

CAPITOLO 4

LA SPESA AGRICOLA DELL'UE

4.1 Il bilancio complessivo dell'UE

Il bilancio generale dell'UE per il 2004, dopo rettifiche, storni e riporti, ma soprattutto a seguito dell'adeguamento necessario a sostenere l'ingresso dei nuovi dieci paesi partner, prevedeva stanziamenti per impegni pari a 109,7 miliardi di euro (tab. 4.1). Al suo interno, lo stanziamento finale per la Rubrica 1 – destinata a finanziare le spese per l'azione di mercato della PAC più le misure di accompagnamento e gli interventi di sviluppo rurale limitatamente alle regioni fuori Obiettivo 1 – disponeva di oltre 45 miliardi di euro, pari a circa il 41% del totale.

Per quanto riguarda le azioni strutturali, contenute nella Rubrica 2, esse hanno ricevuto una dotazione di 41 miliardi di euro, pari al 37,4%; in particolare, le spese indirizzate alle aree dell'Obiettivo 1, pari ad oltre 25 miliardi di euro, rappresentano da sole quasi un quarto del bilancio complessivo.

Alle altre politiche interne è destinato appena l'8% del totale, con la ricerca che mantiene la dotazione più consistente.

Tab. 4.1 - Bilancio generale dell'UE: ripartizione degli stanziamenti per impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie

	Bilancio finale 2004		Bilancio iniziale 2005*		Variazione % 2005/04
	mln €	(%)	mln €	(%)	
1. Agricoltura	45.081,3	41,1	49.676,5	42,6	10,2
- Spese agricole	38.545,3	35,1	42.835,5	36,8	11,1
- Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	6.536,0	6,0	6.841,0	5,9	4,7
2. Azioni strutturali	41.030,7	37,4	42.423,5	36,4	3,4
- Obiettivo 1	25.468,7	23,2	27.283,1	23,4	7,1
- Iniziative comunitarie	2.138,7	1,9	2.258,6	1,9	5,6
3. Politiche interne	8.704,8	7,9	9.052,0	7,8	4,0
- Ricerca	3.172,0	2,9	3.307,9	2,8	4,3
- Energia e trasporti	1.246,8	1,1	1.298,4	1,1	4,1
- Società dell'informazione	1.141,5	1,0	1.222,3	1,0	7,1
- Ambiente	250,2	0,2	235,5	0,2	-5,9
- Tutela dei consumatori	107,9	0,1	120,6	0,1	11,7
- Pesca	93,6	0,1	106,2	0,1	13,4
- Agricoltura e sviluppo rurale	51,7	0,0	41,1	0,0	-20,5
4. Azioni esterne	5.176,6	4,7	5.219,0	4,5	0,8
- Cooper. con il Medio Oriente e paesi Mediter. Sud	986,8	0,9	1.047,7	0,9	6,2
- Sviluppo e relazioni con i paesi ACP	985,6	0,9	1.017,2	0,9	3,2
- Cooper. con i paesi dei Balcani occidentali	592,5	0,5	466,5	0,4	-21,3
- Relazioni con l'Asia	591,1	0,5	634,0	0,5	7,3
5. Spese amministrative	6.122,0	5,6	6.351,2	5,4	3,7
6. Riserve	442,0	0,4	446,0	0,4	0,9
7. Aiuto di preadesione	1.733,3	1,6	2.081,0	1,8	20,1
8. Compensazioni	1.409,5	1,3	1.305,0	1,1	-7,4
Totale stanziamenti per impegni	109.700,1	100,0	116.554,1	100,0	6,2
Totale stanziamenti per pagamenti	101.806,6	-	106.300,0	-	4,4
Stanziamenti per pagamenti in % del RNL	1,01	-	1,00	-	

* Provvisorio

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Nel dicembre del 2004, a seguito del consueto iter procedurale¹, è stato approvato il bilancio 2005, che raggiunge un importo totale di 116,5 miliardi di euro in stanziamenti di impegno e 106,3 in stanziamenti di pagamento, in aumento rispettivamente del 6,2% e del 4,4% rispetto all'anno precedente. Gli stanziamenti per pagamenti corrispondono all'1,004% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione a Venticinque, pertanto il bilancio approvato presenta un ampio margine rispetto al massimale delle prospettive finanziarie (tab. 4.2) che, come di consueto, sono state riviste nel corso dell'anno, al fine di apportare gli adeguamenti tecnici necessari per tenere conto dell'evoluzione dei prezzi e dell'andamento del reddito nazionale lordo degli Stati membri.

Tab. 4.2 - Prospettive finanziarie 2000-2006 dopo l'adeguamento tecnico per il 2004 (milioni di euro)

Stanziamenti per impegni	Prezzi correnti				Prezzi 2005		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Politica agricola comune	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	51.439	51.587
- Spese agricole	37.352	40.035	41.992	42.680	42.769	44.598	44.610
- Sviluppo rurale e misure di accompagn.	4.386	4.495	4.595	4.698	6.536	6.841	6.977
2. Operazioni strutturali	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	42.441	43.701
3. Politiche interne	6.031	6.272	6.558	6.796	8.722	9.012	9.138
4. Azioni esterne	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.119	5.130
5. Spese amministrative	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.185	6.356
6. Riserve	906	916	676	434	442	446	446
7. Aiuti di preadesione	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.472	3.472
8. Compensazioni	-	-	-	-	1.410	1.305	1.046
Totale stanziamenti per impegni	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	119.419	120.876
Totale stanziamenti per pagamenti	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	114.060	116.555
Massim. degli staniz. per pagam. (%RNL)	1,07	1,07	1,09	1,11	1,11	1,09	1,08
Margine per imprevisti (%RNL)	0,17	0,17	0,15	0,13	0,13	0,15	0,16
Massimale delle risorse proprie (%RNL)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Come per il bilancio complessivo, anche gli stanziamenti per la spesa agricola della Rubrica 1 registrano un notevole incremento (+10,2%), giustificato dalla seconda fase di graduale introduzione degli aiuti diretti nei nuovi paesi membri e agli effetti prodotti dalla prima applicazione della riforma della PAC. All'interno della rubrica, gli stanziamenti per le spese agricole a sostegno degli agricoltori e dei mercati sono pari a 42,8 miliardi, collocandosi notevolmente al di sotto del massimale disponibile (44,8 miliardi di euro), mentre le previsioni relative alle misure di sviluppo rurale e di accompagnamento sono state poste uguali al massimale per esse consentito, pari a 6,8 miliardi di euro.

Per le azioni strutturali la Rubrica 2 prevede 42,4 miliardi di euro in stanziamenti per impegni, con le iniziative rivolte alle regioni dell'Obiettivo 1 che costituiscono di gran lunga la parte più rilevante.

Al di sopra del massimale previsto si collocano, invece, gli stanziamenti per le altre politiche interne, che nel complesso ricevono una dotazione di oltre 9 miliardi di euro, per far fronte alla quale si è ricorso allo strumento di flessibilità, che consente di variare la dimensione finanziaria di una rubrica, attraverso meccanismi di compensazione. Nell'ambito delle politiche

1 L'approvazione del bilancio prevede il coinvolgimento dei principali organi istituzionali dell'UE (Commissione, Consiglio e Parlamento), che ne verificano il contenuto più volte, tramite un'attività che si svolge nel corso dell'intero anno precedente.

finanziate con questa rubrica le priorità individuate comprendono la strategia di Lisbona e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sul fronte della politica estera, anche per le azioni esterne della Rubrica 4 si è dovuto ricorrere allo strumento di flessibilità. Al contrario, la strategia di preadesione finanziata sulla Rubrica 7, che prosegue per Romania, Bulgaria, Turchia e, per la prima volta, si estende anche alla Croazia, pur nel contesto di un notevole incremento (+20%), si mantiene al di sotto del massimale previsto.

Infine, conformemente all'accordo politico secondo cui i nuovi Stati membri non debbono assumere la posizione di contribuenti netti al bilancio dell'Unione in un tempo ristretto dopo l'adesione, si prevede una Rubrica denominata *compensazione*, il cui stanziamento di 1,3 miliardi di euro verrà utilizzato sotto forma di trasferimenti ai nuovi membri che presenteranno la necessità di riequilibrare le loro entrate e i loro contributi di bilancio.

Venendo, infine, alle previsioni sulle entrate necessarie al finanziamento del bilancio 2005, esse risultano pari agli stanziamenti per pagamenti (106,3 miliardi di euro) e sono costituite dalle seguenti componenti:

- l'11,6% delle entrate di bilancio deriva dalle cosiddette "risorse proprie tradizionali" (diritti agricoli, contributi "zucchero" e dazi doganali);
- il 14,4% deriva dal gettito dell'IVA;
- il 72,9% deriva dalla cosiddetta "quarta risorsa", costituita dalle contribuzioni degli Stati membri basate sull'ammontare del loro RNL;
- lo 0,9% si basa su entrate varie ed eccedenze dell'esercizio precedente.

4.2 L'andamento della spesa del FEOGA-Garanzia per principali comparti e misure

La spesa della sezione Garanzia del FEOGA assume particolare rilievo, poiché dalla sua analisi si può osservare la distribuzione della quasi totalità della spesa rivolta direttamente al settore agricolo e, comunque, di tutta la spesa attivata dalle componenti più tradizionali della PAC: politiche di mercato, misure di accompagnamento e, per le regioni al di fuori dell'Obiettivo 1, anche le indennità compensative e le misure di sviluppo rurale.

Il 2004 si presenta come un anno particolare, in quanto rappresenta l'ultimo in cui il calcolo dei pagamenti erogati sotto forma di aiuti diretti ai produttori – che, come si vedrà più avanti, costituiscono la fetta largamente più consistente sul totale degli importi pagati – è avvenuto sulla base delle regole disposte dalle singole OCM². Come è noto, infatti, a partire dal 2005, per tutti i settori riformati a seguito della riforma Fischler della PAC, tali pagamenti confluiranno all'interno del cosiddetto "pagamento unico", costituendo di fatto un'unica voce di spesa intrasettoriale. Questo, tuttavia, sarà vero solo parzialmente, in primo luogo perché non tutti i paesi daranno attuazione al pagamento unico a partire dal 2005; in secondo luogo perché alcuni paesi si sono avvalsi della facoltà di mantenere accoppiata, ovvero associata all'attività produttiva, una parte del pagamento, la cui dimensione assoluta potrebbe, quindi, variare in base ai comportamenti del complesso dei produttori.

² Il 2004 rappresenta un anno particolare anche sotto il profilo della classificazione e della nomenclatura adottata nella redazione della relazione sulle spese sostenute dalla sezione Garanzia del FEOGA. Infatti, in vista delle profonde modifiche che interverranno a partire dal 2005, l'ultimo bilancio è stato redatto con significative variazioni nella struttura e nella denominazione delle diverse voci di spesa contemplate. Grazie alla presenza di un meccanismo di raccordo con il sistema adottato in precedenza, è stato possibile riclassificare, con un buon margine di precisione, la spesa degli anni passati in base alla nomenclatura adottata a partire dal 2004. Ciò, tuttavia, determina l'impossibilità di procedere ad un confronto diretto tra le tabelle di questo Rapporto e le analoghe contenute nelle precedenti edizioni.

Nel 2004, la spesa agricola ha già manifestato i primi segni di una sorta di processo di stabilizzazione, del quale si coglieranno appieno i segni a partire dal 2005 con il congelamento di fatto sulla media del periodo 2000-2002 di una porzione consistente delle voci di spesa rientranti nel pagamento unico. Nell'anno in esame, infatti, il livello complessivo delle spese si è mantenuto su un livello sostanzialmente identico rispetto al 2003 (+0,7%), superando di poco i 44,7 miliardi di euro, collocandosi comunque sensibilmente al di sotto degli stanziamenti di impegno previsti e, soprattutto, del massimale stabilito dalle prospettive finanziarie (tab. 4.3).

Tab. 4.3 - UE - Spese FEOGA-Garanzia per prodotto e per misura dal 2000 al 2004

	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln €	(%)								
Seminativi	16.758,6	41,5	17.530,1	42,2	18.629,7	43,1	16.835,6	37,9	17.326,8	38,7
Riso	228,4	0,6	182,3	0,4	191,6	0,4	231,2	0,5	180,1	0,4
Zucchero	2.100,6	5,2	1.676,9	4,0	1.586,0	3,7	1.440,3	3,2	1.415,1	3,2
Olio d'oliva	2.210,1	5,5	2.523,8	6,1	2.329,3	5,4	2.346,3	5,3	2.372,4	5,3
Piante tessili e baco da seta	991,4	2,5	826,3	2,0	816,4	1,9	889,0	2,0	851,0	1,9
Ortofrutticoli	1.551,3	3,8	1.558,0	3,8	1.551,4	3,6	1.532,2	3,4	1.577,4	3,5
Prodotti vitivinicoli	765,5	1,9	1.196,7	2,9	1.348,7	3,1	1.213,0	2,7	1.092,0	2,4
Tabacco	987,7	2,4	973,4	2,3	963,2	2,2	960,2	2,2	929,3	2,1
Altri prodotti vegetali e altre misure	714,8	1,8	662,6	1,6	694,8	1,6	711,7	1,6	715,4	1,6
Aiuti agri-monetari	933,1	2,3	469,8	1,1	158,6	0,4	-3,8	0,0	0,6	0,0
Programmi alimentari	309,4	0,8	281,8	0,7	242,7	0,6	252,9	0,6	209,8	0,5
Prodotti vegetali	27.550,8	68,3	27.881,7	67,2	28.512,4	66,0	26.408,6	59,4	26.669,8	59,6
Prodotti lattiero-caseari	2.826,7	7,0	2.096,8	5,1	2.539,4	5,9	3.033,8	6,8	2.264,7	5,1
Carne bovina	4.539,6	11,2	6.054,0	14,6	7.071,9	16,4	8.090,9	18,2	7.776,0	17,4
Carne ovina e caprina	1.735,6	4,3	1.447,3	3,5	552,4	1,3	2.082,1	4,7	1.469,5	3,3
Carne suina	354,2	0,9	69,7	0,2	30,1	0,1	62,9	0,1	72,2	0,2
Uova e pollame	91,2	0,2	65,9	0,2	82,0	0,2	105,6	0,2	97,5	0,2
Apicoltura e altre misure per i prod. animali	-4,8	0,0	6,9	0,0	12,0	0,0	9,6	0,0	12,5	0,0
Prodotti animali	9.542,5	23,6	9.740,5	23,5	10.287,8	23,8	13.385,0	30,1	11.692,4	26,1
Sviluppo rurale	4.176,4	10,3	4.363,2	10,5	4.418,9	10,2	4.706,0	10,6	6.481,9	14,5
Controllo delle spese agr.	-1.000,5	-2,5	-538,7	-1,3	-273,6	-0,6	-409,5	-0,9	-500,7	-1,1
Strategia politica e coordinamento pol. agr.	58,7	0,1	48,9	0,1	20,3	0,0	31,3	0,1	32,9	0,1
Altre misure	3.234,6	8,0	3.873,5	9,3	4.165,6	9,6	4.327,8	9,7	6.014,1	13,4
<i>Agricoltura e sviluppo rurale</i>	<i>40.328,0</i>	<i>99,9</i>	<i>41.495,7</i>	<i>100,0</i>	<i>42.965,7</i>	<i>99,4</i>	<i>44.121,4</i>	<i>99,2</i>	<i>44.376,3</i>	<i>99,1</i>
Pesca	23,0	0,1	20,5	0,0	26,1	0,1	22,3	0,1	23,9	0,1
Salute e protez. consumatori	0,0	0,0	0,0	0,0	222,5	0,5	316,9	0,7	360,3	0,8
Altro	34,5	0,1	20,5	0,0	248,6	0,6	339,2	0,8	384,2	0,9
Totale FEOGA-Garanzia	40.362,5	100,0	41.516,2	100,0	43.214,3	100,0	44.461,2	100,0	44.760,5	100,0
<i>Totale spese per prodotti mediterranei*</i>	<i>5.743,0</i>	<i>14,2</i>	<i>6.434,1</i>	<i>15,5</i>	<i>6.384,2</i>	<i>14,8</i>	<i>6.283,0</i>	<i>14,1</i>	<i>6.151,1</i>	<i>13,7</i>
<i>Totale spese per altri prodotti</i>	<i>30.107,9</i>	<i>74,6</i>	<i>30.436,5</i>	<i>73,3</i>	<i>32.014,6</i>	<i>74,1</i>	<i>33.261,5</i>	<i>74,8</i>	<i>32.000,6</i>	<i>71,5</i>

* Il totale prodotti mediterranei è dato dalla somma di riso, olio d'oliva, ortofrutticoli, prodotti vitivinicoli e tabacco

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Nonostante la sostanziale stazionarietà della spesa totale, la tabella 4.3 evidenzia che, tra il 2003 e il 2004, si sono verificate importanti variazioni nella distribuzione della spesa tra comparti e misure di intervento della sezione Garanzia. In particolare, si nota un ridimensionamento della quota assorbita dal complesso dei prodotti animali, per effetto della drastica battuta di arresto della spesa per lattiero-caseari, bovini e ovicaprini, solo in minima parte compensata dall'incremento della spesa per il gruppo dei prodotti vegetali, trainata dalla ripresa dei seminativi. Questi risultati si riflettono anche sulla quota catturata dai tre comparti tradizionalmente forti rispetto alla capacità di assorbire spesa agricola: seminativi, prodotti lattiero-caseari e carni bovine, il cui peso totale sulla spesa complessiva scende, dopo alcuni anni, appena al di sopra del 60%.

Ciononostante, la riagggregazione della spesa per specificità geografica conferma ancora una volta il netto squilibrio tra i prodotti cosiddetti mediterranei (olio di oliva, ortofrutticoli, prodotti vitivinicoli, tabacco e riso), la cui quota nell'ultimo anno scende addirittura al di sotto del 14%, e il complesso degli altri prodotti (72%), totalmente dominati dai prodotti continentali. Tra i comparti più penalizzati dalla distribuzione della spesa si segnala il caso dell'ortofrutta, la cui incidenza si è ormai stabilizzata poco oltre il 3%, così come quello del vino che, dopo una fase di lieve recupero, è tornato ad attestarsi su livelli assai modesti (2,4%). In proposito, si può rilevare come le più recenti riforme delle OCM relative a queste produzioni si siano caratterizzate per meccanismi di sostegno basati per una buona parte su comportamenti attivi da parte degli agricoltori (cfr. cap. 3), e non su automatismi predeterminati.

L'anno 2004 si caratterizza, invece, per la netta crescita delle misure diverse dal sostegno di mercato, che rappresentano ormai una delle componenti più rilevanti all'interno della spesa sulla Rubrica 1. L'intero pacchetto delle misure di sviluppo rurale, infatti, ha assorbito una quota superiore al 14% della spesa complessiva. Questo risultato è stato favorito, nell'anno, dall'avvicinarsi della scadenza dell'attuale periodo di programmazione (2000-2006), che ha favorito l'accelerazione della spesa, al fine di consentire la piena realizzazione degli obiettivi previsti dai relativi Programmi di sviluppo rurale (PSR). In proposito, va notato come il livello della spesa realizzata sia stato molto vicino alle previsioni del bilancio 2004. L'andamento positivo della spesa sta a indicare, inoltre, che dopo una fase di avvio stentato anche gli interventi diversi dalle tradizionali misure di accompagnamento (agroambiente, pre-pensionamento, forestazione), introdotte nel 2000 stanno finalmente acquisendo maggiore forza all'interno dei programmi di applicazione.

Al di là delle fluttuazioni annue nella composizione del sostegno tra i diversi comparti, un'analisi di più lungo periodo evidenzia come il sostegno erogato tramite il FEOGA-Garanzia non solo risulta fortemente concentrato su pochi comparti, ma non segue neppure l'importanza relativa che gli stessi rivestono nell'ambito dell'economia agricola della media dell'Unione (tab. 4.4)³. Infatti, si nota che i comparti nei quali agisce un sistema di aiuti diretti, siano essi tipici dell'area continentale o mediterranea, catturano quote di spesa relativamente elevate, ma soprattutto largamente superiori al loro peso nella formazione della produzione agricola complessiva. Tra i comparti relativamente svantaggiati si nota ancora una volta il caso di ortofrutta e prodotti vitivinicoli; al contrario, il trattamento di "favore" riservato ad alcuni comparti è ben esemplificato dai seminativi, il cui confronto tra il peso in termini di PLV e di spesa risulta talmente ampio da condizionare la distribuzione di tutta la spesa agricola per il sostegno dei mercati.

3 Il confronto riportato nella tabella si ferma al 2003, ultimo anno per il quale sono disponibili le informazioni relative alla produzione agricola.

Tab. 4.4 - UE - Contributo dei principali prodotti alla formazione della produzione agricola (PLV) e loro peso sulla spesa FEOGA-Garanzia (%)

	1990		1995		2000		2001		2003	
	PLV	Spesa								
Seminativi ⁽¹⁾	13,4	30,3	10,0	42,1	14,5	41,5	13,6	42,2	13,6	37,9
Riso	0,3	0,3	0,4	0,1	0,3	0,6	0,3	0,4	0,3	0,5
Zucchero	2,5	5,2	2,5	5,1	1,7	5,2	1,6	4,0	1,6	3,2
Olio d'oliva ⁽²⁾	1,0	5,0	1,4	3,8	2,0	5,5	1,9	6,1	2,0	5,3
Ortofrutticoli	14,4	4,6	14,8	5,1	15,5	3,8	13,8	3,8	15,2	3,4
Prodotti vitivinicoli	6,3	2,8	5,8	2,4	5,5	1,9	5	2,9	4,9	2,7
Tabacco	0,6	4,6	0,3	2,8	0,4	2,4	0,4	2,3	0,4	2,2
Prodotti lattiero-caseari ⁽³⁾	18,1	18,5	18,5	11,3	13,8	7,0	14,5	5,1	13,6	6,8
Carne bovina	13,1	10,6	11,1	11,3	10,0	11,2	9,1	14,6	10,1	18,2
Carne ovicaprina	1,5	5,4	1,7	5,0	2,2	4,3	2	3,5	2,4	4,7
Carne suina	10,3	0,9	11,5	0,4	8,7	0,9	10,2	0,2	7,9	0,1
Uova e pollame	7,0	0,7	6,5	0,6	5,9	0,2	6,1	0,2	5,9	0,2

(1) Il contributo relativo alla produzione agricola non contiene le proteaginoso, che sono invece comprese nella quota della spesa

(2) Medie biennali

(3) Per la PLV si è considerata la sola voce latte, che costituisce l'unico dato disponibile sulla Relazione annuale della Comunità

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Le spese erogate dal FEOGA-Garanzia in Italia nel 2004 mostrano un andamento piuttosto dissimile da quello registrato dalla media dell'Unione. Il primo dato che emerge è la riduzione della spesa totale (-6,5%) che, dopo il picco registrato nel 2002, scende progressivamente fino ad un valore appena superiore ai 5 miliardi di euro, ovvero al di sotto del risultato registrato all'inizio del decennio (tab. 4.5). Nel caso italiano, inoltre, emerge una maggiore variabilità nelle quote di spesa di cui beneficiano i tre aggregati: prodotti vegetali, prodotti animali e misure diverse dal sostegno ai mercati.

Il drastico ridimensionamento delle erogazioni a favore del nostro paese, nell'anno in esame, risulta pesantemente condizionato dall'aggregato dei prodotti animali, al cui interno i prodotti lattiero-caseari, dopo alcuni anni, sono tornati a rappresentare una voce di esborso per il nostro paese. Al contempo, la spesa per gli altri due principali comparti zootecnici (bovini e ovicaprini) ha subito una battuta d'arresto dopo il forte aumento mostrato nell'anno precedente, quando i relativi pagamenti avevano recuperato i ritardi accumulati con l'avvio delle OCM varate nel 1999. Tra i prodotti vegetali si registrano comportamenti di segno opposto, che nel complesso riescono a compensare solo parzialmente le perdite subite dai comparti zootecnici. Nell'anno, a cedere il passo sono stati soprattutto i comparti dello zucchero, dei prodotti vitivinicoli, del riso e del tabacco.

Al rallentamento nella spesa nel nostro paese ha contribuito anche l'arretramento delle erogazioni per le misure diverse dal sostegno al mercato. La sostanziale stabilizzazione delle spese di sviluppo rurale in Italia sta ad indicare come il progressivo venire meno delle ingenti spese derivanti dagli impegni pluriennali sottoscritti in base alle cosiddette misure di accompagnamento del regime in vigore fino al 1999 nel nostro paese sia stato compensato solo in misura limitata dall'entrata a regime delle nuove misure varate con l'attuale periodo di programmazione 2000-2006.

Tab. 4.5 - Italia - Spese FEOGA-Garanzia per prodotto e per misura dal 2000 al 2004

	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln €	(%)								
Seminativi	1.753,1	34,8	1.922,7	36,1	2.266,2	40,0	1.616,2	30,1	1.877,6	37,4
Riso	132,6	2,6	105,0	2,0	109,8	1,9	130,5	2,4	119,2	2,4
Zucchero	167,4	3,3	153,7	2,9	128,0	2,3	165,7	3,1	63,2	1,3
Olio d'oliva	686,9	13,7	848,3	15,9	723,5	12,8	725,1	13,5	745,6	14,8
Piante tessili e baco da seta	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Ortofrutticoli	423,4	8,4	348,2	6,5	440,3	7,8	408,5	7,6	445,9	8,9
Prodotti vitivinicoli	281,3	5,6	379,7	7,1	435,5	7,7	383,9	7,1	313,3	6,2
Tabacco	357,4	7,1	338,8	6,4	330,5	5,8	328,0	6,1	319,9	6,4
Altri prodotti vegetali e altre misure	71,0	1,4	61,5	1,2	71,1	1,3	72,0	1,3	68,0	1,4
Aiuti agri-monetari	248,3	4,9	56,8	1,1	26,4	0,5	-7,2	-0,1	0,2	0,0
Programmi alimentari	47,7	0,9	49,2	0,9	60,9	1,1	33,0	0,6	56,2	1,1
Prodotti vegetali	4.169,5	82,9	4.264,3	80,1	4.592,6	81,0	3.855,8	71,8	4.009,1	79,8
Prodotti lattiero-caseari	129,4	2,6	95,8	1,8	129,7	2,3	153,7	2,9	-208,1	-4,1
Carne bovina	202,6	4,0	296,5	5,6	323,6	5,7	607,7	11,3	539,8	10,7
Carne ovina e caprina	177,6	3,5	143,2	2,7	85,1	1,5	218,8	4,1	125,5	2,5
Carne suina	21,9	0,4	5,7	0,1	6,9	0,1	7,9	0,1	9,2	0,2
Uova e pollame	1,2	0,0	1,0	0,0	0,8	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0
Apicoltura e altre misure per i prod. animali	0,0	0,0	1,8	0,0	2,2	0,0	2,1	0,0	2,1	0,0
Prodotti animali	532,7	10,6	544,0	10,2	548,3	9,7	991,3	18,5	469,6	9,3
Sviluppo rurale	757,3	15,1	660,0	12,4	652,6	11,5	655,6	12,2	635,3	12,6
Controllo delle spese agricole	-435,2	-8,6	-146,0	-2,7	-123,1	-2,2	-133,3	-2,5	-96,7	-1,9
Strategia politica e coordin. pol. agr.	4,8	0,1	1,4	0,0	1,4	0,0	3,0	0,1	4,9	0,1
Altre misure	326,9	6,5	515,4	9,7	530,9	9,4	525,3	9,8	543,5	10,8
<i>Agricoltura e sviluppo rurale</i>	<i>5.029,1</i>	<i>100,0</i>	<i>5.323,7</i>	<i>100,0</i>	<i>5.671,8</i>	<i>100,0</i>	<i>5.372,4</i>	<i>100,0</i>	<i>5.022,2</i>	<i>100,0</i>
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0
Salute e protezione consumatori	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro	2,2	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0
Totale FEOGA-Garanzia	5.031,3	100,0	5.323,9	100,0	5.671,9	100,0	5.372,6	100,0	5.022,5	100,0
<i>Totale spese per prodotti mediterranei*</i>	<i>1.881,6</i>	<i>37,4</i>	<i>2.020,0</i>	<i>37,9</i>	<i>2.039,6</i>	<i>36,0</i>	<i>1.976,0</i>	<i>36,8</i>	<i>1.943,9</i>	<i>38,7</i>
<i>Totale spese per altri prodotti</i>	<i>2.524,6</i>	<i>50,2</i>	<i>2.682,3</i>	<i>50,4</i>	<i>3.014,0</i>	<i>53,1</i>	<i>2.845,3</i>	<i>53,0</i>	<i>2.478,4</i>	<i>49,3</i>

* Il totale prodotti mediterranei è dato dalla somma di riso, olio d'oliva, ortofruttili, prodotti vitivinicoli e tabacco

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Il confronto tra il contributo dei diversi prodotti alla formazione della produzione agricola nazionale e la loro incidenza sulla spesa agricola erogata conferma, anche per il nostro paese, una generalizzata tendenza dei prodotti sostenuti attraverso un sistema di pagamenti diretti a catturare quote di spesa largamente superiori alla loro rilevanza produttiva (tab. 4.6). È questo il caso dei seminativi, del riso, dell'olio d'oliva, del tabacco, dei bovini e degli ovicaprini.

Tab. 4.6 - Italia - Contributo dei principali prodotti alla formazione della produzione agricola (PLV) e loro peso sulla spesa FEOGA-Garanzia (%)

	1990		1995		2000		2001		2003	
	PLV	Spesa								
Seminativi ⁽¹⁾	10,4	29,2	9,2	37,4	11,1	34,8	10,7	36,1	9,6	30,1
Riso	1,2	1,7	1,6	1,2	1,1	2,6	1,1	2,0	1,0	2,4
Zucchero	1,6	2,4	1,7	2,3	1,3	3,3	1,0	2,9	0,8	3,1
Olio d'oliva ⁽²⁾	2,6	19,1	1,8	14,7	5,1	13,7	4,9	15,9	2,2	13,5
Ortofrutticoli	27,2	13,9	23,2	11,3	28,2	8,4	22,3	6,5	24,2	7,6
Prodotti vitivinicoli	8,4	7,9	8,4	9,1	9,6	5,6	9,8	7,1	9,3	7,1
Tabacco	1,4	13,8	0,9	8,4	0,9	7,1	0,8	6,4	0,9	6,1
Prodotti lattiero-caseari ⁽³⁾	11,8	3,9	11,8	4,5	10,1	2,6	10,1	1,8	10,0	2,9
Carne bovina	9,6	4,1	5,2	3,5	8,3	4,0	8,1	5,6	8,6	11,3
Carne ovicaprina	0,7	1,6	0,2	4,6	0,9	3,5	0,8	2,7	1,0	4,1
Carne suina	6,4	0,1	8,6	0,1	5,2	0,4	6,5	0,1	5,6	0,1
Uova e pollame	8,0	0,0	3,3	0,0	6,6	0,0	6,4	0,0	6,2	0,0

(1) Il contributo relativo alla produzione agricola non contiene le proteaginoso, che sono comprese nella quota della spesa

(2) Medie biennali

(3) Per la PLV si è considerata la sola voce latte, che costituisce l'unico dato disponibile sulla Relazione annuale della Comunità

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Tab. 4.7 - Quota percentuale dell'Italia sulla spesa FEOGA-Garanzia per prodotti e per misure dal 2000 al 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Seminativi	10,5	11,0	12,2	9,6	10,8
Riso	58,1	57,6	57,3	56,4	66,2
Zucchero	8,0	9,2	8,1	11,5	4,5
Olio d'oliva	31,1	33,6	31,1	30,9	31,4
Piante tessili e baco da seta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ortofrutticoli	27,3	22,3	28,4	26,7	28,3
Prodotti vitivinicoli	36,7	31,7	32,3	31,6	28,7
Tabacco	36,2	34,8	34,3	34,2	34,4
Altri prodotti vegetali e altre misure	9,9	9,3	10,2	10,1	9,5
Aiuti agri-monetari	26,6	12,1	16,6	188,2	32,4
Programmi alimentari	15,4	17,5	25,1	13,1	26,8
Prodotti vegetali	15,1	15,3	16,1	14,6	15,0
Prodotti lattiero-caseari	4,6	4,6	5,1	5,1	-9,2
Carne bovina	4,5	4,9	4,6	7,5	6,9
Carne ovina e caprina	10,2	9,9	15,4	10,5	8,5
Carne suina	6,2	8,2	22,9	12,6	12,7
Uova e pollame	1,3	1,5	1,0	1,0	1,1
Apicoltura e altre misure per i prod. animali	0,0	26,0	18,4	21,8	16,8
Prodotti animali	5,6	5,6	5,3	7,4	4,0
Sviluppo rurale	18,1	15,1	14,8	13,9	9,8
Controllo delle spese agricole	43,5	27,1	45,0	32,6	19,3
Strategia politica e coordinamento pol. agr.	8,2	2,9	6,9	9,6	14,9
Altre misure	10,1	13,3	12,7	12,1	9,0
<i>Agricoltura e sviluppo rurale</i>	<i>12,5</i>	<i>12,8</i>	<i>13,2</i>	<i>12,2</i>	<i>11,3</i>
Pesca	0,0	0,0	0,4	0,9	1,3
Salute e protezione dei consumatori	-	-	0,0	0,0	0,0
Altro	6,4	1,0	0,0	0,1	0,1
Totale FEOGA-Garanzia	12,5	12,8	13,1	12,1	11,2

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

L'andamento negativo registrato nell'ultimo anno dall'Italia si è tradotto in un drastico ridimensionamento del peso del nostro paese sulla spesa agricola complessiva dell'UE, sceso all'11,2%, ovvero la quota più bassa di tutto il periodo osservato (tab. 4.7). Questo risultato conferma la posizione di relativo svantaggio del nostro paese rispetto al sostegno agricolo assicurato tramite la Rubrica 1 del bilancio generale, considerato che il peso produttivo dell'agricoltura italiana sul complesso dell'UE si attesta intorno al 15% in termini di valore della produzione agricola. Nel dettaglio dei singoli comparti le variazioni del peso relativo più significative si connotano tutte per un segno negativo; in particolare, si segnala il ridimensionamento della quota relativa allo zucchero e, soprattutto, alle misure di sviluppo rurale.

4.3 L'andamento della spesa del FEOGA-Garanzia per tipologia di intervento

L'esistenza di un forte sbilanciamento della spesa a vantaggio di alcuni comparti è stata ricondotta, nelle pagine precedenti, alla tipologia di strumento di sostegno di mercato adottato nell'ambito della PAC. Ciò risulta confermato anche dai risultati riportati nelle successive tabelle 4.8 e 4.9, rispettivamente per il complesso dell'UE e per l'Italia, nelle quali si propone una riaggregazione della spesa per le principali tipologie di intervento che, nel loro insieme, costituiscono le voci di spesa contemplate dal FEOGA-Garanzia.

Tab. 4.8 - UE - Spese FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 2000 al 2004

	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln €	(%)								
Restituz. esportazioni	5.646,3	14,0	3.409,1	8,2	3.444,7	8,0	3.727,0	8,4	3.324,3	7,4
Stoccaggio	951,3	2,4	1.124,1	2,7	1.173,2	2,7	928,1	2,1	322,2	0,7
Aiuti diretti*	25.719,7	63,7	28.198,2	67,9	29.003,2	67,1	29.936,7	67,3	30.401,7	67,9
Sviluppo rurale	4.176,4	10,3	4.363,2	10,5	4.418,9	10,2	4.706,0	10,6	6.481,9	14,5
Altre misure	3.868,7	9,6	4.421,6	10,7	5.174,3	12,0	5.163,4	11,6	4.230,4	9,5
Totale	40.362,5	100,0	41.516,2	100,0	43.214,3	100,0	44.461,2	100,0	44.760,5	100,0

* Conformemente alla definizione dell'allegato al Regolamento (CE) n. 1259/1999

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Il primo dato che emerge è la forte consistenza della spesa erogata come aiuti diretti, il cui peso nell'anno in esame sale al 68%, dominando di fatto l'intera distribuzione. Ad essa si affianca, con un'ulteriore quota di circa il 15%, la spesa erogata come sostegno alle misure di sviluppo rurale; cosicché le due voci nel complesso superano un peso dell'80%. Nell'anno risultano assolutamente marginali le spese per le azioni di stoccaggio, mentre la voce relativa alle restituzioni alle esportazioni, con un peso del 7,4%, mostra una sostanziale stabilità, dovuta ai vincoli derivanti dall'applicazione dei contenuti dell'Accordo GATT. Una fetta relativamente consistente della spesa (9,5%) è catturata dall'insieme delle "altre misure", al cui interno convivono interventi di natura molto diversa (aiuti al consumo, aiuti alla trasformazione, riduzione del potenziale di produzione, misure eccezionali, ecc.), ciascuno dei quali singolarmente riveste però un peso molto modesto.

Nel futuro, è probabile che si assisterà ad una ulteriore affermazione del ruolo dominante degli aiuti diretti sulla spesa complessiva, soprattutto dal momento che, dopo l'approvazione del nuovo Regolamento sul finanziamento della politica agricola comune (Regolamento (CE) n. 1290/2005), con la prossima programmazione finanziaria 2007-2013 le misure di sviluppo rurale

confluiranno nel nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁴, destinato a finanziare i PSR di tutte le aree dell'Unione. Mentre, l'attuale FEOGA-Garanzia verrà sostituito dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato ed altre misure (cfr. cap. 7). Allo stesso tempo, è fortemente probabile che anche le spese per le restituzioni alle esportazioni vengano riviste al ribasso dai futuri accordi ancora in discussione in seno all'OMC, oltre al fatto che le ulteriori riduzioni dei prezzi di intervento disposte dalla recente revisione di cui sono state oggetto alcune OCM (riso, prodotti lattiero-caseari) dovrebbero comunque determinare un ridimensionamento nell'entità complessiva delle restituzioni. In sostanza, a controbilanciare il peso assunto dagli aiuti diretti resterebbe solo l'aggregato indifferenziato delle "altre misure", a testimoniare una sorta di irrigidimento nella struttura della spesa. Peraltro, con l'introduzione del pagamento unico il sostegno erogato sul fondo agricolo di garanzia si sostanzierebbe prevalentemente in pagamenti disaccoppiati dalla produzione, regolati dalle precise norme di applicazione del regolamento "orizzontale", la cui flessibilità in termini di finalità si basa sul ricorso a strumenti di controllo e indirizzo, come la condizionalità e la modulazione, ed i cui margini di flessibilità in termini di gestione sono demandati alle autorità nazionali (cfr. cap. 8).

Tab. 4.9 - Italia - Spese FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 2000 al 2004

	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln €	(%)								
Restituz. alle esportaz.	311,0	6,2	240,0	4,5	264,2	4,7	289,8	5,4	174,9	3,5
Stoccaggio	209,7	4,2	195,1	3,7	170,8	3,0	218,6	4,1	80,7	1,6
Aiuti diretti*	3.347,5	66,5	3.578,1	67,2	3.785,1	66,7	3.472,9	64,6	3.626,1	72,2
Sviluppo rurale	757,3	15,1	660,0	12,4	652,6	11,5	655,7	12,2	635,3	12,6
Altre misure	405,8	8,1	650,7	12,2	799,2	14,1	735,7	13,7	505,6	10,1
Totale	5.031,3	100,0	5.323,9	100,0	5.671,9	100,0	5.372,7	100,0	5.022,5	100,0

* Conformemente alla definizione dell'allegato al Regolamento (CE) n. 1259/1999

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

La tabella 4.9, che riporta la riclassificazione della spesa per le diverse tipologie di intervento riferita all'Italia, evidenzia come nel nostro paese la struttura del sostegno veicolato tramite il FEOGA-Garanzia non si discosti molto dalla media dell'Unione. In corrispondenza dell'ultimo anno osservato, tuttavia, si nota un ancora più modesto peso delle restituzioni alle esportazioni, così come una riduzione della quota di spesa destinata ad azioni di ammasso, che nel nostro paese hanno sempre mostrato un'importanza relativa non trascurabile. Il 2004 si caratterizza, però, soprattutto per l'elevato peso raggiunto dagli aiuti diretti, la cui quota nell'anno sale oltre il 72% della spesa totale. Nonostante l'importanza relativa di questa tipologia di intervento, il peso dell'Italia sul complesso degli aiuti diretti pagati nell'anno all'interno dell'Unione rimane stazionario, mostrandosi anzi in diminuzione rispetto all'inizio del decennio (tab. 4.10).

4 Nell'ottobre 2005 è stato pubblicato il Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR.

Tab. 4.10 - Quota percentuale dell'Italia sulla spesa FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 2000 al 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Restituzioni alle esportazioni	5,5	7,0	7,7	7,8	5,3
Stoccaggio	22,0	17,4	14,6	23,6	25,0
Aiuti diretti*	13,0	12,7	13,1	11,6	11,9
Sviluppo rurale	18,1	15,1	14,8	13,9	9,8
Altre misure	10,5	14,7	15,4	14,2	12,5
Totale	12,5	12,8	13,1	12,1	11,3

* Conformemente alla definizione dell'allegato al Regolamento (CE) n. 1259/1999

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

In sintesi, l'analisi della spesa per tipologia di intervento, tanto per la media dell'UE, quanto per il nostro paese, evidenzia una sostanzialmente rigidità, che è stata ulteriormente rafforzata dalle varie riforme della PAC che si sono susseguite a partire dal decennio novanta. A ciò si unisce un'ormai scarsa capacità dei fattori a carattere congiunturale di incidere sulla sua struttura e dimensione complessiva. In generale, le variazioni più consistenti appaiono connesse al verificarsi di eventi eccezionali, mentre gli andamenti produttivi determinano solo effetti di modesto rilievo.

4.4 La distribuzione della spesa per paesi

I fenomeni di concentrazione della spesa su pochi interventi e su pochi settori, rilevati nelle pagine precedenti, si traducono inevitabilmente in un altrettanto forte sbilanciamento della spesa del FEOGA-Garanzia su pochi paesi dell'Unione (tab. 4.11). In merito al 2004, tuttavia, è necessario effettuare una premessa di carattere generale. L'ingresso nell'UE dei nuovi dieci paesi membri, avvenuto il 1° maggio 2004, ha infatti portato a venticinque il numero di beneficiari del fondo agricolo di garanzia. Ciononostante, le particolari modalità di applicazione adottate per l'estensione ai nuovi partner dei pagamenti diretti hanno, di fatto, reso del tutto trascurabile la dimensione assoluta della spesa sostenuta a loro beneficio, che nel complesso ha raggiunto appena lo 0,04% della spesa totale dell'Unione⁵. A questo andamento della spesa, inoltre, ha contribuito il fatto che l'accesso all'Unione è avvenuto già nel secondo semestre di riferimento per il FEOGA-Garanzia, la cui chiusura dei conti avviene il 15 ottobre di ciascun anno. In sintesi, nel bilancio del 2004 compaiono per la prima volta venticinque paesi, sebbene la presenza dei nuovi membri sia più formale che sostanziale.

La Francia, pur collocandosi ancora una volta nella posizione di maggiore beneficiaria della spesa del FEOGA-Garanzia (21%), mostra, dopo anni di sostanziale stabilità, un primo lieve segno di flessione. Tra gli altri paesi principali beneficiari, anche la Spagna, che da ormai due anni si colloca al secondo posto in ordine di importanza, si mostra stazionaria con una quota intorno al 14%. In terza posizione si trova la Germania, anch'essa ferma da due anni poco oltre il 13%. Nel complesso i primi cinque paesi percettori di spesa (Francia, Spagna, Germania, Italia e Regno Unito) raccolgono una quota che si avvicina al 70% del totale. La posizione relativa dei singoli paesi, osservata in termini dinamici, mostra mutamenti marginali da un anno all'altro, a

5 Per il 2004, le regole di transizione prevedono un accesso ai pagamenti diretti nella misura massima del 25%, calcolato rispetto al livello raggiunto da tali pagamenti nell'UE-15, al momento dell'ingresso dei nuovi dieci membri.

testimonianza del fatto che il già rilevato irrigidimento nella struttura della spesa ha assunto ormai anche una connotazione territoriale.

Tab. 4.11 - Spese FEOGA-Garanzia per paese dal 2000 al 2004

	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln €	(%)								
Pagamenti diretti										
UE	18,0	0,0	43,8	0,1	256,4	0,6	339,4	0,8	377,8	0,8
Belgio	954,6	2,4	934,5	2,3	942,0	2,2	1.017,0	2,3	1.072,7	2,4
Repubblica Ceca	-	-	-	-	-	-	-	-	168,0	0,4
Danimarca	1.304,7	3,2	1.111,6	2,7	1.220,8	2,8	1.220,1	2,7	1.217,1	2,7
Germania	5.641,9	14,0	5.857,6	14,1	6.784,4	15,7	5.843,3	13,1	6.033,7	13,5
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	45,8	0,1
Grecia	2.597,2	6,4	2.612,1	6,3	2.633,8	6,1	2.757,1	6,2	2.777,6	6,2
Spagna	5.469,0	13,6	6.175,7	14,9	5.933,1	13,7	6.459,1	14,5	6.319,3	14,1
Francia	8.981,7	22,3	9.221,0	22,2	9.752,2	22,6	10.419,1	23,4	9.389,1	21,0
Irlanda	1.678,3	4,2	1.584,3	3,8	1.709,3	4,0	1.945,2	4,4	1.829,6	4,1
Italia	5.031,3	12,5	5.323,9	12,8	5.671,9	13,1	5.372,7	12,1	5.022,5	11,2
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	22,5	0,1
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	98,7	0,2
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	147,9	0,3
Lussemburgo	20,6	0,1	29,3	0,1	36,9	0,1	43,3	0,1	37,6	0,1
Ungheria	-	-	-	-	-	-	-	-	181,7	0,4
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	8,1	0,0
Olanda	1.396,6	3,5	1.104,1	2,7	1.132,6	2,6	1.359,7	3,1	1.261,9	2,8
Austria	1.018,5	2,5	1.052,5	2,5	1.090,1	2,5	1.124,5	2,5	1.141,9	2,6
Polonia									873,1	2,0
Portogallo	652,0	1,6	873,8	2,1	753,6	1,7	849,5	1,9	823,3	1,8
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	84,7	0,2
Slovacchia	-	-	-	-	-	-	-	-	120,9	0,3
Finlandia	727,6	1,8	815,4	2,0	838,0	1,9	874,4	2,0	868,8	1,9
Svezia	798,0	2,0	779,7	1,9	816,7	1,9	865,6	1,9	849,1	1,9
Regno Unito	4.058,7	10,1	3.996,9	9,6	3.642,6	8,4	3.971,4	8,9	3.986,6	8,9
Totale	40.348,7	100,0	41.516,2	100,0	43.214,4	100,0	44.461,4	100,0	44.760,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

La distribuzione della spesa tra paesi, inoltre, conferma che anche a livello di singolo paese membro la sua concentrazione non segue il peso reale che ciascuno riveste all'interno dell'economia agricola comunitaria. Da questo punto di vista, i paesi più svantaggiati sono l'Olanda e l'Italia, a beneficio soprattutto di paesi come la Francia, la Grecia, l'Irlanda e, in misura minore, la Spagna e il Regno Unito. In proposito, merita di essere sottolineato che in posizione di vantaggio relativo si collocano due paesi mediterranei, caratterizzati da un orientamento produttivo abbastanza simile a quello del nostro paese; ciò indica che le difficoltà manifestate dal nostro paese nel percepire quote di sostegno sul FEOGA-Garanzia risiedono solo in parte nella vocazione mediterranea dell'agricoltura italiana.

Le diversità nella distribuzione della spesa della sezione Garanzia assumono connotati ancora più marcati se si guarda ad alcuni indicatori calcolati a partire da parametri "obiettivi", quali la PLV, il numero di occupati (espressi in ULA) e gli ettari di superficie agricola utilizzata (tab. 4.12)⁶. Il principale elemento che appare con evidenza è, infatti, l'estrema variabilità di tutti

⁶ Gli indicatori sono stati calcolati rispetto al 2003, in quanto non sono disponibili dati più recenti.

gli indicatori nei diversi Stati membri. In particolare, la spesa per addetto oscilla tra il valore massimo di 17.400 euro della Danimarca ed il minimo di 1.700 del Portogallo, con l'Italia che si posiziona insieme agli altri paesi mediterranei nella parte più bassa della graduatoria. La spesa per ettaro, sebbene subisca ampie oscillazioni da un paese all'altro, con Belgio e Olanda che si connotano per valori più che doppi rispetto all'UE nel complesso, presenta un numero più consistente di paesi vicini alla media. Lievemente più equilibrata tra i paesi si presenta anche l'incidenza della spesa agricola in rapporto alla PLV, che si attesta su valori considerevolmente sotto la media comunitaria solo per l'Olanda, mentre raggiunge il suo livello massimo in Irlanda.

Gli indicatori osservati mostrano una grande variabilità soprattutto nel tempo, sebbene solo in pochi casi si riesca ad individuare un percorso evolutivo regolare. A livello molto generale, si riscontra una tendenza all'aumento della spesa per ULA e per ettaro di SAU, connesse alla progressiva fuoriuscita di addetti dal settore e alla riduzione delle superfici utilizzate a fini agricoli, che hanno caratterizzato quasi tutti i paesi membri. A ciò si aggiunge, soprattutto nel caso dell'indicatore basato sulla PLV, una tendenza al livellamento dei valori raggiunti dai singoli paesi. Nonostante queste dinamiche, la posizione relativa di alcuni partner non subisce sostanziali mutamenti, con l'Italia che rappresenta uno dei casi più emblematici, dato che nell'arco di tempo osservato resta posizionata nella parte bassa della graduatoria rispetto a tutti gli indicatori considerati.

A completamento dell'analisi della spesa agricola sostenuta dall'UE è opportuno soffermarsi anche sulle erogazioni effettuate attraverso la sezione Orientamento del FEOGA, la cui dotazione ricade all'interno delle azioni strutturali della Rubrica 2 del bilancio generale. Nell'attuale periodo di programmazione 2000-2006 questa sezione sostiene il finanziamento dei soli interventi sulle strutture agricole delle regioni dell'Obiettivo 1, a cui si sommano altre misure di più ridotto peso finanziario: PEACE, LEADER+, azioni innovative e assistenza tecnica.

Questo breve approfondimento non costituisce un confronto diretto tra le due sezioni del Fondo agricolo, che non è proponibile a causa di almeno tre diversi fattori: innanzitutto, la diversa data di chiusura dei due bilanci (il 15 ottobre di ciascun anno per la sezione Garanzia e il 31 dicembre per quella Orientamento); in secondo luogo, la sezione Garanzia si compone esclusivamente di voci di spesa effettivamente realizzate dagli Stati membri, mentre i dati relativi alla sezione Orientamento riportano sia le somme impegnate su base annuale che le somme effettivamente spese, la cui entità è costantemente diversa per via dello sfasamento temporale che intercorre tra il momento dell'impegno e quello dell'effettivo pagamento; infine, mentre la sezione Orientamento riceve una dotazione pluriennale, corrispondente ad un periodo di programmazione, la sezione Garanzia non prevede forme di trasferimento delle risorse finanziarie da un anno all'altro. Queste difficoltà di raffronto potrebbero essere parzialmente attenuate con l'entrata in vigore del già richiamato nuovo Regolamento sul finanziamento della politica agricola, che prevede una più netta distinzione tra le competenze dei due fondi e prevede, anche se in misura limitata, regole di gestione della spesa più omogenee (cfr. cap. 7).

Tab. 4.12 - FEOGA - Garanzia: spesa per paese in rapporto alla PLV, alle ULA e alla SAU

	1990			1995			2001			2003		
	Spese/ PLV (%)	Spese/ ULA ⁽¹⁾ ('000 ECU)	Spese/ SAU (ECU)	Spese/ PLV (%)	Spese/ ULA ⁽¹⁾ ('000 ECU)	Spese/ SAU (ECU)	Spese/ PLV ⁽²⁾ (%)	Spese/ ULA ⁽¹⁾ ('000 €)	Spese/ SAU ⁽³⁾ (€)	Spese/ PLV ⁽²⁾ (%)	Spese/ ULA ⁽¹⁾ ('000 €)	Spese/ SAU ⁽³⁾ (€)
Belgio	14,4	9,3	641,0	24,5	19,3	1.187,5	12,8	13,0	669,4	15,0	15,0	730,1
Danimarca	15,9	11,3	396,5	20,4	16,4	511,7	12,2	15,1	420,6	15,0	17,4	455,9
Germania	15,7	5,7	367,0	16,5	7,6	310,2	13,2	9,7	343,3	14,5	9,6	344,3
Grecia	24,0	2,6	339,6	27,9	3,8	660,6	23,4	4,7	666,9	25,0	5,2	506,1
Spagna	7,9	1,7	78,2	19,4	4,2	152,7	17,8	6,6	243,1	16,2	6,7	260,0
Francia	10,6	4,0	168,2	18,4	7,9	278,7	14,5	9,3	310,1	16,7	10,7	352,0
Irlanda	39,8	6,5	292,9	32,3	6,4	321,6	26,9	9,0	358,6	32,4	12,1	444,9
Italia	11,4	1,9	241,1	10,7	1,9	200,9	12,5	4,4	344,0	12,5	4,7	348,4
Lussemburgo	4,4	0,9	40,9	7,1	2,9	110,2	11,4	7,0	217,0	16,8	10,8	338,3
Olanda	18,4	12,5	1.420,9	11,4	8,6	974,1	5,3	5,2	560,7	6,8	6,7	696,9
Austria	-	-	-	2,3	0,6	25,0	19,6	6,2	311,3	21,3	6,9	333,3
Portogallo	5,9	0,3	47,3	15,9	1,2	177,6	14,7	1,7	224,3	13,8	1,7	224,2
Finlandia	-	-	-	2,6	0,5	28,6	21,2	7,7	369,1	22,1	10,0	394,6
Svezia	-	-	-	2,4	0,8	24,5	17,7	11,1	262,2	19,0	11,7	275,7
Regno Unito	10,5	4,5	107,1	16,0	7,4	186,3	17,2	12,0	254,2	17,4	13,0	252,6
UE	13,1	3,3	207,3	16,4	4,8	251,3	14,7	6,9	318,5	15,8	7,6	339,3

(1) Unità di lavoro annue

(2) Dal 2001 il valore della PLV è stato calcolato con riferimento al prezzo di base, in accordo con quanto stabilito dal Nuovo Sistema dei Conti (SEC95) adottato dai paesi membri dell'UE

(3) Calcolato su valori di SAU 2002

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

La tabella 4.13 riporta i dati relativi agli impegni del FEOGA-Orientamento per i primi cinque anni del nuovo periodo 2000-2006. Il primo dato che emerge è la ridotta dimensione che la sezione Orientamento riveste rispetto a quella Garanzia, a conferma del fatto che, nonostante le enunciazioni di principio, alle politiche strutturali viene ancora assegnato un minor rilievo rispetto a quelle di mercato. A ciò si aggiungono le complicazioni derivanti dal fatto che l'accesso ai fondi della sezione Orientamento non avviene in base a meccanismi semi-automatici, come nel caso degli aiuti diretti, ma richiede un ruolo molto attivo, sia da parte del paese membro, che da parte del beneficiario, il che rende più incerta l'effettiva erogazione del sostegno.

I dati provvisori relativi al 2004 evidenziano una progressiva crescita degli impegni, che fa ben sperare nel completo utilizzo delle somme a disposizione entro il termine previsto; sebbene, a due anni dal termine del periodo di riferimento, l'entità degli impegni realizzati non raggiunga ancora il 70%. Il livello degli impegni effettuati, rispetto alla dotazione complessiva prevista, risulta basso soprattutto per l'effetto prodotto dall'ingresso dei nuovi paesi membri, tra i quali la capacità di impegno è raramente salita oltre il 25% delle proprie disponibilità. La maggior parte dei Quindici, al contrario, mostra un livello degli impegni commisurato al raggiungimento del quinto anno di programmazione sui sette previsti.

A differenza di quanto registrato per la sezione Garanzia, in questo caso l'accesso dei nuovi partner ha modificato la posizione relativa dei Quindici, che, a parte la Grecia, hanno mostrato tutti una perdita di peso. Nonostante la spesa si ripartisca ormai su venticinque partner, la sezione Orientamento resta comunque caratterizzata per le forti sperequazioni nella distribuzione delle risorse, che si concentrano su pochi paesi, tra cui spiccano Spagna, Germania, Italia, Grecia e Portogallo, alcuni dei quali già annoverati tra i maggiori beneficiari della sezione Garanzia. Se a questi paesi si aggiunge la quota catturata dalla Polonia, che nel solo primo anno ha raggiunto un peso superiore all'8%, si spiegano oltre l'85% degli impegni relativi al 2004.

Nel confronto con l'altra sezione del Fondo emerge il maggior peso complessivo raggiunto dai paesi mediterranei. Questo, tuttavia, dipende soprattutto dal fatto che la sezione Orientamento sostiene quasi unicamente interventi finalizzati alle regioni rientranti nell'Obiettivo 1, pertanto molti paesi del Nord dell'Unione vi rientrano solo per porzioni di territorio molto limitate o per la sola iniziativa LEADER+. Il recupero di peso da parte del gruppo dei paesi mediterranei sulla sezione Orientamento, tuttavia, attenua solo in misura limitata la sperequazione nella distribuzione delle risorse tra paesi sul Fondo agricolo considerato nel suo complesso.

L'analisi della distribuzione dei fondi della sezione Orientamento per interventi, la cui disponibilità di dati si ferma all'anno 2003, conferma la già rilevata forte concentrazione sugli interventi destinati alle regioni dell'Obiettivo 1, mentre il LEADER+ e le altre azioni rivestono un peso piuttosto modesto (tab. 4.14). In merito all'iniziativa LEADER+, peraltro, va rilevato che il livello dei pagamenti effettivi risulta ancora più modesto, raggiungendo appena il 25% delle cifre impegnate, quota che sale a quasi l'80% quando si considerano gli interventi per le aree Obiettivo 1 (tab. 4.15). In merito ai pagamenti, infine, si rileva come ormai il trascinarsi delle spese derivanti dal precedente periodo di programmazione (1994-1999) sia del tutto trascurabile, salvo il fatto che esso dipende per una quota molto consistente dal nostro paese.

Tab. 4.13 - Spese FEOGA-Orientamento per paese - Impegni

	2000		2001		2002		2003		2004*		Dotazione 2000-2006**	
	mln €	(%)	mln €	utilizzo (%)								
Belgio	4,5	0,3	5,3	0,2	12,9	0,4	9,7	0,3	7,4	0,2	57,5	69,2
Repubblica Ceca	-	-	-	-	-	-	-	-	38,8	1,2	166,6	23,3
Danimarca	0,1	0,0	2,6	0,1	2,5	0,1	2,8	0,1	0,0	0,0	17,0	47,1
Germania	310,3	22,4	686,4	19,6	548,2	18,3	553,4	17,8	472,8	14,3	3.705,0	69,4
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	0,4	56,8	22,9
Grecia	42,6	3,1	369,2	10,5	411,5	13,7	412,4	13,3	484,8	14,6	2.443,2	70,4
Spagna	12,8	0,9	1.298,6	37,0	833,3	27,8	864,1	27,8	791,1	23,9	5.518,1	68,9
Francia	94,0	6,8	159,9	4,6	140,6	4,7	147,8	4,7	89,3	2,7	944,0	66,9
Irlanda	35,5	2,6	42,9	1,2	36,2	1,2	35,3	1,1	22,0	0,7	217,3	79,1
Italia	384,1	27,7	403,9	11,5	487,1	16,3	563,5	18,1	524,9	15,9	3.266,7	72,3
Cipro	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0	-	-
Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	24,0	0,7	93,3	25,7
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	31,9	1,0	122,9	26,0
Lussemburgo	0,0	-	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	2,1	42,9
Ungheria	-	-	-	-	-	-	-	-	73,1	2,2	312,8	23,4
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	0,0	4,2	23,8
Olanda	2,1	0,2	14,2	0,4	13,4	0,4	14,3	0,5	0,7	0,0	92,9	48,1
Austria	6,9	0,5	17,6	0,5	17,0	0,6	19,3	0,6	6,5	0,2	116,8	57,6
Polonia	-	-	-	-	-	-	-	-	278,6	8,4	1.192,7	23,4
Portogallo	405,2	29,2	367,0	10,5	353,0	11,8	348,4	11,2	304,4	9,2	2.279,0	78,0
Slovenia	-	-	-	-	-	-	-	-	5,5	0,2	23,6	23,3
Slovacchia	-	-	-	-	-	-	-	-	42,3	1,3	181,2	14,4
Finlandia	16,0	1,2	32,8	0,9	37,0	1,2	40,2	1,3	33,5	1,0	252,5	63,1
Svezia	16,0	1,2	22,0	0,6	22,4	0,7	23,3	0,7	16,7	0,5	152,3	65,9
Regno Unito	57,2	4,1	86,3	2,5	81,5	2,7	77,3	2,5	49,0	1,5	464,4	75,7
Totale	1.387,3	100,0	3.508,9	100,0	2.997,0	100,0	3.112,1	100,0	3.311,5	100,0	21.683,0	66,0

* Provisorio

** Per i nuovi dieci paesi membri la dotazione si riferisce al periodo 2004-2006

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Tab. 4.14 - Spese FEOGA-Orientamento nel 2003 per interventi - Impegni

	Obiettivo 1	LEADER +	Totale	
	mln €	mln €	mln €	(%)
UE	-	-	-	-
Belgio	7,0	2,5	9,7	0,3
Danimarca	-	2,8	2,8	0,1
Germania	509,9	43,6	553,4	17,8
Grecia	382,3	30,1	412,4	13,3
Spagna	782,4	81,7	864,1	27,8
Francia	103,7	44,1	147,8	4,7
Irlanda*	24,8	7,9	35,3	1,1
Italia	516,8	46,7	563,5	18,1
Lussemburgo	-	0,3	0,3	0,0
Olanda	0,7	13,6	14,3	0,5
Austria	6,1	12,4	19,3	0,6
Portogallo	321,8	26,6	348,4	11,2
Finlandia	31,1	9,1	40,2	1,3
Svezia	16,7	6,6	23,3	0,8
Regno Unito*	52,3	18,6	77,3	2,5
Totale	2.755,5	346,6	3.112,1	100,0

* Per l'Irlanda e il Regno Unito l'Obiettivo 1 include, rispettivamente, 4,9 e 12,5 milioni di euro per il PEACE

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

Tab. 4.15 - Spese FEOGA-Orientamento per interventi nel 2003 - Pagamenti (milioni di euro)

	Periodo 2000-2006		Periodo	Totale	
	Obiettivo 1	LEADER +	1994-1999		(%)
UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgio	0,0	0,0	15,4	16,0	0,6
Danimarca	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Germania	477,8	4,7	62,9	545,4	21,7
Grecia	129,3	7,0	0,0	136,3	5,4
Spagna	792,4	16,0	1,6	810,1	32,3
Francia	91,3	10,6	0,5		0,0
Irlanda*	4,2	2,1	10,3	16,6	0,7
Italia	334,5	3,6	239,7	577,8	23,0
Lussemburgo	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Olanda	0,6	3,6	0,0	4,2	0,2
Austria	6,5	4,5	11,2	25,9	1,0
Portogallo	263,7	22,5	8,0	294,2	11,7
Finlandia	18,3	4,9	0,3	23,4	0,9
Svezia	14,7	4,0	3,6	22,2	0,9
Regno Unito*	33,7	2,9	0,0	37,0	1,5
Totale	2.166,9	87,6	353,7	2.510,5	100,0

* Per l'Irlanda e il Regno Unito l'Obiettivo 1 include, rispettivamente, 0,9 e 2,3 milioni di euro per il PEACE

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione delle Comunità Europee

