre allo sviluppo privilegiato del settore agricolo, si ha un approccio più globale, che coinvolge tutte le potenziali attività economiche delle zone oggetto di intervento. Infatti con l'*Atto Unico*, approvato dalla Commissione nel 1988, gli Stati membri si erano impegnati a coordinare le rispettive politiche economiche per raggiungere la coesione economica e sociale.

Per portare a compimento un obiettivo di tale portata, si è reso necessario dotare di disponibilità finanziarie aggiuntive la sezione orientamento del Feoga, affiancandole nuove possibilità di spesa e strumenti³⁵.

Gli elementi fondamentali della riforma sono, rispettivamente, la concentrazione dei Fondi e degli strumenti strutturali su cinque obiettivi, e la definizione di nuove procedure di intervento.

Per quanto riguarda i cinque obiettivi prioritari, sono di interesse agricolo l'obiettivo n. 1 e l'obiettivo n. 5a e 5b, mentre gli altri obiettivi sono destinati alla *Riconversione di regioni in netto declino industriale* (obiettivo n. 2), alla *Lotta contro la disoccupazione* (obiettivo n. 3), all'*Inserimento professionale dei giovani* (obiettivo n. 4).

L'obiettivo 1, relativo al miglioramento e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, rappresenta la terza generazione delle misure su scala regionale, che seguono le *Azioni regionali dirette* varate negli anni settanta e i *PIM* di metà anni ottanta.

A titolo di esempio, le regioni italiane che rientrano nell'obiettivo n. 1, che seleziona globalmente il 38% della superficie totale comunitaria e il 21% della popolazione totale, sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia³⁶.

L'obiettivo 5a è invece relativo a tutte le misure che consentono di adattare le strutture di produzione, commercializzazione e trasformazione, riorientando gli interventi orizzontali del regolamento 797/85 e di quelli successivi. I presupposti di base sono relativi al miglioramento dell'equilibrio dei mercati agricoli, in cui le misure orizzontali devono sostenere la politica dei mercati con l'obiettivo di ristabilire l'equilibrio tra

³⁴ Il primo regolamento citato è il Reg. CE 2052/88, seguito a dicembre dai Regg. CE 4252-53-54-55-56/88.

³⁵ Tali strumenti si suddividono in quelli che *accordano sovvenzioni* e quelli che *concedono prestiti*. Nel primo caso i fondi strutturali disponibili sono: il Fondo sociale europeo (FSE), che concede aiuti prevalentemente per la formazione professionale; il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che ha l'obiettivo di ridurre gli squilibri regionali promuovendone lo sviluppo; la sezione orientamento del Feoga, che si occupa prevalentemente dell'ammodernamento delle strutture agricole. Gli strumenti che concedono prestiti sono invece i seguenti: la Banca europea per gli investimenti (BEI), che concede prestiti per investimenti pubblici e privati per lo sviluppo regionale e industriale; il Nuovo strumento comunitario (NSC), che abilita la Commissione a contrarre prestiti a nome della Comunità Europea per favorire la promozione di taluni investimenti come è stato il caso dei PIM.

³⁶ Rientrano nell'obiettivo n.1 le regioni in cui il PIL (prodotto interno lordo) pro capite è, sulla base degli ultimi tre anni, inferiore del 75% rispetto alla media comunitaria.

produzione e capacità dei mercati, attenuando perciò gli effetti degli *stabilizzatori* (limiti quantitativi alla produzione), introdotti nella seconda metà degli anni ottanta nell'ambito della politica dei prezzi e dei mercati.

Le misure strutturali, secondo l'obiettivo 5a, devono favorire la diversificazione delle attività agricole aziendali, aumentare la tutela dell'ambiente naturale, favorire l'insediamento di giovani agricoltori, quindi concentrare gli aiuti comunitari delle zone sfavorite di montagna nelle piccole e medie aziende. Si inserisce in questa logica anche il regolamento 866/90, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Tale regolamento, che modifica il regolamento 355/77, prevede che gli Stati membri elaborino, per gruppi di prodotti previsti, dei piani programmatici di settore che siano evidentemente compatibili con tutti gli obiettivi della riforma.

Tali misure riprendono di fatto, migliorandoli, i punti fondamentali delle azioni orizzontali dei regolamenti precedenti, introducendo un'importante novità relativa alle nuove procedure d'intervento che appaiono determinanti ai fini dell'efficacia dei risultati.

L'obiettivo 5b relativo agli interventi nelle *zone classificate come rurali*, è finalizzato a valorizzare tutte le attività economiche potenzialmente sviluppabili (quindi anche quelle agricole) delle aree in cui sussiste un elevato tasso di occupazione agricola, modesti livelli di reddito agricolo e modesto sviluppo socioeconomico. Le zone rurali selezionate in questo obiettivo rappresentano il 17.3% del territorio comunitario e il 5.1% della sua popolazione.

Accenniamo infine, alle nuove procedure d'intervento, che valgono sostanzialmente per tutti e cinque gli obiettivi della riforma, e si basano sui principi della *programmazione*, della *complementarità* degli interventi e alla *compartecipazione*.

L'iniziativa, che può essere nazionale o regionale, deve rientrare e quindi essere compatibile con un *programma* di ampia portata, mentre i finanziamenti comunitari per la realizzazione del progetto devono essere *complementari* rispetto alle azioni nazionali, contribuendo perciò alla loro realizzazione. Inoltre l'attuazione dei programmi si basa su un'azione verticale di *compartecipazione* che coinvolge oltre alla comunità e allo Stato membro interessato, le autorità competenti a livello inferiore (regionale e locale), nell'intento di rendere l'intervento più razionale e mirato a risolvere le reali arretratezze che gravano su una certa zona produttiva.

3. La riforma della Pac

3.1. Le proposte della Commissione

La necessità di riformare radicalmente la Pac è stato il principale argomento di discussione della Commissione CE per tutta la seconda metà degli anni ottanta. Già con la pubblicazione del *Libro Verde* si è iniziato a parlare di progressiva riduzione dei prezzi e nuove forme di intervento atte a disinnescare la pericolosa spirale tra prezzi e costi di gestione della Pac. L'aspetto centrale principalmente imputato è stato ovviamente la politica dei prezzi, politica su cui si è basata l'intera impalcatura della Pac.

Di fronte ad una Europa diventata esportatrice netta di derrate alimentari, il sostegno dei prezzi ha creato problemi a causa della necessità di esportare le eccedenze di produzione in *dumping* a spese del contribuente, creando al contempo tensioni nei mercati internazionali. A tali problemi si uniscono inoltre tensioni interne dovute alla crescente consapevolezza che i meccanismi fino ad oggi attuati nell'ambito della Pac hanno generato inefficienze ed iniquità regionali che non hanno risolto i profondi problemi strutturali e ambientali di molte aree rurali europee.

E' in questo scenario che si colloca la proposta di riforma della Pac, comunemente denominata *Proposta MacSharry* [Com. (91) 100], pubblicata l'1 febbraio 1991 dalla Commissione CE.

L'aspetto più innovativo della proposta si basa sul concetto di disaccoppiamento (*decoupling*) delle politiche di reddito dalle politiche di prezzo, da raggiungersi attraverso un progressivo riallineamento dei prezzi interni sui livelli di quelli del mercato mondiale, e la parallela introduzione di aiuti ad ettaro diretti agli agricoltori.

La riduzione di prezzo prevista dal documento, pari a circa il 30-35% per i seminativi (cereali, oleaginose e proteaginose), veniva compensata, parzialmente, attraverso l'integrazione diretta del reddito agricolo. Inoltre, con l'obiettivo di favorire una progressiva riduzione delle eccedenze comunitarie, viene proposta la messa a riposo di una quota percentuale di terreno (circa il 15%), introducendo il set-aside obbligatorio per i produttori che superano determinate superfici minime aziendali.

Anche per il settore delle carni bovine è prevista una riduzione di prezzo pari al 15%, che avrebbe il significato di compensare la riduzione dei costi di produzione, conseguenza del minore prezzo dei mangimi causato dalla riduzione del prezzo dei cereali, favorendo al contempo un maggiore equilibrio tra domanda e offerta. Parallelamente si propone di aumentare i premi per i capi bovini maschi e le vacche nutrici, inserendo criteri che favoriscano l'estensivizzazione.

Meno colpito appare, nelle proposta di riforma, il settore zootecnico da latte in cui si prospettava una riduzione delle quote dell'ordine del 3% e una parallela riduzione di circa il 10% del prezzo dei principali prodotti della trasformazione (15% burro, 5% latte scremato in polvere), oltre alla proroga del regime delle quote e all'abolizione del prelievo di corresponsabilità.

A questi principi di base vengono affiancate diverse misure di accompagnamento, finalizzate a ridurre le pratiche agronomiche eco-incompatibili, così come misure di

prepensionamento, mobilità fondiaria e indennità dirette agli agricoltori delle zone più svantaggiate.

Appare evidente il preciso intento della Commissione di indirizzare la nuova politica agricola verso il mercato, soprattutto eliminando le sovvenzioni all'esportazione che, oltre ai costi sempre meno sostenibili, falsano le reali opportunità della produzione.

3.2. *Le decisioni del Consiglio Ce del Maggio 1992*

Dopo circa 15 mesi di trattative dalla pubblicazione del cosiddetto Documento Mac Sharry, tra il 18 e il 21 maggio 1992 il Consiglio Agricolo della Ce è giunto al varo della nuova Pac sulla base di un accordo politico seguito, nel mese di giugno, dall'emanazione dei principali testi normativi.

L'accordo del 1992 introduce la riforma della Pac nei seguenti settori: seminativi (cereali, oleaginose e proteaginose), latte, carni bovine, produzioni ovi-caprine e tabacco mentre, per molti degli altri settori contemplati dalla Pac - zucchero, vino, ortofrutticoli e olio di oliva - che tra l'altro interessano profondamente l'agricoltura italiana, la riforma è in fase di discussione e perfezionamento, con l'obiettivo della Commissione di chiudere il dibattito entro la fine del 1994.

Le innovazioni introdotte sono molteplici rispetto ai vecchi regolamenti di base, rimanendo sostanzialmente in linea con le proposte di riforma del 1991 precedentemente accennate, anche se con alcune modifiche.

La logica di fondo della nuova Pac si basa, come già accennato, sul concetto di disaccoppiamento fra l'entità del sostegno accordato alle produzioni e quella delle quantità prodotte introducendo, in sostituzione parziale del sostegno dei prezzi - progressivamente ridotto - delle erogazioni dirette finalizzate a garantire un certo reddito ai produttori.

Il complesso quadro legislativo introdotto con la nuova Pac si è proposto di raggiungere degli obiettivi, fra loro apparentemente inconciliabili, se non addirittura contrastanti, tra cui i principali appaiono essere:

- il mantenimento di un elevato numero di agricoltori per salvaguardare comunque il modello europeo di agricoltura familiare,
- il conseguimento di una maggiore competitività internazionale, la risoluzione dell'oneroso problema delle eccedenze di produzione e la riduzione delle controversie sul protezionismo agricolo in ambito Gatt [Casati, 1993] che, iniziate nel 1986 a Punta dell'Este, hanno raggiunto una loro risoluzione solo nel dicembre del 1993 attraverso l'accettazione del pre-accordo di *Blair House*.

Nonostante al momento attuale la riforma investa più del 75% della produzione agricola della Ce appaiono certamente centrali le innovazioni delle organizzazioni di mercato nei settori dei seminativi (cereali - oleaginose - proteaginose) e nel settore zootecnico. L'approfondimento che segue si è concentrato perciò sulla descrizione e l'analisi dei regolamenti attuativi di queste fondamentali organizzazioni di mercato che rappresentano del resto l'ossatura portante dell'agricoltura europea e di quella lombarda.

3.2.1. La riforma della Pac nel settore dei cereali

I regolamenti fondamentali per comprendere la nuova logica di intervento della Pac sono relativi alla riforma dei seminativi e alla nuova organizzazione di mercato nel settore dei cereali³⁷.

La nuova politica agricola introdotta con la riforma nel settore cerealicolo presenta i seguenti punti fondamentali:

1. riduzione del 29% in tre anni, a partire dalla campagna 1993/94, del prezzo indicativo per i cereali e dei relativi prezzi di entrata e intervento;
2. disaccoppiamento in due quote del reddito agricolo, di cui una relativa al mercato e l'altra ottenibile attraverso compensazioni ad ettaro calcolate su base regionale;
3. obbligo di messa a riposo (set-aside) del 15% della superficie a seminativi per le aziende che producono più di 92 tonnellate di cereali, superficie calcolata in base alla resa cerealicola media della regione. Il set-aside è compensato con una indennità pari a 45 Ecu/t moltiplicati per la resa media cerealicola della regione, a partire dalla campagna 1993/94.
4. introduzione di due differenti regimi: "semplificato" in cui il ritiro dei seminativi dalla produzione non è obbligatorio, "generale" in cui la richiesta dei pagamenti compensativi implica l'obbligo di mettere a riposo una determinata percentuale di superficie a seminativi;
5. erogazione di una indennità specifica a favore del grano duro di 297 Ecu/ha in aggiunta alla compensazione di prezzo tipica dei cereali;

L'aspetto centrale della riforma nel comparto dei cereali è dunque relativo alla riduzione del prezzo indicativo del 29% e alla corrispondente integrazione compensativa. Nella tabella 2, sono riportati i livelli dei prezzi e l'integrazione compensativa, fissata dal regolamento 1766/92 nei tre anni di adattamento della riforma.

Tab. 2 - Prezzi e compensazione per i cereali in seguito ai regolamenti 1765/92 e 1766/92

Campagna	Indicativo (Ecu/t)	Intervento (Ecu/t)	Entrata (Ecu/t)	Compensazione (Ecu/t)
1993-94	130	117	175	25
1994-95	120	108	165	35
1995-96	110	100	155	45

Il Pagamento compensativo contemplato dalla riforma è differenziato sulla base di un *regime generale* o di un *regime semplificato*. Nel primo caso, aperto a tutti i produttori, c'è l'obbligo di ritirare dalla produzione una parte della superficie a seminativi che vengono comunque compensati con una integrazione.

Un aspetto importante del regolamento ai fini del controllo e della sua applicazione pratica è il concetto di *superficie di base*, corrispondente a quella superficie coltivata a seminativi (cereali e proteoleaaginose) calcolata come media delle tre annate

³⁷ Regolamenti CE n. 1765/92 2 1766/92 del giugno 1992, GU (CE) L 181 del 1 luglio 1992.

1989/'90/'91, per una determinata regione produttiva³⁸. Tale superficie, che a regime deve corrispondere alla somma tra la superficie coltivata e quella a set-aside, se superata determina l'introduzione di opportuni automatismi finalizzati a penalizzare le regioni produttive in esubero, rappresentando di fatto un rigido vincolo produttivo. Le disposizioni in caso di superamento comprendono:

1. la riduzione proporzionale della superficie di ogni singolo produttore nella stessa campagna di commercializzazione;
2. ai produttori del regime generale viene imposto un ritiro supplementare di terreni dalla produzione senza compensazione, da sommarsi a quello già a set-aside, pari alla percentuale di esubero regionale, a partire dalla campagna di commercializzazione successiva.

La regionalizzazione delle superfici prevede inoltre la possibilità di differenziare le rese del mais rispetto a quelle degli altri cereali, calcolando i pagamenti compensativi moltiplicando la resa media riportata dal piano di regionalizzazione per tutti i cereali indistintamente o viceversa differenziando la resa a mais da quella degli altri cereali. Sulla base della scelta del produttore varierà l'importo per ettaro ricevuto che sarà superiore nel caso si decida di rientrare nel regime generale che prevede appunto la differenziazione delle rese e l'obbligo di ritiro di una parte della superficie aziendale, con evidenti vantaggi per i maiscoltori, come si può constatare dall'analisi della tabella n. 2.

Tab. 2. - rese medie e importi di base delle compensazioni ad ettaro per la Provincia di Brescia

		1993-94			1994-95			1995-96		
		Pianura	Collina	Montag.	Pianura	Collina	Montag.	Pianura	Collina	Montag.
Mais	Resa media q.li	89,39	67,96	54,76	89,39	67,96	54,76	89,39	67,96	54,76
	Compensazione/ha L.	484176	368101	296604	677847	515342	415246	871517	662583	533888
Cereali escluso mais	Resa media q.li	60,81	46,58	33,52	60,81	46,58	33,52	60,81	46,58	33,52
	Compensazione/ha L.	329374	252298	181559	461124	353217	254183	592873	454136	326806
set-aside 15%	Resa media q. li.	77,31	54,1	54,69	77,31	54,1	54,69	77,31	54,1	54,69
	compensazione/ha L.	753742	527453	533217	753742	527453	533217	753742	527453	533217
Piccoli produttori	Resa media q. li.	77,31	54,1	54,69	77,31	54,1	54,69	77,31	54,1	54,69
	compensazione/ha L.	418745	293029	296225	586244	410241	414726	753742	527453	533217

In questo senso è presumibile prevedere un incremento delle superfici investite a mais, come del resto hanno dimostrato i primi dati emersi dall'andamento della campagna agricola 1993/94.

³⁸ La regione, ai sensi di questa disposizione, può essere costituita da uno stato membro, da una regione a scelta dello Stato membro interessato o da un sistema di superfici di base individuali per ogni singolo produttore. Non rientrano in tale superficie quelle interessate da altri benefici sulla base della normativa sui bovini relativa al Reg. CE 805/68.

La differenziazione delle rese a mais rispetto alle rese medie dei cereali sono stati introdotti nel pacchetto approvato nel 1992 a seguito di pressioni e controproposte al piano Mac Sharry esercitate dalla Francia e dalla Germania. Tali pressioni hanno portato anche a considerare la superficie a silomais nel calcolo complessivo della superficie di base beneficiando quindi dell'integrazione a ettaro relativa. Ciò con considerevole vantaggio per il settore zootecnico da latte che di fatto è stato toccato solo marginalmente dalla riforma.

Per quanto riguarda il regime di set-aside, il regolamento 1765/92 ha introdotto per la campagna agricola 1993/94 il ritiro dei seminativi con rotazione quinquennale e relativa integrazione pari a 45 Ecu/t. Con la campagna 1994/95 a tale forma di ritiro dei seminativi si potrà aggiungere e/o sostituire, a scelta dei produttori, un regime di set-aside fisso³⁹ con l'obbligo di mantenere lo stesso appezzamento a riposo per un periodo minimo ininterrotto di 60 mesi (5 anni). In questo caso la percentuale di superficie da ritirare dovrà essere aumentata del 5% rispetto al set-aside tradizionale a rotazione, determinando perciò, nel caso un agricoltore scelga per tale regime, la messa a riposo del 20% della superficie aziendale. L'introduzione del regime di set-aside senza rotazione, oltre che migliorare e rendere più elastici i molteplici vincoli introdotti con la nuova Pac, permetterà di coltivare delle essenze a ciclo poliennale che si vanno quindi a sommare alle produzioni a destinazione non alimentare, quale quelle destinate alla produzione di biocarburanti (girasole, colza ecc.) che si possono produrre sui terreni messi a riposo.

Diverso nel meccanismo ma analogo nella logica è il regolamento relativo ai semi oleosi⁴⁰ che, dopo il regime transitorio basato sul regolamento 3766/91 del Consiglio, valido solo per la campagna 1992/93, si basa ora sul concetto di ancorare il prezzo di riferimento e l'indennità compensativa delle oleaginose, al prezzo dei cereali, attraverso una relazione tra prezzo cereali/prezzo semi oleosi pari a 2,1:1. Inoltre, anche per i semi oleosi il regolamento è concepito sul sistema delle superfici di base valido per tutti i seminativi.

Il pagamento compensativo di tali colture dovrebbe essere pari a 152 Ecu/t (che data la resa media comunitaria di 2.36 t, corrisponde a 359 Ecu/ha) e il prezzo di riferimento previsionale pari a 163 Ecu/t⁴¹.

Per le proteaginose (piselli, fave, favette e lupini dolci), il discorso è analogo ma l'indennità è pari a 65 Ecu/t moltiplicata per la resa media cerealicola della zona interessata.

Di fatto nei settori dei semi oleosi e delle proteaginose, a causa dei vincoli commerciali che gravano da tempo su tali colture, i regolamenti precedenti alla riforma si basavano già allora su un sistema di aiuti alla produzione molto simile a quello attuale, anche se

³⁹ Regg. CE 1541/93 e 2594/93.

⁴⁰ Reg. CE 2294/92.

⁴¹ Il calcolo, basato sul prezzo di riferimento dei cereali è il seguente: *prezzo riferimento cereali* = 150 Ecu/t, moltiplicato per il rapporto di prezzo $Po/Pc = 2,1:1$, determina l'equivalente prezzo dei semi oleosi pari a 315 Ecu/t, dal *prezzo di riferimento dei semi oleosi* fissato a 163 Ecu/t, si passa al calcolo dell'indennità compensativa (315 - 163) pari appunto a 152 Ecu/t. A sua volta se si moltiplicata l'indennità così calcolata, per la resa media europea dei semi oleosi (2,36 t/ha) si giunge a determinare l'*Importo di riferimento comunitario* pari a 359 Ecu/ha.

non ancorato al prezzo dei cereali. La grossa differenza apportata con il nuovo regolamento è relativa al fatto che, con la riforma del 21 maggio '92 l'indennità sul prezzo o aiuto sarà corrisposta direttamente all'agricoltore e non all'industria di trasformazione come in precedenza.

In questo senso appare razionale la scelta della Commissione di non assoggettare il reddito agricolo alla mediazione dell'industria di trasformazione. Infatti nonostante il vecchio sistema di *deficiency payment* abbia favorito il controllo delle spese di bilancio che il sostegno indiscriminato dei prezzi rendeva alquanto difficoltoso, bisogna tener conto del fatto che i vantaggi apportati all'industria di trasformazione sono stati rilevanti, potendosi questa approvvigionare sul mercato interno a costi mediamente inferiori rispetto ai partner esterni alla comunità.

3.2.2. La riforma della Pac nel settore zootecnico

Per quanto riguarda la riforma nel settore zootecnico da carne, i regolamenti approvati a maggio risultano essere sostanzialmente in linea alle proposte di riforma per il comparto delle carni bovine e ovicaprine. Diversamente sono state attenuate nel comparto da latte in cui è stato approvato il congelamento del regime di quote fino al 2000, mentre la diminuzione di prezzo colpirà solo il burro con una riduzione del 2,5% nelle due campagne 1993/'94 e 1994/'95. Per quanto riguarda la riduzione delle quote prospettata tutto è rimandato al futuro.

Per le carni bovine⁴² la riforma prevede una riduzione del prezzo del 15% in analogia alle proposte della Commissione. Il prezzo di intervento per le prime tre campagne passerà a 325,85 Ecu/100 kg di peso della carcassa nel periodo dal 1° luglio 1993 al 30 giugno 1994, a 308,7 nel periodo successivo, e a partire della campagna 1995/96 a 291,55 Ecu/100 kg.

Ma le modifiche introdotte riguardano innanzitutto il regime dei premi previsto per i produttori di capi bovini. E' stato infatti introdotto un limite al numero di capi che possono ricorrere ai premi per azienda: possono beneficiare del *premio speciale* un numero massimo di 90 capi per anno e per azienda, per un massimo di due volte nella vita dell'animale; la prima volta a 10 mesi di età e la seconda a 22 mesi. Inoltre la concessione del premio è soggetta a dei vincoli regionali (massimale regionale) che se superati determinano, nel periodo successivo, una riduzione proporzionale dei capi per ogni singolo produttore⁴³.

L'importo del premio è stato fissato in 60 Ecu per l'anno 1993, 75 Ecu per il 1994 e 90 Ecu a partire dal 1995, e può essere concesso al momento della macellazione con il vincolo che la carcassa abbia un peso superiore ai 200 kg.

⁴² I regolamenti che introducono la riforma nel settore delle carni bovine e il nuovo regime di premi, modificando i Regg. CE 14/64 e 805/68 che istituivano l'organizzazione comune di mercato relativa sono: Regg. CE 2066/92, 2067/92 e 2068/92 del 30 giugno 1992, GUCE n. L 215 del 30.07.1992.

⁴³ Per massimale regionale si intende il numero di capi che, per una certa regione e una certa annata hanno beneficiato del premio; l'anno di riferimento a scelta dello Stato membro può essere il 1990, il 1991 o il 1992.

Oltre al *premio speciale*, i produttori di carni bovine che hanno vacche nutrici⁴⁴, potranno beneficiare anche di un *premio per vacca nutrice* e, nel caso il numero di capi macellati tra il 1 settembre e il 30 novembre è superiore al 40% dei capi bovini maschi macellati annualmente, è possibile ricorrere al cosiddetto *premio di stagionalizzazione*. Nel primo caso l'importo previsto è di 70 Ecu nel 1993, 95 nel 1994 e 120 a partire dal 1995. Il premio è subordinato all'impegno da parte del produttore di non consegnare latte e/o prodotti lattiero-caseari per un periodo di un anno dal momento di presentazione della domanda di premio, può essere invece concesso per un numero massimo di 10 vacche ai produttori con una quota inferiore a 60.000 kg/ anno di latte. Per quanto riguarda il *premio di stagionalizzazione* sono previsti 60 Ecu da aggiungere al *premio speciale* purchè la macellazione avvenga fra il 1° gennaio e il 30 aprile. Per ultimo oltre all'imposizione del numero massimo di capi che possono beneficiare del premio sono stati introdotti opportuni coefficienti di densità che tendono a premiare maggiormente, rispetto al passato, gli allevamenti estensivi. L'entità degli aiuti è infatti limitata applicando un coefficiente di densità espresso in UBA (Unità di bestiame adulto⁴⁵) per ettaro, da cui sono escluse le aziende al disotto dei 15 UBA. Il coefficiente riduttore applicato è pari a 3,5 UBA/ha nel 1993, si riduce a 3 nel 1994, a 2,5 nel 1995 e a 2 a partire dal 1996.

Questa tendenza all'estensivizzazione delle produzioni agricole, che rappresenta di fatto una delle grosse novità della riforma della Pac e non solo nel comparto zootecnico, è stata legittimamente vista con estrema certa diffidenza dai produttori italiani, dove l'allevamento da carne non potendo contare su adeguate superfici a pascolo è tradizionalmente intensivo. Appare abbastanza chiaro, in tale senso, che saranno gli allevamenti più estensivi del centro e nord Europa ad avvantaggiarsi dell'esistenza di rigidi coefficienti di densità e ciò, rischia di compromettere seriamente l'allevamento di razze da carne in un Paese che è cronicamente soggetto a massicce importazioni per far fronte ai consumi interni.

Infine, accenniamo alle misure relative al settore delle carni ovine e caprine ⁴⁶ in cui vige un regime di premi alla produzione che, con la riforma, saranno subordinati alla definizione di limiti individuali per produttore. I premi saranno ridotti del 50% per gli allevamenti che hanno una intensità superiore a 1000 capi nelle zone svantaggiate, mentre in tutte le altre zone il numero massimo di capi che potranno ricorrere ai premi è di 500.

Da questa breve sintesi sui principali regolamenti che riformano le organizzazioni comuni di mercato, scaturisce chiaramente come tutta l'impalcatura della nuova Pac sia finalizzata a ridurre le eccedenze produttive, con il duplice vantaggio di favorire una

⁴⁴ Con la denominazione vacca nutrice si intende una vacca appartenente ad una razza da carne, o ottenuta da un incrocio con una vacca da carne, che appartiene ad una mandria destinata all'allevamento di vitelli da carne, rientrano in questa denominazione anche le giovenche gravide che rispondono alle condizioni sopra dette.

⁴⁵ L'unità di bestiame adulto (UBA) corrisponde alla definizione convenzionale riportata all'art. 4 del Reg. 2078/92 secondo il seguente prospetto:

a. Tori, vacche e altri bovini di più di due anni, equini di più di sei mesi	1,0 UBA
b. Bovini da sei mesi a due anni	0,6 UBA
c. Pecore e capre	0,15 UBA

⁴⁶ Regg. CE n. 2069/92 e 2070/92 del 30 giugno 1992, GUCE n. L 215 del 30. 07. 1992.

sensibilmente diminuzione dei costi di gestione dell'eccesso di offerta, migliorando al contempo i rapporti commerciali fra i Paesi membri del Gatt e la concorrenzialità nel settore, come hanno testimoniato i successi conseguiti in ambito Gatt e relativi all'accordo raggiunto a dicembre del 1993.

Inoltre non appare trascurabile l'azione che le nuove organizzazioni di mercato determineranno, almeno nel medio-lungo periodo, sulla riduzione dell'impatto ambientale dell'attività agricola e, ciò, anche tenendo conto delle misure compatibili con l'ambiente e la cura dello spazio rurale - le cosiddette misure di accompagnamento alla riforma - che saranno discusse di seguito.

A tali aspetti, sicuramente positivi, si contrappongono inevitabilmente alcuni elementi critici della nuova normativa, legati principalmente alla realizzabilità pratica degli aiuti diretti al reddito e dei programmi di set-aside relativi, poiché aumenterà sensibilmente la già complessa burocrazia gestionale della Pac, con tutti i problemi di frodi e inadempienze che si potrebbero manifestare in un Paese come l'Italia, a fronte di una sperimentata difficoltà nell'organizzare programmi complessi e articolati, come è appunto quello in esame.

Infine è utile ricordare che la riforma, investendo circa il 75% della produzione della Comunità con un regime di quote generalizzato, anche se non ufficialmente dichiarato, avvia la produzione agricola della CE verso un sistema quasi totalmente controllato dall'alto [Casati, 1993], con tutti i riflessi che ciò potrebbe determinare nel caso le scelte successive di adattamento non saranno lungimiranti.

3.2.3. Le misure di accompagnamento alla riforma

Per rendere meno gravoso l'impatto sugli agricoltori del passaggio dalla vecchia politica dei prezzi alla nuova logica di intervento introdotta con la riforma, la decisione del 21 maggio prevede una serie di norme di accompagnamento e misure ambientali consistenti. Tali misure hanno l'obiettivo di completare le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato prima accennate, di contribuire alla realizzazione delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale concorrendo inoltre ad assicurare agli agricoltori un reddito adeguato.

Le misure in oggetto riprendono e ampliano alcuni interventi già presenti nei regolamenti strutturali e sono relativi a tre aspetti fondamentali:⁴⁷

- a. *mezzi per la tutela dell'ambiente e dello spazio naturale;*
- b. *modernizzazione dell'attività di impresa attraverso il prepensionamento e l'incentivo all'ingresso dei giovani agricoltori;*
- c. *incentivi per favorire la trasformazione dell'attività agricola a quella forestale.*

Per rendere questi interventi efficaci, anche di fronte alla scarsa incisività di misure simili già previste dagli interventi strutturali, sono state codificate le competenze degli stati membri in ordine ai programmi, l'entità degli aiuti cofinanziabili dalla CE e gli obblighi dei beneficiari.

⁴⁷ I regolamenti sono rispettivamente: regg. CE 2078/92, 2079/92, 2080/92.

Per quanto riguarda le misure agroambientali gli aiuti previsti⁴⁸ sono destinati a compensare le azioni che hanno effetto positivo sull'ambiente (protezione delle acque, riconversione arativi a pascoli, agricoltura biologica, estensivizzazione, riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci, ecc.), e devono prevedere che gli impegni dell'agricoltore formino oggetto unico con un piano globale applicato al complesso aziendale. Gli Stati membri mettono in funzione il regime sulla totalità del loro territorio e secondo le esigenze specifiche mediante programmi zionali pluriennali che tengano conto delle particolarità ambientali e agricole di ogni zona omogenea dal punto di vista ambientale.

Nel caso delle misure finalizzate all'imboschimento delle terre agricole la logica di intervento prevede che gli stati membri stabiliscano un quadro programmatico generale, che sarà eventualmente migliorato a livello regionale, entro il quale gli agricoltori potranno ricevere sia singolarmente che associati l'aiuto previsto.

I premi sono strettamente correlati alle essenze vegetali utilizzate per il rimboschimento dei terreni agricoli e prevedono contributi per i costi di rimboschimento, manutenzione, compensazioni per le perdite di reddito e le opere forestali.⁴⁹

Infine per quanto riguarda le misure di prepensionamento il regime avrà carattere facoltativo a livello di singoli Stati membri, e l'entità del finanziamento erogato dal Feoga sarà pari al 75% nelle regioni che ricadono all'interno dell'obiettivo 1 e al 50% in tutte le altre.

Si tratta perciò di misure che riprendono la logica di intervento già adottata con la riforma dei fondi strutturali in cui si ha una inevitabile compartecipazione verticale tra produttore agricolo, Stato membro e Comunità, che dovrebbe avere il principale pregio di favorire una reimpostazione delle varie politiche nazionali sui presupposti introdotti da questi nuovi regolamenti [Saccomandi, 1992].

Il successo che riscuoteranno le misure di accompagnamento appaiono non trascurabili, poiché di fronte a una riforma estremamente rigida nei suoi regolamenti - in quanto assoggettata sia al contenimento della spesa per la gestione delle eccedenze sia ai vincoli commerciali imposti in sede Gatt - lo sviluppo "sostenibile" dell'agricoltura e con questa delle aree rurali in genere, sarà fortemente condizionata dalle capacità di riadattamento del settore favorita proprio da tali interventi.

⁴⁸ I premi annuali previsti dal Reg. 2078/92 sono concessi a coloro che sottoscrivono per almeno 5 anni, uno o più degli impegni previsti nella misura massima indicata di seguito: 150 Ecu/ha per le colture annuali che beneficiano di un premio per ettaro a seguito di una OCM; 250 Ecu/ha per altre colture annuali o pascoli; 210 UBA/ha ritirato dalla produzione; 100 Ecu/UBA allevata per le specie in pericolo; 400 Ecu/ha per gli uliveti specializzati; 1000 Ecu/ha per gli agrumi; 700 Ecu/ha per le altre colture perenni e il vino; 250 Ecu/ha per la cura dei terreni abbandonati; 600 Ecu/ha per il ritiro almeno ventennale dei terreni; 250 Ecu/ha per la coltura e la moltiplicazione dei vegetali adatti alle condizioni locali e minacciati di erosione genetica.

⁴⁹ I contributi previsti dal Reg. CE 2080/92 riguardano i seguenti costi: *costi di imboschimento* - 2000 Ecu/ha per impianti di eucalipti, 3000 per quelli di essenze resinose e 4000 per gli impianti di latifoglie; *costi di manutenzione* - 250 Ecu/ha nei primi due anni e 150 in quelli successivi per le resinose, mentre ammontano a 500 Ecu/ha nei primi due anni e 300 per i successivi per le latifoglie; *compensazioni perdite di reddito* (massimo 20 anni) - 600 Ecu/ha anno se imprenditori agricoli singoli o associati, 150 Ecu/ha per altre categorie di beneficiari; *opere forestali* - 700 Ecu/ha per miglioramento delle superfici, 1400 per rinnovamento dei sugherati, 18000 Ecu/km per strade forestali, 150 Ecu/ha muniti di fascia taglia fuoco e punti di acqua.

3.3. Alcune considerazioni generali sull'impatto della riforma

I possibili scenari che si prospettano a seguito della riforma della Pac avranno implicazioni rilevanti sia sul settore agricolo propriamente detto che a livello dell'intero settore agro-alimentare.

Per quanto riguarda gli effetti sul settore agricolo appare inevitabile, almeno nel medio lungo termine, una riduzione della produzione lorda vendibile. Mentre diverse saranno le ricadute sul reddito agricolo poiché strettamente legate ai diversi indirizzi produttivi delle varie aziende e regioni rurali europee. Come al solito, l'impatto è subordinato alla struttura produttiva dei vari Paesi europei, poiché uno dei presupposti della riforma, strettamente legato all'impatto ambientale della stessa, è quello di favorire una agricoltura più estensiva. In tale senso è evidente che le agricolture che già oggi si presentano con tali requisiti hanno dei presumibili vantaggi nell'applicazione della nuova Pac.

Le molteplici stime⁵⁰ che hanno cercato di caratterizzare gli effetti della Pac sui differenti comparti produttivi, mettono in evidenza come i settori meno colpiti dagli effetti della riforma sembrano essere quello zootecnico a vocazione latte e il comparto delle carni bovine. Per quest'ultimo settore è necessario differenziare gli effetti nei Paesi del centro e nord-europa, che non sembrano particolarmente negativi - poiché gli allevamenti presentano un grado di estensività elevato se paragonato ad altre realtà come quella italiana - dai probabili effetti sui sistemi più intensivi dove il calo di reddito agricolo sembra inevitabile e consistente.

Gli allevamenti da latte, oltre ad essere stati toccati marginalmente dai nuovi regolamenti, potrebbero beneficiare, sia della riduzione del costo dei mangimi, che tra l'altro in Italia hanno un'incidenza sul costo del latte considerevole sia perché, il forte reimpiego aziendale di silo mais - che rientra nelle colture indennizzate attraverso i pagamenti compensativi - tipico delle produzioni lattiere, rappresenta un elemento di reddito da non trascurare per questo comparto produttivo.

Appaiono invece colpiti i sistemi agricoli che basano il proprio reddito sui cereali e i seminativi in genere, poiché la riduzione di prezzo del 29% e la messa a riposo del 15% della superficie aziendale non verrà completamente indennizzata dai pagamenti compensativi previsti dalla riforma. In questo senso, poiché la componente istituzionale del reddito (pagamenti compensativi), che rappresenterà a regime una quota considerevole del reddito aziendale (stimabile nel 30%) è di fatto vincolata, il margine di azione dell'agricoltore sarà minimo, e in ogni caso subordinato all'andamento del mercato.

Infine, tali considerazioni dovranno tenere conto degli inevitabili adattamenti che una riforma di tale portata determinerà nell'intero settore agricolo, parallelamente, almeno in Italia, dall'incidenza che i fatti e economici e monetari iniziati nella seconda metà del '92 e perdurati per tutto il 1993, potranno avere sul reddito agricolo. La profonda svalutazione della lira ha provocato infatti sensibili aumenti delle indennità

⁵⁰ Alcune interessanti stime sugli effetti della riforma relative alle regioni italiane si possono trovare in: Casati D., Frisio D. e Pretolani R., [1992], *Prime valutazioni sui probabili effetti della riforma della Pac in Lombardia*, Ente Regionale di Sviluppo Agricolo della Lombardia, Milano, giugno 1992; Agral, [1992], *La riforma della Pac: conseguenze sui redditi aziendali in Italia*, Rapporto di sintesi, Roma, giugno 1992.

compensative e dei livelli dei prezzi fissati in Ecu per la campagna 1992/93, con l'effetto di ammortizzare sensibilmente il previsto calo di reddito degli agricoltori a seguito della riforma, addirittura per le aree più vocate si sarebbero registrati incrementi di reddito anche se lievi rispetto alla campagna agricola 1991/92.

Per quanto riguarda i settori che operano a monte e a valle dell'agricoltura, le analisi e le stime realizzate sembrano essere concordi a sottolineare effetti di due tipi.

Effetti diretti che scaturiscono dal fatto che la riforma introduce dei meccanismi di sostegno che ridurranno sensibilmente sia i flussi di spesa afferenti ai *traders* attraverso le restituzioni all'export, sia quelli afferenti all'industria di trasformazione, poiché gli aiuti nei settori agricoli ad essa strettamente legati non saranno più diretti e mediati dall'industria, ma conferiti agli agricoltori.

Quindi indiretti, a causa del fatto che la riforma determinerà cambiamenti e riduzione nella produzione e nel prezzo di materia prima agricola che avrà diverse ricadute sulle attività economiche collegate direttamente con l'agricoltura che, presumibilmente, ridurranno il grado di autoapprovvigionamento interno dell'industria agro-alimentare europea.

In termini generali, si possono ragionevolmente ipotizzare impatti negativi sia nell'industria fornitrice di mezzi tecnici per l'agricoltura (industrie produttrici di macchine agricole, di fitofarmaci, fertilizzanti ecc...), così come, anche se in termini più sfumati, nei vari comparti dell'industria agro-alimentare e, all'interno di questa, specialmente nel settore mangimistico.

In questo senso è comunque necessario sottolineare che la sensibile riduzione del costo della materia prima, almeno come effetto di medio periodo, conseguenza del minore prezzo dei cereali delle oleaginose e proteaginose, avrà nel futuro degli effetti diretti sull'industria. La natura più o meno positiva di tali effetti, e quindi l'eventuale guadagno di competitività del settore agro-industriale, non è facile da valutare, poiché è necessario stabilire se, con i meccanismi attuali, il costo di approvvigionamento della materia prima per l'industria sarà più o meno elevato rispetto alla situazione pre-riforma in cui, lo ricordiamo, per favorire lo smaltimento dell'eccesso di offerta sono stati creati dei meccanismi a carico del bilancio del Feoga molto spesso finalizzati a "svendere" le scorte comunitarie all'industria agro-alimentare. Del resto, poiché normalmente sono stati prevalentemente i grossi gruppi industriali a sfruttare i complessi meccanismi della Pac, in virtù della maggiore "informazione" ed elasticità operativa, appare senz'altro verosimile che la riduzione dei costi di approvvigionamento che si realizzerà con la riforma a regime, generalizzata verso tutti i soggetti economici che fanno parte del settore agro-alimentare, favorirà un aumento della concorrenza tra aziende con tutti i riflessi positivi che questo potrà determinare per il consumatore finale e per l'economia in genere.