

CAPITOLO 6

LA SPESA AGRICOLA DELL'UE

6.1 Il bilancio complessivo dell'UE

Il bilancio generale dell'UE per il 2002, al momento della sua approvazione, prevedeva stanziamenti pari a poco meno di 97 miliardi di euro, successivamente elevati in virtù di rettifiche, storni e riporti a oltre 99 miliardi (tab. 6.1). 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 44 miliardi di euro, pari a circa il 45% del totale, a conferma della posizione di prioritaria importanza che l'agricoltura ancora riveste tra i settori di intervento dell'UE.

Per quanto riguarda le azioni strutturali, contenute nella Rubrica 2, esse hanno ricevuto una dotazione di 34 miliardi di euro, pari al 34,3%; in particolare, le spese indirizzate alle aree dell'Obiettivo 1, pari a 21 miliardi di euro, rappresentano da sole oltre un quinto del bilancio complessivo.

Alle altre politiche interne è destinato appena l'8% del totale, con la ricerca che mantiene la dotazione più consistente. Di un certo rilievo è anche la spesa destinata alle azioni condotte al di fuori dell'UE, con una quota di oltre il 5% per le azioni esterne e superiore al 3% per gli aiuti di pre-adesione ai paesi candidati ad entrare nell'Unione.

Tab. 6.1 - Bilancio generale dell'UE: ripartizione degli stanziamenti e degli impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie (milioni di euro; 2002*)

	Bilancio iniziale	(%)	Bilancio finale	(%)	Impegni	(%)	Impegni/ Stanziamenti (%)
1. Politica agricola comune	44.230,2	45,7	44.329,2	44,7	41.113,6	43,3	92,7
- Spese mercati	39.635,2	41,0	39.635,2	40,0	37.226,6	39,2	93,9
- Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	4.595,0	4,8	4.694,0	4,7	3.887,0	4,1	82,8
2. Azioni strutturali	33.838,0	35,0	34.017,4	34,3	34.011,7	35,8	100,0
- Obiettivo 1	21.329,6	22,1	21.336,5	21,5	21.335,3	22,5	100,0
- Iniziative comunitarie	1.860,3	1,9	1.966,2	2,0	1.965,7	2,1	100,0
3. Politiche interne	6.485,6	6,7	7.955,7	8,0	7.615,7	8,0	95,7
- Ricerca	4.055,0	4,2	4.691,1	4,7	4.519,8	4,8	96,3
- Altre azioni agricole	55,3	0,1	55,0	0,1	52,5	0,1	95,5
- Pesca e mare	65,1	0,1	63,7	0,1	60,5	0,1	94,9
- Ambiente	190,0	0,2	213,7	0,2	212,0	0,2	99,2
- Tutela dei consumatori	22,5	0,0	22,0	0,0	21,0	0,0	95,6
4. Azioni esterne	4.750,9	4,9	5.207,2	5,3	5.085,7	5,4	97,7
- Cooper. con i paesi medit. Vicino e Medio Oriente	861,3	0,9	783,8	0,8	783,5	0,8	100,0
5. Spese amministrative	3.377,3	3,5	3.540,2	3,6	3.502,1	3,7	98,9
6. Riserve	676,0	0,7	502,0	0,5	170,5	0,2	34,0
7. Aiuti di pre-adesione	3.328,0	3,4	3.531,8	3,6	3.503,9	3,7	99,2
Totale generale	96.686,0	100,0	99.083,5	100,0	95.003,2	100,0	95,9

* *Provisorio*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Guardando agli impegni effettivamente contratti, si nota che le spese relative alla Rubrica 1 hanno sfiorato il 93% degli stanziamenti previsti. Su questo risultato hanno inciso soprattutto le voci di spesa relative allo sviluppo rurale e alle misure di accompagnamento, per le quali gli impegni si sono attestati poco oltre l'80% delle risorse disponibili. Le azioni strutturali, al contrario, si sono caratterizzate per il pieno utilizzo degli stanziamenti previsti, grazie alle nuove procedure di spesa entrate in vigore, che prevedono una sostanziale coincidenza tra dotazione dei programmi e somme impegnate. Infine, una buona capacità di impegno si registra anche per le altre politiche comunitarie (95,7%), oltre che per le azioni esterne delle Rubriche 4 e 7, che mostrano un elevato livello di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

Nel febbraio del 2002, conformemente all'accordo interistituzionale del 1999 sulla disciplina di bilancio, la Commissione ha presentato i risultati dell'adeguamento tecnico delle prospettive finanziarie, necessario per tenere conto dell'evoluzione dei prezzi al 2003 e dell'andamento del reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri, utilizzato per la prima volta al posto del prodotto nazionale lordo (PNL) e calcolato in base alla metodologia prevista con l'entrata in vigore del SEC 95 (tab. 6.2).

Tab. 6.2 - Prospettive finanziarie 2000-2006 dopo l'adeguamento tecnico per il 2003 (milioni di euro)

Stanziamenti per impegni	Prezzi correnti				Prezzi 2003		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Politica agricola comune	41.738	44.530	46.587	47.378	46.285	45.386	45.094
- Spese mercati	37.352	40.035	41.992	42.680	41.576	40.667	40.364
- Sviluppo rurale e misure di accompagn.	4.386	4.495	4.595	4.698	4.709	4.719	4.730
2. Azioni strutturali	32.678	32.720	33.638	33.968	33.652	33.384	32.588
3. Politiche interne	6.031	6.272	6.558	6.796	6.915	7.034	7.165
4. Azioni esterne	4.627	4.735	4.873	4.972	4.983	4.994	5.004
5. Spese amministrative	4.638	4.776	5.012	5.211	5.319	5.428	5.536
6. Riserve	906	916	676	434	434	434	434
7. Aiuti di pre-adesione	3.174	3.240	3.328	3.386	3.386	3.386	3.386
Totale stanziamenti per impegni	93.792	97.189	100.672	102.145	100.974	100.046	99.207
Totale stanziamenti per pagamenti	91.322	94.730	100.078	102.767	99.553	97.659	97.075
Stanziamenti per pagamenti (%PNL)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Disponibilità per adesione (pagamenti)	-	-	4.397	7.266	9.626	12.387	15.396
Massimale degli stanziamenti per pagam.	91.322	94.730	104.475	110.033	109.179	110.046	112.471
Massim. degli stanz. per pagam. (%PNL)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Margine per imprevisti (%PNL)	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Massimale delle risorse proprie (%PNL)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Nel dicembre del 2002, a seguito del consueto iter procedurale¹, è stato approvato il bilancio provvisorio per l'anno 2003. Esso contiene stanziamenti per impegni poco al di sotto dei 100 miliardi di euro, sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente (+0,3%), mentre l'inc-

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.

mento degli stanziamenti di pagamento risulta decisamente superiore (+1,9%) (tab. 6.3). La modesta evoluzione del bilancio ha lasciato un ampio margine al di sotto dei massimali di spesa previsti dalle prospettive finanziarie, pari a circa 2,5 miliardi di euro per gli impegni e a oltre 5 miliardi di euro per i pagamenti, che in tal modo si attestano all'1,02% del PNL, contro l'1,27% previsto dalle prospettive finanziarie. Anche per il 2003, si è fatto ricorso allo strumento di flessibilità, ma in misura più limitata del passato (12 milioni di euro), da utilizzare in via eccezionale per due anni consecutivi sulle azioni strutturali della Rubrica 2.

Come per il bilancio complessivo, anche le previsioni per la spesa agricola della Rubrica 1 registrano un incremento relativamente modesto (+1,2%), e si confermano come la voce prevalente, con uno stanziamento per impegni superiore ai 44,7 miliardi di euro. All'interno della Rubrica, la spesa per le organizzazioni di mercato, pari a 40 miliardi, continua ad essere la più consistente; questo valore, tuttavia, si allinea a quello raggiunto nel 2002. Al contenimento della spesa hanno contribuito le riduzioni degli stanziamenti relativi ad alcuni settori – in particolare, i seminativi – che, però sono stati controbilanciati da aumenti consistenti in altri comparti – soprattutto bovini e ovicaprini. Inoltre, mentre l'attuazione delle politiche di mercato dovrebbe lasciare un margine di 2,5 miliardi di euro sotto il massimale delle prospettive finanziarie, le previsioni relative alle misure di sviluppo rurale e di accompagnamento sono state poste uguali al massimale per esse consentito, pari a 4,6 miliardi di euro.

Tab. 6.3 - Bilancio generale dell'UE: ripartizione degli stanziamenti per impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie (milioni di euro; 2003*)

	Bilancio iniziale	(%)	Variazione % 2003/02
1. Agricoltura	44.780,5	44,9	1,2
- Spese mercati	40.082,5	40,2	1,1
- Sviluppo rurale e misure di accompagnamento	4.698,0	4,7	2,2
2. Azioni strutturali	33.980,0	34,1	0,4
- Obiettivo 1	21.577,1	21,6	1,2
- Iniziative comunitarie	1.866,0	1,9	0,3
3. Politiche interne	6.795,8	6,8	-5,0
- Ricerca	4.055,0	4,1	0,0
- Altre azioni agricole	44,6	0,0	-19,4
- Altre azioni pesca e mare	70,4	0,1	8,1
- Ambiente	237,3	0,2	21,1
- Tutela dei consumatori	22,6	0,0	0,3
4. Azioni esterne	4.949,4	5,0	1,6
- Cooper. con i paesi mediter. Vicino e Medio Oriente	753,9	0,8	-12,5
- Cooper. con i paesi dei Balcani	684,6	0,7	-10,5
5. Spese amministrative	5.360,1	5,4	3,5
6. Riserve	434,0	0,4	-35,8
7. Aiuto di pre-adesione	3.386,0	3,4	-2,1
Totale stanziamenti per impegni	99.685,7	100,0	0,3
Totale stanziamenti per pagamenti	97.502,9	-	1,9
Stanziamenti per pagamenti in % del PNL	1,02	-	-

* *Provisorio*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Per le azioni strutturali la Rubrica 2 prevede circa 34 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. Come accennato, anche per il 2003 questa Rubrica presenta un lieve superamento del massimale previsto dalle prospettive finanziarie, nuovamente destinato a coprire il programma di ristrutturazione della flotta peschereccia in Spagna e Portogallo.

Sostanzialmente pari al massimale sono, invece, gli stanziamenti per le altre politiche interne, che nel complesso ricevono una dotazione di 6,8 miliardi di euro, in diminuzione del 5% rispetto al 2002. In particolare, gli stanziamenti per la ricerca, che rappresenta in assoluto la politica interna più rilevante, restano stazionari, mentre crescono le risorse destinate all'ambiente, ai trasporti, all'energia, al mercato del lavoro, alla dimensione sociale-occupazione.

Sul fronte della politica estera, le azioni esterne della Rubrica 4 mostrano un lieve incremento, pur lasciando un ampio margine rispetto alle prospettive finanziarie, grazie al mancato coinvolgimento dell'Unione nella gestione di particolari crisi internazionali. Come di consueto, invece, nessun margine resta per la Rubrica 7, destinata a finanziare gli aiuti di pre-adesione, che appaiono in calo rispetto al 2002, quando la Repubblica ceca ha beneficiato del fondo di solidarietà dell'UE.

Venendo, infine, alle previsioni sulle entrate necessarie al finanziamento del bilancio 2003, esse risultano pari agli stanziamenti per pagamenti (97,5 miliardi di euro), rappresentano l'1% dell'RNL e sono costituite dalle seguenti componenti:

- il 12,5% delle entrate di bilancio deriva dalle cosiddette "risorse proprie tradizionali" (diritti agricoli, contributi "zucchero" e dazi doganali);
- il 24,7% deriva dal gettito dell'IVA, di cui ciascuno Stato membro riversa al bilancio UE una certa percentuale, fissata al livello uniforme dello 0,5366%;
- ben il 60,9% deriva dalla cosiddetta "quarta risorsa", costituita dalle contribuzioni degli Stati membri basate sull'ammontare del loro RNL, con l'applicazione di un'aliquota uniforme dello 0,6198%;
- l'1,9% si basa su entrate varie ed eccedenze dell'esercizio precedente.

Rispetto al 2002, quindi, in ottemperanza al contenuto della decisione del Consiglio 2000/597 relativa al sistema delle risorse proprie, risulta notevolmente accresciuto il peso della "quarta risorsa", considerata più rappresentativa della capacità contributiva degli Stati membri (INEA, 2002b).

6.2 L'andamento della spesa del FEOGA-Garanzia per principali comparti

La spesa agricola del FEOGA-Garanzia, nella veste di principale politica settoriale attuata dall'UE, merita particolare attenzione, soprattutto allo scopo di valutarne sia l'efficacia che l'equità degli effetti finanziari prodotti. Tuttavia, occorre sottolineare che le spese agricole contabilizzate nel bilancio FEOGA sottostimano largamente gli effetti prodotti della PAC, dal momento che non tengono conto di tutti quei trasferimenti di risorse che derivano da forme di sostegno a carico dei consumatori, basate principalmente su un sistema di prezzi interni mantenuti ad un livello più alto di quello internazionale.

La sezione Garanzia del FEOGA finanzia prevalentemente le spese per le politiche di mercato, a cui nel tempo si sono affiancate le misure di accompagnamento e, a partire dal 2000, anche le indennità compensative e gli interventi per lo sviluppo rurale; questi ultimi, limitatamente alle regioni al di fuori dell'Obiettivo 1². Dalla sua analisi, quindi, 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.

² Gli interventi per lo sviluppo rurale nelle regioni dell'Obiettivo 1, viceversa, sono finanziati dalla sezione Orientamento del FEOGA.

L'analisi dei flussi di spesa del FEOGA-Garanzia nel 2002 assume un certo interesse, dato che questo rappresenta il secondo anno in cui sono entrate in vigore le modifiche più rilevanti della PAC, stabilite con le riforme di Agenda 2000. Ciò dovrebbe determinare effetti più visibili di quelli registrati nell'annualità precedente, sebbene anche in questo caso non si possa ancora parlare di piena implementazione delle modifiche apportate alle principali OCM, per le quali si dovrà attendere il bilancio 2003.

Sulla scorta di quanto registrato nell'anno precedente, la spesa del FEOGA-Garanzia nel 2002 ha confermato il suo andamento in ripresa, dopo la battuta d'arresto registrata nello scorcio finale del decennio '90. Nel complesso la spesa per la Rubrica 1 ha superato i 43 miliardi di euro, con un incremento di circa il 4% rispetto al 2001. Tuttavia, nonostante la dimensione assoluta piuttosto elevata, le erogazioni si sono mantenute comunque sensibilmente al di sotto degli stanziamenti di impegno previsti per l'anno e, soprattutto, del massimale stabilito dalle prospettive finanziarie (INEA, 2002b).

La distribuzione per comparto della spesa del FEOGA-Garanzia (tab. 6.4) conferma come la riforma del 1999 abbia lievemente accentuato la forte "vocazione continentale" della spesa agricola. Infatti, i tre comparti tipici dell'agricoltura nord-europea (seminativi, carni bovine e latte) raggiungono da soli un'incidenza pari a quasi il 65% del totale. Questo risultato è stato determinato soprattutto dal rapido aumento della spesa per le carni bovine e dalla ripresa di quella per i seminativi, che nell'ultimo anno ha visto un discreto incremento delle erogazioni a favore dei cereali e della spesa associata al ritiro della terra dalla produzione, in parte controbilanciata dall'andamento negativo registrato dai semi oleosi (cfr. cap. 4).

Sul fronte della spesa per le misure diverse dal sostegno di mercato, il 2002 si caratterizza per un ulteriore ridimensionamento delle erogazioni per le misure di accompagnamento, scese dal 7,3% del 2000 al 6% dell'ultimo anno, mentre si conferma la progressiva affermazione delle spese per le altre misure di sviluppo rurale e le indennità compensative. Infatti, con l'entrata in vigore dei nuovi Programmi di sviluppo rurale (PSR), le tradizionali misure di accompagnamento (agroambiente, preENSIONAMENTO e silvicoltura), nonostante rappresentino ancora la parte predominante, hanno subito un lieve ridimensionamento a vantaggio di un necessario processo di diversificazione su interventi di diversa natura. La somma delle due sottovoci individuate, che rappresenta la spesa sostenuta per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 1957/1999 sullo sviluppo rurale, ha comunque raggiunto il 10% della spesa totale, a testimonianza del peso crescente che le misure diverse dal sostegno di mercato assumono ormai sul complesso della Rubrica 1.

La riaggregazione della spesa per specificità geografica dei diversi comparti mette ancora meglio in evidenza l'esistenza di alcuni squilibri all'interno dei meccanismi che regolano la distribuzione della spesa agricola tra settori. Infatti, il complesso dei prodotti cosiddetti mediterranei (olio di oliva, ortofrutticoli, prodotti vitivinicoli, tabacco e riso) nell'ultimo anno scende addirittura al di sotto del 15%, a fronte del 72% percepito dal complesso degli altri prodotti, totalmente dominati dal gruppo dei seminativi, delle carni bovine e del latte. 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, sebbene in lieve recupero dopo l'entrata in vigore della nuova OCM, sfiora anch'esso il 3%. Neutrale rispetto alla capacità di catturare quote di spesa appare anche l'effetto prodotto dalla riforma dell'OCM riso, che continua a rivestire un peso del tutto marginale (0,4%).

La disparità di trattamento tra i diversi comparti è riconducibile, oltre che ad uno squilibrio storico che riflette i rapporti di forza delle diverse agricolture dell'Unione sul piano politico e, al loro interno, delle diverse rappresentanze degli interessi di comparto, soprattutto alla tipologia di intervento associata al sostegno di cui godono i singoli prodotti. Ciò emerge dal confronto tra la posizione che i singoli prodotti assumono all'interno del "gruppo mediterraneo". Infatti, si nota che i comparti nei quali agisce un sistema di pagamenti diretti (tabacco, olio d'oliva e, sebbene in misura minore, riso) catturano una quota di spesa relativamente elevata ma, soprattutto, largamente superiore al peso che questi prodotti

rivestono nella formazione della produzione agricola dell'Unione (tab. 6.5)³. All'opposto, i prodotti ortofrutticoli e vitivinicoli raggiungono un peso decisamente più modesto rispetto alla loro importanza sull'economia agricola comunitaria. Tra i prodotti continentali, il trattamento di "favore" riservato ai comparti che usufruiscono di pagamenti diretti è ben esemplificato dal confronto tra il peso in termini di PLV e di spesa per il settore dei seminativi, il quale presenta uno squilibrio talmente netto da condizionare in maniera determinante la distribuzione di tutta la spesa agricola per il sostegno dei mercati.

Tab. 6.4 - UE - Spese FEOGA-Garanzia per prodotto dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Seminativi	17.945,2	45,5	17.865,9	44,1	16.663,1	40,2	17.466,2	41,5	18.590,1	42,8
Cereali	13.296,9	33,7	13.143,2	32,5	12.294,5	29,7	13.037,7	31,0	13.891,6	32,0
Semi oleosi	2.497,7	6,3	2.429,2	6,0	1.624,6	3,9	2.097,4	5,0	1.937,3	4,5
<i>Set aside</i>	1.262,6	3,2	1.283,8	3,2	1.858,5	4,5	1.535,5	3,6	1.902,0	4,4
Riso	166,1	0,4	164,8	0,4	228,4	0,6	182,3	0,4	191,6	0,4
Zucchero e isoglucosio	1.776,6	4,5	2.112,8	5,2	1.910,2	4,6	1.497,1	3,6	1.395,9	3,2
Olio d'oliva	2.266,7	5,8	2.091,8	5,2	2.210,1	5,3	2.523,8	6,0	2.329,3	5,4
Ortofrutticoli	1.509,5	3,8	1.454,1	3,6	1.551,3	3,7	1.558,0	3,7	1.551,4	3,6
Prodotti vitivinicoli	700,0	1,8	614,6	1,5	765,5	1,8	1.196,7	2,8	1.348,7	3,1
Tabacco	870,2	2,2	911,1	2,3	987,1	2,4	973,4	2,3	959,2	2,2
Altri prodotti vegetali	1.435,0	3,6	1.524,1	3,8	1.494,4	3,6	1.316,2	3,1	1.316,1	3,0
Totale prodotti vegetali	26.669,6	67,7	26.739,2	66,1	25.810,6	62,3	26.713,5	63,5	27.682,3	63,8
Prodotti lattiero-caseari	2.596,7	6,6	2.510,1	6,2	2.544,3	6,1	1.906,6	4,5	2.360,0	5,4
Carne bovina	5.160,6	13,1	4.578,6	11,3	4.539,6	11,0	6.054,0	14,4	7.071,9	16,3
Carne ovicaprina	1.534,6	3,9	1.894,3	4,7	1.735,6	4,2	1.447,3	3,4	552,4	1,3
Carne suina	237,7	0,6	326,9	0,8	354,2	0,9	69,7	0,2	30,1	0,1
Uova e pollame	90,2	0,2	110,6	0,3	85,7	0,2	60,5	0,1	77,0	0,2
Altri prod. animali e pesca	116,3	0,3	24,2	0,1	16,2	0,0	20,3	0,0	27,3	0,1
Totale prodotti animali	9.736,0	24,7	9.440,1	23,3	9.275,7	22,4	9.558,3	22,7	10.118,9	23,3
Misure di accompagnamento	1.847,0	4,7	2.588,2	6,4	3.038,6	7,3	2.728,7	6,5	2.605,9	6,0
Altre misure di svil. rurale e inden. compensative	-	-	-	-	1.137,8	2,7	1.635,1	3,9	1.743,5	4,0
Altre misure	1.150,3	2,9	1.715,0	4,2	2.177,7	5,3	1.450,1	3,4	1.238,1	2,9
Totale altre azioni	2.997,3	7,6	4.303,3	10,6	6.354,2	15,3	5.814,0	13,8	5.587,4	12,9
Totale spese agricole	39.402,8	100,0	40.482,6	100,0	41.440,4	100,0	42.085,8	100,0	43.388,6	100,0
Chiusura esercizi precedenti	-654,8		-606,2		-1.077,9		-569,7		-235,1	
Totale FEOGA-Garanzia	38.748,0		39.876,4		40.362,5		41.516,2		43.153,5	
<i>Totale spese per</i>										
<i>prodotti mediterranei**</i>	<i>5.512,5</i>	<i>14,0</i>	<i>5.236,4</i>	<i>12,9</i>	<i>5.742,4</i>	<i>13,9</i>	<i>6.434,1</i>	<i>15,3</i>	<i>6.380,2</i>	<i>14,7</i>
<i>Totale spese per altri prod.</i>	<i>30.893,1</i>	<i>78,4</i>	<i>30.942,9</i>	<i>76,4</i>	<i>29.343,4</i>	<i>70,8</i>	<i>29.837,8</i>	<i>70,9</i>	<i>31.420,9</i>	<i>72,4</i>

* *Provvvisorio*

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

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

³ *Il confronto riportato nella tabella, tra il peso dei singoli prodotti sulla produzione agricola dell'Unione e la quota di spesa erogata dal FEOGA-Garanzia che essi ricevono, si ferma al 2001, ultimo anno per il quale sono disponibili le informazioni relative alla produzione agricola.*

Tab. 6.5 - UE - Contributo dei principali prodotti alla formazione della produzione agricola (PLV) e loro peso sulla spesa FEOGA-Garanzia (%)

	1990		1995		1998		2000		2001	
	PLV	Spesa								
Cereali e semi oleosi*	13,4	30,3	10,0	42,1	10,5	45,5	14,5	40,2	13,6	41,5
Riso	0,3	0,3	0,4	0,1	0,4	0,4	0,3	0,6	0,3	0,4
Zucchero	2,5	5,2	2,5	5,1	2,5	4,5	1,7	4,6	1,6	3,6
Olio d'oliva**	1,0	5,0	1,4	3,8	2,0	5,6	2,0	5,3	1,9	6,0
Ortofrutticoli	14,4	4,6	14,8	5,1	15,8	3,8	15,5	3,7	13,8	3,7
Prodotti vitivinicoli	6,3	2,8	5,8	2,4	6,6	1,8	5,5	1,8	5	2,8
Tabacco	0,6	4,6	0,3	2,8	0,4	2,2	0,4	2,4	0,4	2,3
Prodotti lattiero-caseari***	18,1	18,5	18,5	11,3	18,0	6,6	13,8	6,1	14,5	4,5
Carne bovina	13,1	10,6	11,1	11,3	10,0	13,1	10,0	11,0	9,1	14,4
Carne ovicaprina	1,5	5,4	1,7	5,0	2,0	3,9	2,2	4,2	2	3,4
Carne suina	10,3	0,9	11,5	0,4	10,0	0,6	8,7	0,9	10,2	0,2
Uova e pollame	7,0	0,7	6,5	0,6	7,7	0,2	5,9	0,2	6,1	0,1

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

** Medie biennali

*** 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 Europea

Le spese erogate dal FEOGA-Garanzia in Italia nel 2002 mostrano un andamento abbastanza simile a quello registrato per il complesso dell'UE; sebbene si possano rilevare alcune specificità interessanti, connesse alle modalità di applicazione della PAC nel nostro paese. Il primo dato che emerge è il progressivo incremento della spesa totale, pari a quasi 5,7 miliardi di euro, il cui tasso di crescita (+6,5%) si posiziona, ormai stabilmente, su un livello considerevolmente maggiore della media comunitaria (tab. 6.6).

L'incremento di spesa si deve quasi esclusivamente al complesso dei prodotti vegetali che da soli rappresentano ben oltre i tre quarti della spesa totale per la Rubrica 1. Tra questi, nell'ultimo anno, si confermano in ripresa soprattutto le erogazioni per i seminativi – come per l'UE, cereali e ritiro dalla produzione –, per l'ortofrutta, il vino e, in misura più contenuta, il riso. Tra le produzioni animali, per l'Italia si nota soprattutto l'incremento di spesa a favore dei prodotti lattiero-caseari, oltre che per il comparto delle carni bovine, che registra un ulteriore aumento, dovuto alla progressiva entrata a regime dei nuovi aiuti previsti con la riforma del 1999.

Nonostante l'incremento della spesa complessiva in Italia, la componente mediterranea mostra un arretramento, sostanzialmente dovuto al cattivo andamento delle erogazioni per l'olio d'oliva, che presentano il consueto andamento oscillante. Anche per l'Italia, quindi, gli effetti della progressiva entrata in vigore delle disposizioni approvate con Agenda 2000 si stanno tramutando in un incremento dell'importanza relativa dei settori riformati (seminativi, carni bovine e vino), cui nell'ultimo anno si è associato un rallentamento della spesa in altri importanti comparti produttivi.

Per quel che riguarda le misure di accompagnamento, nel 2002, è proseguito il loro rallentamento, a fronte del quale si registra un lieve aumento della spesa per le altre misure di sviluppo rurale, che iniziano a manifestare maggiore applicazione nell'ambito dei PSR. Il peso complessivo di questo pacchetto, anche se in declino, rimane comunque piuttosto consistente (11,3%), costituendo una componente importante della spesa della Rubrica 1 nel nostro paese. Ciò emerge anche dal confronto con il peso, assai più modesto, che rivestono comparti strategici per il sistema agricolo nazionale (ad esempio i prodotti ortofrutticoli e quelli vitivinicoli).

Tab. 6.6 - Italia - Spese FEOGA-Garanzia per prodotto dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Seminativi	1.951,2	44,4	1.831,6	38,7	1.748,9	31,8	1.919,6	35,1	2.264,3	39,1
Cereali	1.480,6	33,7	1.437,2	30,4	1.438,6	26,2	1.516,4	27,7	1.869,9	32,3
Semi oleosi	394,3	9,0	312,5	6,6	190,1	3,5	312,4	5,7	289,0	5,0
<i>Set aside</i>	63,8	1,5	66,1	1,4	92,6	1,7	73,3	1,3	87,1	1,5
Riso	90,1	2,0	84,6	1,8	132,6	2,4	105,0	1,9	109,8	1,9
Zucchero e isoglucosio	185,9	4,2	201,1	4,3	158,2	2,9	143,0	2,6	118,1	2,0
Olio d'oliva	562,7	12,8	664,3	14,0	686,9	12,5	848,3	15,5	723,5	12,5
Ortofrutticoli	314,5	7,1	378,2	8,0	423,4	7,7	348,2	6,4	440,3	7,6
Prodotti vitivinicoli	225,7	5,1	249,8	5,3	281,3	5,1	379,7	6,9	435,5	7,5
Tabacco	260,0	5,9	349,2	7,4	357,4	6,5	338,8	6,2	330,5	5,7
Altri prodotti vegetali	56,3	1,3	58,9	1,2	71,2	1,3	61,3	1,1	71,4	1,2
Totale prodotti vegetali	3.646,4	82,9	3.817,7	80,7	3.859,9	70,2	4.144,0	75,8	4.493,4	77,5
Prodotti lattiero-caseari	95,2	2,2	-214,8	-4,5	124,8	2,3	91,6	1,7	126,9	2,2
Carne bovina	239,9	5,5	183,1	3,9	202,6	3,7	296,5	5,4	323,6	5,6
Carne ovicaprina	128,1	2,9	168,2	3,6	177,6	3,2	143,2	2,6	85,1	1,5
Carne suina	8,9	0,2	12,6	0,3	21,9	0,4	5,7	0,1	6,9	0,1
Uova e pollame	0,3	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
Altri prod. animali e pesca	0,0	0,0	2,4	0,1	1,9	0,0	1,8	0,0	2,3	0,0
Totale prodotti animali	472,4	10,7	152,0	3,2	529,0	9,6	539,0	9,9	545,0	9,4
Misure di accompagnamento	193,7	4,4	670,8	14,2	700,0	12,7	500,1	9,1	453,1	7,8
Altre misure di svil. rurale e inden. compensative	-	-	-	-	57,5	1,0	158,3	2,9	199,5	3,4
Altre misure	86,8	2,0	89,4	1,9	348,4	6,3	125,4	2,3	104,1	1,8
Totale altre azioni	280,5	6,4	760,2	16,1	1.105,9	20,1	783,8	14,3	756,7	13,1
Totale spese agricole	4.399,3	100,0	4.729,9	100,0	5.494,8	100,0	5.466,8	100,0	5.795,1	100,0
Chiusura esercizi precedenti	-270,1		-58,5		-463,6		-142,9		-123,0	
Totale FEOGA-Garanzia	4.129,2		4.671,5		5.031,3		5.323,9		5.672,1	
<i>Totale spese per prodotti mediterranei**</i>	<i>1.453,0</i>	<i>33,0</i>	<i>1.726,1</i>	<i>36,5</i>	<i>1.881,6</i>	<i>34,2</i>	<i>2.020,0</i>	<i>37,0</i>	<i>2.039,6</i>	<i>35,2</i>
<i>Totale spese per altri prod.</i>	<i>2.665,8</i>	<i>60,6</i>	<i>2.243,6</i>	<i>47,4</i>	<i>2.507,3</i>	<i>45,6</i>	<i>2.662,9</i>	<i>48,7</i>	<i>2.998,8</i>	<i>51,7</i>

* *Provvisorio*

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

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Il confronto tra il contributo dei diversi prodotti alla formazione della produzione agricola nazionale e la loro incidenza sulla spesa agricola erogata nel nostro paese conferma una generalizzata tendenza dei prodotti sostenuti attraverso un sistema di pagamenti diretti a catturare quote di spesa largamente superiori alla loro rilevanza produttiva (tab. 6.7). È questo il caso dei seminativi, che assorbono stabilmente una quota di spesa più che tripla rispetto al loro peso sulla produzione nazionale; del riso, dell'olio d'oliva, degli ovicaprini e, soprattutto, del tabacco, che con meno dell'1% della produzione nazionale cattura oltre il 6% della spesa comunitaria erogata in Italia. Al contrario, va sottolineato il caso dei prodotti ortofrutticoli e vitivinicoli, che risultano decisamente penalizzati. Infine, si nota la situazione delle carni bovine che, a seguito della riforma di Agenda 2000, iniziano a percepire una quota di spesa più adeguata rispetto alla loro rilevanza in termini di produzione.

Tab. 6.7 - Italia - Contributo dei principali prodotti alla formazione della produzione agricola (PLV) e loro peso sulla spesa FEOGA-Garanzia (%)

	1990		1995		1998		2000		2001	
	PLV	Spesa								
Cereali e semi oleosi*	10,4	29,2	9,2	37,4	8,1	44,4	11,1	31,8	10,7	35,1
Riso	1,2	1,7	1,6	1,2	1,1	2,0	1,1	2,4	1,1	1,9
Zucchero	1,6	2,4	1,7	2,3	1,8	4,2	1,3	2,9	1,0	2,6
Olio d'oliva**	2,6	19,1	1,8	14,7	4,1	15,3	5,1	12,5	4,9	15,5
Ortofrutticoli	27,2	13,9	23,2	11,3	26,3	7,1	28,2	7,7	22,3	6,4
Prodotti vitivinicoli	8,4	7,9	8,4	9,1	10,3	5,1	9,6	5,1	9,8	6,9
Tabacco	1,4	13,8	0,9	8,4	1,0	5,9	0,9	6,5	0,8	6,2
Prodotti lattiero-caseari***	11,8	3,9	11,8	4,5	11,8	2,2	10,1	2,3	10,1	1,7
Carne bovina	9,6	4,1	5,2	3,5	9,0	5,5	8,3	3,7	8,1	5,4
Carne ovicaprina	0,7	1,6	0,2	4,6	0,6	2,9	0,9	3,2	0,8	2,6
Carne suina	6,4	0,1	8,6	0,1	6,1	0,2	5,2	0,4	6,5	0,1
Uova e pollame	8,0	0,0	3,3	0,0	7,9	0,0	6,6	0,0	6,4	0,0

* Il contributo relativo alla produzione agricola non contiene le proteaginose, che sono invece comprese nella quota della spesa

** Medie biennali

*** 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 Europea

Tab. 6.8 - Quota percentuale dell'Italia sulla spesa FEOGA-Garanzia per prodotti dal 1998 al 2002

	1998	1999	2000	2001	2002*
Seminativi	10,9	10,3	10,5	11,0	12,2
Cereali	11,1	10,9	11,7	11,6	13,5
Semi oleosi	15,8	12,9	11,7	14,9	14,9
Set aside	5,1	5,1	5,0	4,8	4,6
Riso	54,2	51,3	58,1	57,6	57,3
Zucchero e isoglucosio	10,5	9,5	8,3	9,6	8,5
Olio d'oliva	24,8	31,8	31,1	33,6	31,1
Ortofrutticoli	20,8	26,0	27,3	22,3	28,4
Prodotti vitivinicoli	32,2	40,6	36,7	31,7	32,3
Tabacco	29,9	38,3	36,2	34,8	34,5
Altri prodotti vegetali	3,9	3,9	4,8	4,7	5,4
Totale prodotti vegetali	13,7	14,3	15,0	15,5	16,2
Prodotti lattiero-caseari	3,7	-8,6	4,9	4,8	5,4
Carne bovina	4,6	4,0	4,5	4,9	4,6
Carne ovicaprina	8,3	8,9	10,2	9,9	15,4
Carni suine	3,7	3,9	6,2	8,2	22,9
Uova e pollame	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3
Altri prodotti animali e pesca	0,0	9,9	11,7	8,9	8,4
Totale prodotti animali	4,9	1,6	5,7	5,6	5,4
Misure di accompagnamento	10,5	25,9	23,0	18,3	17,4
Altre misure di svil. rurale e inden. comp.	-	-	5,1	9,7	11,4
Altre misure	7,5	5,2	16,0	8,6	8,4
Totale altre azioni	9,4	17,7	17,4	13,5	13,5
Totale spese agricole	11,2	11,7	13,3	13,0	13,4
Chiusura esercizi precedenti	41,2	9,6	43,0	25,1	52,3
Totale FEOGA-Garanzia	10,7	11,7	12,5	12,8	13,1

* Provvisorio

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

L'andamento positivo registrato nell'ultimo anno dalla spesa del FEOGA-Garanzia in Italia si è tradotto in un lieve aumento del peso del nostro paese sulla spesa agricola complessiva dell'UE, che ha superato il 13% (tab. 6.8). Nonostante ciò, la quota complessiva delle risorse finanziarie destinate al nostro paese si posiziona ancora molto al di sotto del peso produttivo dell'agricoltura italiana sul complesso dell'UE, il quale nel 2001 ammontava ad oltre il 15% in termini di produzione agricola e a più del 19% in termini di valore aggiunto.

Il modesto aumento del peso relativo dell'Italia sembra ascrivibile al solo andamento delle produzioni vegetali; in particolare, va rilevato che quando si scende nel dettaglio dei singoli comparti emergono aumenti di quote consistenti solo per i settori dei seminativi e dei prodotti ortofrutticoli.

6.3 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 dall'analisi dei dati riportati nelle successive tabelle 6.9 e 6.10, rispettivamente per il complesso dell'UE e per l'Italia, nelle quali è presentata l'ormai tradizionale riaggregazione della spesa per alcune tipologie di intervento, individuate attraverso l'analisi dei meccanismi di funzionamento delle OCM.

Il primo dato che emerge è la relativa stabilità delle quote che le diverse tipologie di sostegno individuate riescono a catturare sul complesso della spesa per la Rubrica 1. Infatti, fatta eccezione per poche voci, si notano solo lievi oscillazioni rispetto alle ultime annualità analizzate. Sul fronte delle restituzioni alle esportazioni, la piena implementazione degli accordi commerciali siglati nell'ambito del GATT ha determinato un livello massimo di spesa per questi interventi, suscettibile di essere modificato (con ogni probabilità al ribasso) solo da ulteriori futuri accordi ancora in discussione. Allo stesso modo, gli interventi finalizzati a sostenere il mercato attraverso un meccanismo di aiuti al consumo appaiono come uno strumento del tutto tramontato, avendo ormai assunto da molti anni un ruolo assolutamente residuale, così come gli aiuti alla trasformazione, che rivestono una qualche rilevanza solo in relazione al comparto dei prodotti ortofrutticoli, i quali costituiscono, di fatto, una sorta di eccezione. I regimi di aiuto alla produzione si confermano come la componente prioritaria della spesa e si registra la definitiva affermazione degli interventi diversi dal sostegno al mercato (misure di accompagnamento e di sviluppo rurale), che insieme agli interventi di "altra" natura hanno ormai assunto la veste di seconda componente in ordine di importanza.

Le uniche voci che mostrano una certa suscettività di cambiamento da un anno all'altro sono quelle dell'ammasso e gestione degli stock e della riduzione del potenziale di produzione, la cui dimensione subisce degli aggiustamenti in funzione degli andamenti della produzione e, quindi, di mercato⁴.

Il notevole sbilanciamento del sostegno al mercato garantito dalla PAC su particolari strumenti di intervento viene confermato anche dal contenuto della tabella 6.11, nella quale vengono presentate le spese sostenute dal FEOGA-Garanzia in tutti i paesi membri per una particolare tipologia di intervento: i pagamenti diretti parzialmente disaccoppiati, introdotti con la riforma Mac Sharry del 1992 e successivamente rafforzati dalle successive modifiche alla PAC degli ultimi anni. I dati riportati in questa tabella differiscono dalla voce "aiuti alla produzione" contenuta nella precedente tabella 6.9, in quanto

⁴ In proposito, va rilevata l'esistenza di uno stretto collegamento tra l'andamento della spesa per i diversi interventi relativamente ad uno stesso prodotto. Ad esempio, le misure di contenimento della produzione determinano un certo effetto sulla contrazione delle spese di ammasso e per i sussidi alle esportazioni.

sono ottenuti da una riaggregazione che comprende anche voci collocate in altre tipologie di intervento sopra individuate (come ad es. il *set aside*, in precedenza classificato tra gli interventi di riduzione del potenziale di produzione)⁵.

Tab. 6.9 - UE - Spese FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Restituzioni alle esportazioni	4.788,3	12,2	5.567,8	13,8	5.621,4	13,6	3.400,6	8,1	3.439,2	7,9
Cereali e derivati	429,4	1,1	883,0	2,2	823,6	2,0	259,8	0,6	99,3	0,2
Zucchero e isoglucosio	1.265,5	3,2	1.591,1	3,9	1.438,8	3,5	1.008,2	2,4	1.168,2	2,7
Prodotti lattiero-caseari	1.426,7	3,6	1.439,3	3,6	1.671,0	4,0	1.106,5	2,6	1.159,6	2,7
Carne bovina	774,5	2,0	594,9	1,5	661,3	1,6	362,6	0,9	386,7	0,9
Altri	892,3	2,3	1.059,5	2,6	1.026,8	2,5	663,5	1,6	625,4	1,4
Ammasso e gestione stock	2.459,6	6,2	1.860,3	4,6	1.355,6	3,3	1.612,1	3,8	1.653,2	3,8
Cereali	1.083,9	2,8	712,7	1,8	464,2	1,1	184,9	0,4	219,2	0,5
Zucchero e isoglucosio	349,5	0,9	342,8	0,8	312,1	0,8	281,4	0,7	16,6	0,0
Prodotti vitivinicoli	512,2	1,3	418,4	1,0	547,7	1,3	656,3	1,6	750,4	1,7
Prodotti lattiero-caseari	140,9	0,4	302,5	0,7	-116,0	-0,3	17,5	0,0	454,2	1,0
Carne bovina	145,4	0,4	-36,6	-0,1	-82,7	-0,2	325,8	0,8	104,1	0,2
Altri	227,7	0,6	120,4	0,3	230,3	0,6	146,3	0,3	108,7	0,3
Riduz. del potenziale produtt.	2.289,2	5,8	2.159,3	5,3	2.615,4	6,3	3.010,1	7,2	3.951,6	9,1
<i>Set aside</i>	1.262,6	3,2	1.283,8	3,2	1.858,5	4,5	1.535,5	3,6	1.902,0	4,4
Altri	1.026,6	2,6	875,5	2,2	756,9	1,8	1.474,5	3,5	2.049,6	4,7
Aiuti al consumo	720,0	1,8	578,5	1,4	468,7	1,1	460,4	1,1	458,9	1,1
Olio d'oliva	136,0	0,3	58,3	0,1	19,6	0,0	0,3	0,0	-	0,0
Prodotti lattiero-caseari	584,0	1,5	520,2	1,3	449,1	1,1	460,1	1,1	458,9	1,1
Aiuti alla trasformazione	1.606,3	4,1	1.972,0	4,9	1.921,9	4,6	1.426,7	3,4	1.522,5	3,5
Prodotti vitivinicoli	132,6	0,3	161,4	0,4	188,4	0,5	150,3	0,4	141,2	0,3
Ortofrutticoli	652,5	1,7	757,4	1,9	707,2	1,7	583,0	1,4	740,7	1,7
Prodotti lattiero-caseari	654,1	1,7	744,4	1,8	707,8	1,7	480,1	1,1	446,0	1,0
Altri	167,1	0,4	308,8	0,8	318,5	0,8	213,3	0,5	190,4	0,4
Aiuti alla produzione	24.786,2	62,9	24.525,1	60,6	23.646,3	57,1	26.145,9	62,1	26.389,9	60,8
Seminativi	15.103,5	38,3	14.806,8	36,6	13.348,9	32,2	15.424,1	36,7	16.350,3	37,7
Olio d'oliva	2.046,5	5,2	2.019,7	5,0	2.177,0	5,3	2.504,9	6,0	2.295,8	5,3
Tabacco	871,2	2,2	909,8	2,2	984,8	2,4	963,9	2,3	951,8	2,2
Ortofrutticoli	627,8	1,6	553,3	1,4	621,9	1,5	793,8	1,9	698,5	1,6
Carne bovina	3.236,8	8,2	3.174,0	7,8	3.220,2	7,8	3.700,2	8,8	4.245,3	9,8
Carne ovicaprina	1.534,9	3,9	1.891,8	4,7	1.733,7	4,2	1.449,2	3,4	553,8	1,3
Altri	1.365,5	3,5	1.169,7	2,9	1.559,7	3,8	1.309,8	3,1	1.294,4	3,0
Altri interventi	2.753,2	7,0	3.819,5	9,4	5.810,7	14,0	6.014,2	14,3	5.973,3	13,8
Misure di accompagnamento	1.847,0	4,7	2.588,2	6,4	3.038,6	7,3	2.728,7	6,5	2.605,9	6,0
Altre misure di svil. rurale e inden. compensative	-	-	-	-	1.137,8	2,7	1.635,1	3,9	1.743,5	4,0
Altro	906,3	2,3	1.231,3	3,0	1.634,3	3,9	1.650,4	3,9	1.623,9	3,7
Totale spese agricole	39.402,8	100,0	40.482,5	100,0	41.439,9	100,0	42.069,9	100,0	43.388,6	100,0

* Provisorio

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

5 Per l'individuazione delle voci che rientrano tra i pagamenti diretti ci si è attenuti all'elencazione presentata dalla stessa Commissione Europea nell'ambito delle proposte di "revisione di medio termine" del gennaio 2003 (COM (2003) 23 def., Allegato I).

Tab. 6.10 - Italia - Spese FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Restituzioni alle esportazioni	354,9	8,1	323,3	6,8	309,1	5,6	237,8	4,3	263,1	4,5
Cereali e derivati	30,7	0,7	53,1	1,1	59,7	1,1	24,8	0,5	19,8	0,3
Zucchero e isoglucosio	139,5	3,2	153,3	3,2	115,0	2,1	103,1	1,9	112,8	1,9
Prodotti lattiero-caseari	24,6	0,6	22,2	0,5	26,1	0,5	22,3	0,4	21,5	0,4
Carne bovina	55,7	1,3	32,8	0,7	44,8	0,8	29,0	0,5	41,0	0,7
Altri	104,4	2,4	61,9	1,3	63,5	1,2	58,6	1,1	68,0	1,2
Ammasso e gestione stock	291,0	6,6	268,7	5,7	356,2	6,5	335,5	6,1	329,2	5,7
Cereali	-0,3	0,0	1,8	0,0	-4,2	-0,1	-1,2	0,0	-4,9	-0,1
Zucchero e isoglucosio	44,0	1,0	45,7	1,0	41,0	0,7	38,0	0,7	3,1	0,1
Prodotti vitivinicoli	148,7	3,4	138,3	2,9	161,4	2,9	177,8	3,3	236,7	4,1
Prodotti lattiero-caseari	50,1	1,1	72,7	1,5	71,9	1,3	41,3	0,8	61,4	1,1
Carne bovina	-2,5	-0,1	-18,0	-0,4	-1,5	0,0	49,8	0,9	10,3	0,2
Altri	51,0	1,2	28,2	0,6	87,6	1,6	29,8	0,5	22,6	0,4
Riduz. del potenziale produtt.	105,1	2,4	98,7	2,1	113,5	2,1	121,1	2,2	181,6	3,1
<i>Set aside</i>	63,8	1,5	66,1	1,4	92,6	1,7	73,3	1,3	87,1	1,5
Altri	41,3	0,9	32,6	0,7	20,9	0,4	47,8	0,9	94,5	1,6
Aiuti al consumo	60,8	1,4	41,2	0,9	29,2	0,5	8,2	0,1	7,3	0,1
Olio d'oliva	47,4	1,1	27,9	0,6	19,3	0,4	0,2	0,0	-	-
Prodotti lattiero-caseari	13,4	0,3	13,3	0,3	9,9	0,2	8,0	0,1	7,3	0,1
Aiuti alla trasformazione	311,4	7,1	399,7	8,5	440,6	8,0	343,4	6,3	445,1	7,7
Prodotti vitivinicoli	69,0	1,6	106,1	2,2	114,7	2,1	84,3	1,5	90,0	1,6
Ortofrutticoli	229,3	5,2	277,9	5,9	286,3	5,2	222,0	4,1	314,6	5,4
Prodotti lattiero-caseari	7,3	0,2	6,9	0,1	17,0	0,3	30,9	0,6	36,6	0,6
Altri	5,8	0,1	8,8	0,2	22,6	0,4	6,2	0,1	3,9	0,1
Aiuti alla produzione	3.005,6	68,3	2.843,5	60,1	3.141,3	57,2	3.527,8	64,5	3.731,2	64,4
Seminativi	1.853,6	42,1	1.704,3	36,0	1.584,0	28,8	1.818,5	33,3	2.160,0	37,3
Olio d'oliva	485,3	11,0	625,8	13,2	661,8	12,0	842,7	15,4	715,8	12,4
Tabacco	259,6	5,9	348,4	7,4	357,4	6,5	338,3	6,2	330,8	5,7
Ortofrutticoli	49,9	1,1	75,9	1,6	71,7	1,3	83,2	1,5	99,8	1,7
Carne bovina	149,9	3,4	139,4	2,9	137,3	2,5	170,2	3,1	199,3	3,4
Carne ovicaprina	128,1	2,9	168,2	3,6	177,6	3,2	143,2	2,6	85,1	1,5
Altri	79,2	1,8	-218,5	-4,6	151,5	2,8	131,7	2,4	140,4	2,4
Altri interventi	271,0	6,2	754,4	16,0	1.104,3	20,1	893,1	16,3	837,5	14,5
Misure di accompagnamento	193,7	4,4	670,8	14,2	700,0	12,7	500,1	9,1	453,1	7,8
Altre misure di svil. rurale e inden. compensative	-	-	-	-	57,5	1,0	158,3	2,9	199,5	3,4
Altro	77,3	1,8	83,6	1,8	346,8	6,3	234,7	4,3	184,9	3,2
Totale spese agricole	4.399,8	100,0	4.729,5	100,0	5.494,2	100,0	5.466,9	100,0	5.795,0	100,0

* Provvisorio

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

L'andamento complessivo della spesa per pagamenti diretti evidenzia come i meccanismi di sostegno (più o meno) disaccoppiati abbiano assunto nel tempo una rilevanza sempre più considerevole, avendo superato nel 2002 i 29 miliardi di euro. Questa, inoltre, appare rafforzata dall'entrata a regime delle più recenti riforme, varate nel 1999, a seguito delle quali l'incidenza dei pagamenti diretti sul totale delle spese agricole ha superato addirittura il 67%, lasciando di fatto poco margine alla spesa per interventi di altra natura.

La spesa in pagamenti diretti, per giunta, si presenta anche fortemente sbilanciata sotto il profilo della distribuzione tra paesi, dato che quasi l'80% si concentra in capo a Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito, finendo inevitabilmente per influenzare tutta la distribuzione della complessiva spesa della Rubrica 1 tra i paesi membri (cfr. par. 6.4).

Tornando alla tabella 6.10, essa riporta la riclassificazione della spesa per diverse tipologie di intervento riferita all'Italia. Da essa emergono molte similitudini con quanto rilevato per l'intera UE, sebbene si possano mettere in evidenza anche alcune particolarità che meritano di essere sottolineate.

In primo luogo, si nota come in Italia il peso della spesa per le restituzioni alle esportazioni – che anche nel nostro paese si è progressivamente ridimensionata – sia molto più modesto rispetto alla media dell'UE, essendosi stabilizzato poco al di sopra del 4%. Considerevolmente più basse della media risultano anche le spese per la riduzione del potenziale produttivo, nell'ultimo anno salite ad appena il 3%; mentre, la spesa per aiuti al consumo nel nostro paese è quasi del tutto assente. Più consistente appare, invece, la quota rivestita dall'ammasso e gestione degli stock, quasi integralmente costituita dagli interventi per il settore vitivinicolo. Ancora più marcata è la rilevanza degli aiuti alla trasformazione, che domina all'interno del nostro paese grazie al comparto dei prodotti ortofrutticoli. In linea con il resto dell'Unione, infine, si presentano le spese per gli aiuti alla produzione, che anche in Italia rappresentano la voce più consistente, con una quota vicina al 65% del totale della spesa agricola, all'interno della quale si nota la dinamica particolarmente positiva registrata dai seminativi e la relativamente maggiore importanza che assumono i comparti dell'olio di oliva e del tabacco, rispetto al complesso dell'UE, a fronte di un minor peso rivestito dalle carni bovine.

In sostanza, dall'analisi della spesa in Italia si nota che le modifiche generate dalle successive riforme delle PAC hanno determinato una progressiva specializzazione del sistema di sostegno su poche tipologie di intervento, dal momento che nel nostro paese il complesso dei soli aiuti alla trasformazione, alla produzione e degli altri interventi rappresentano ben oltre l'80% della spesa del FEOGA-Garanzia.

Tab. 6.11 - Spese del FEOGA-Garanzia in pagamenti diretti per paese dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Belgio	253,3	1,0	257,6	1,0	253,6	1,0	311,7	1,1	374,0	1,3
Danimarca	729,6	2,9	749,2	2,9	693,3	2,8	760,5	2,7	836,6	2,9
Germania	3.805,3	14,9	3.964,1	15,3	3.722,6	15,0	4.146,3	14,8	5.079,8	17,5
Grecia	1.679,5	6,6	1.574,0	6,1	1.737,9	7,0	1.834,5	6,6	1.779,8	6,1
Spagna	3.921,6	15,3	4.045,6	15,7	3.921,2	15,8	4.517,9	16,2	4.049,8	13,9
Francia	6.391,3	25,0	6.515,7	25,2	6.077,3	24,4	6.828,4	24,4	7.185,0	24,7
Irlanda	774,9	3,0	763,3	3,0	723,8	2,9	853,2	3,1	884,9	3,0
Italia	3.007,7	11,8	3.177,9	12,3	3.166,3	12,7	3.554,1	12,7	3.810,2	13,1
Lussemburgo	15,9	0,1	16,3	0,1	15,7	0,1	18,9	0,1	22,9	0,1
Olanda	251,6	1,0	235,0	0,9	246,7	1,0	321,6	1,2	376,9	1,3
Austria	447,6	1,8	454,0	1,8	433,1	1,7	526,5	1,9	578,2	2,0
Portogallo	365,0	1,4	425,6	1,6	397,5	1,6	503,5	1,8	382,5	1,3
Finlandia	266,9	1,0	272,4	1,1	269,2	1,1	398,7	1,4	438,0	1,5
Svezia	506,3	2,0	471,3	1,8	467,5	1,9	505,8	1,8	580,7	2,0
Regno Unito	3.147,6	12,3	2.922,1	11,3	2.767,5	11,1	2.847,4	10,2	2.726,0	9,4
Totale	25.563,8	100,0	25.844,3	100,0	24.892,4	100,0	27.929,1	100,0	29.106,0	100,0

* Provisorio

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Riguardo al peso della spesa italiana per tipo di intervento, dall'analisi della tabella 6.12 si evidenzia che il nostro paese, nel 2002, ha catturato quote rilevanti della spesa FEOGA-Garanzia principalmente in relazione agli aiuti alla trasformazione, all'interno dei quali spicca il settore vitivinicolo, con una quota di oltre il 63%, oltre a quello dei prodotti ortofrutticoli (42%). Tra gli aiuti alla produzione, invece, l'importanza relativa del nostro paese appare elevata solo in relazione ai due settori dell'olio di oliva e del tabacco, per i quali percepisce una quota pari a circa un terzo della totale spesa nell'Unione. Infine, nell'ultimo anno si conferma il ridimensionamento del peso italiano sulla spesa per gli altri interventi, condizionata principalmente dal rallentamento subito dalle misure di accompagnamento, solo in parte controbilanciato dalle progressiva crescita delle altre misure di sviluppo rurale.

Tab. 6.12 - Quota percentuale dell'Italia sulla spesa FEOGA-Garanzia per tipo di intervento dal 1998 al 2002

	1998	1999	2000	2001	2002*
Restituzioni alle esportazioni	7,4	5,8	5,5	7,0	7,7
Cereali e derivati	7,1	6,0	7,2	9,5	19,9
Zucchero e isoglucosio	11,0	9,6	8,0	10,2	9,7
Prodotti lattiero-caseari	1,7	1,5	1,6	2,0	1,9
Carne bovina	7,2	5,5	6,8	8,0	10,6
Altri	11,7	5,8	6,2	8,8	10,9
Ammasso e gestione stock	11,8	14,4	26,3	20,8	19,9
Cereali	0,0	0,3	-0,9	-0,6	-2,2
Zucchero e isoglucosio	12,6	13,3	13,1	13,5	18,7
Prodotti vitivinicoli	29,0	33,1	29,5	27,1	31,5
Prodotti lattiero-caseari	35,6	24,0	-62,0	236,6	13,5
Carne bovina	-1,7	49,2	1,8	15,3	9,9
Altri	22,4	23,4	38,0	20,4	20,8
Riduzione del potenziale produttivo	4,6	4,6	4,3	4,0	4,6
<i>Set aside</i>	5,1	5,1	5,0	4,8	4,6
Altri	4,0	3,7	2,8	3,2	4,6
Aiuti al consumo	8,4	7,1	6,2	1,8	1,6
Olio d'oliva	34,8	47,9	98,5	70,9	0,0
Prodotti lattiero-caseari	2,3	2,6	2,2	1,7	1,6
Aiuti alla trasformazione	19,4	20,3	22,9	24,1	29,2
Prodotti vitivinicoli	52,0	65,7	60,9	56,1	63,7
Ortofrutticoli	35,1	36,7	40,5	38,1	42,5
Prodotti lattiero-caseari	1,1	0,9	2,4	6,4	8,2
Altri	3,5	2,9	7,1	2,9	2,0
Aiuti alla produzione	12,1	11,6	13,3	13,5	14,1
Seminativi	12,3	11,5	11,9	11,8	13,2
Olio d'oliva	23,7	31,0	30,4	33,6	31,2
Tabacco	29,8	38,3	36,3	35,1	34,8
Ortofrutticoli	7,9	13,7	11,5	10,5	14,3
Carne bovina	4,6	4,4	4,3	4,6	4,7
Carne ovicaprina	8,3	8,9	10,2	9,9	15,4
Altri	5,8	-18,7	9,7	10,1	10,8
Altri interventi	9,8	19,8	19,0	14,8	14,0
Misure di accompagnamento	10,5	25,9	23,0	18,3	17,4
Altre misure di svil. rurale e inden. comp.	-	-	5,1	9,7	11,4
Altro	8,5	6,8	21,2	14,2	11,4

* *Provvisorio*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

6.4 La distribuzione della spesa per paesi

Il forte sbilanciamento della spesa su pochi comparti – a sua volta condizionato dal progressivo prevalere di talune forme di sostegno di mercato, a scapito di altre divenute, nel tempo, meno rilevanti – si ripercuote anche sulla ripartizione delle erogazioni del FEOGA-Garanzia tra i singoli paesi membri dell'UE. Ciò, in parte, è stato già messo in luce dalla distribuzione tra paesi dei cosiddetti pagamenti diretti, che costituiscono la fetta più consistente del complessivo sostegno erogato attraverso il bilancio comunitario, e riceve un'ulteriore conferma dai dati riportati nella tabella 6.13.

Tab. 6.13 - Spese FEOGA-Garanzia per paese dal 1998 al 2002 (milioni di ECU/euro)

	1998		1999		2000		2001		2002*	
		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)
Pagamenti diretti UE	40,3	0,1	48,9	0,1	18,0	0,0	43,8	0,1	195,5	0,5
Belgio	851,3	2,2	1.003,3	2,5	954,6	2,4	934,5	2,3	942,0	2,2
Danimarca	1.154,0	3,0	1.262,5	3,2	1.304,7	3,2	1.111,6	2,7	1.220,8	2,8
Germania	5.553,0	14,3	5.822,9	14,6	5.641,9	14,0	5.857,6	14,1	6.784,4	15,7
Grecia	2.556,8	6,6	2.573,0	6,5	2.597,2	6,4	2.612,1	6,3	2.633,8	6,1
Spagna	5.293,5	13,7	5.244,1	13,2	5.469,0	13,6	6.175,7	14,9	5.933,1	13,7
Francia	9.007,2	23,2	9.462,8	23,7	8.981,7	22,3	9.221,0	22,2	9.752,2	22,6
Irlanda	1.632,6	4,2	1.726,6	4,3	1.678,3	4,2	1.584,3	3,8	1.709,3	4,0
Italia	4.129,2	10,7	4.671,5	11,7	5.031,3	12,5	5.323,9	12,8	5.671,9	13,1
Lussemburgo	17,4	0,0	23,3	0,1	20,6	0,1	29,3	0,1	36,9	0,1
Olanda	1.372,7	3,5	1.310,3	3,3	1.396,6	3,5	1.104,1	2,7	1.132,6	2,6
Austria	842,5	2,2	844,6	2,1	1.018,5	2,5	1.052,5	2,5	1.090,1	2,5
Portogallo	637,4	1,6	653,3	1,6	652,0	1,6	873,8	2,1	753,6	1,7
Finlandia	575,7	1,5	559,7	1,4	727,6	1,8	815,4	2,0	838,0	1,9
Svezia	770,1	2,0	734,8	1,8	798,0	2,0	779,7	1,9	816,7	1,9
Regno Unito	4.314,2	11,1	3.934,6	9,9	4.058,7	10,1	3.996,9	9,6	3.642,5	8,4
Totale	38.747,9	100,0	39.876,2	100,0	40.348,6	100,0	41.516,2	100,0	43.153,4	100,0

* *Provvisorio*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

L'enorme influenza esercitata dai soli pagamenti diretti è ben evidenziata dal fatto che il confronto tra paesi basato sul complesso della spesa mette in luce posizioni in graduatoria del tutto simili a quelle sopra evidenziate; infatti: la Francia si posiziona ancora una volta prima in graduatoria, come maggiore beneficiaria della PAC (22%); in seconda posizione si colloca la Germania, che nell'ultimo anno mostra un discreto recupero in termini di peso relativo (15%); Spagna e Italia si trovano in posizione quasi paritaria, entrambe appena oltre il 13%; chiude l'elenco dei maggiori percettori di spesa il Regno Unito, con un peso poco al di sopra dell'8%; mentre, gli altri partner catturano tutti quote abbastanza marginali. La posizione relativa dei singoli paesi, anche osservata in termini dinamici, non subisce mutamenti sostanziali nel tempo, a conferma del fatto che l'attuale assetto della PAC ha ormai generato un irrigidimento della spesa – oltre che in termini di distribuzione tra comparti e tra tipologie di interventi – anche da un punto di vista territoriale. Tale irrigidimento, peraltro, sembra destinato a permanere, se non addirittura ad acuirsi, a seguito della approvazione della riforma di medio termine, nel giugno 2003, relativamente alla questione del pagamento unico e del disaccoppiamento di molti pagamenti previsti a sostegno del mercato (si veda più avanti il capitolo 8).

La sperequazione nella distribuzione della spesa, tuttavia, non risiede solo nella sua concentrazione su pochi paesi, ma soprattutto nel fatto che essa non rispecchia il loro peso reale

nell'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 Grecia, l'Irlanda e la Spagna. In proposito, merita di essere sottolineato il fatto che in posizione di vantaggio relativo si collocano due paesi mediterranei, caratterizzati da un orientamento produttivo abbastanza simile a quello del nostro paese, ma che mostrano una migliore capacità di catturare la spesa del FEOGA-Garanzia; dunque, ciò indica che la penalizzazione da sempre lamentata dall'Italia sul fronte della spesa agricola può essere ricondotta solo in parte alla vocazione mediterranea della nostra agricoltura.

La forte differenziazione tra la posizione dei singoli paesi membri rispetto al complesso della spesa agricola erogata è messa in evidenza anche dagli indicatori contenuti nella tabella 6.14, ottenuti rapportando la spesa agricola della sezione Garanzia a parametri "obiettivi", quali la PLV, il numero di occupati (espressi in ULA) e gli ettari di superficie agricola utilizzata (SAU)⁶. Infatti, il primo aspetto che emerge con evidenza è l'estrema variabilità di tutti gli indicatori nei diversi Stati membri. In particolare, la spesa per addetto oscilla tra il valore massimo di 15.100 euro della Danimarca ed il minimo di 1.700 del Portogallo, con il Belgio, il Regno Unito e la Svezia che rappresentano gli altri unici partner che superano la spesa di 10.000 euro per addetto; l'Italia, con appena 4.400 euro per ULA si posiziona insieme agli altri paesi mediterranei nella parte più bassa della graduatoria.

Tab. 6.14 - FEOGA-Garanzia: spesa per paese in rapporto alla PLV, alle ULA e alla SAU

	1990			1995			2000		
	Spese/ PLV (%)	Spese/ ULA* (‘000 ECU)	Spese/ SAU (ECU)	Spese/ PLV (%)	Spese/ ULA* (‘000 ECU)	Spese/ SAU (ECU)	Spese/ PLV** (%)	Spese/ ULA* (‘000 euro)	Spese/ SAU*** (euro)
Belgio	14,4	9,3	641,0	24,5	19,3	1.187,5	12,8	13,0	669,4
Danimarca	15,9	11,3	396,5	20,4	16,4	511,7	12,2	15,1	420,6
Germania	15,7	5,7	367,0	16,5	7,6	310,2	13,2	9,7	343,3
Grecia	24,0	2,6	339,6	27,9	3,8	660,6	23,4	4,7	666,9
Spagna	7,9	1,7	78,2	19,4	4,2	152,7	17,8	6,6	243,1
Francia	10,6	4,0	168,2	18,4	7,9	278,7	14,5	9,3	310,1
Irlanda	39,8	6,5	292,9	32,3	6,4	321,6	26,9	9,0	358,6
Italia	11,4	1,9	241,1	10,7	1,9	200,9	12,5	4,4	344,0
Lussemburgo	4,4	0,9	40,9	7,1	2,9	110,2	11,4	7,0	217,0
Olanda	18,4	12,5	1.420,9	11,4	8,6	974,1	5,3	5,2	560,7
Austria	-	-	-	2,3	0,6	25,0	19,6	6,2	311,3
Portogallo	5,9	0,3	47,3	15,9	1,2	177,6	14,7	1,7	224,3
Finlandia	-	-	-	2,6	0,5	28,6	21,2	7,7	369,1
Svezia	-	-	-	2,4	0,8	24,5	17,7	11,1	262,2
Regno Unito	10,5	4,5	107,1	16,0	7,4	186,3	17,2	12,0	254,2
UE	13,1	3,3	207,3	16,4	4,8	251,3	14,7	6,9	318,5

* Unità di lavoro annue

** Nell'anno 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

*** Calcolato su valori di SAU 2000

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea

Anche la spesa per ettaro subisce ampie oscillazioni da un paese all'altro, con Belgio, Grecia e Olanda intorno ai 600 euro ad ettaro, a cui si contrappongono Spagna, Lussemburgo, Portogallo, Svezia e Regno Unito, che percepiscono meno di 300 euro ad ettaro, ovvero al di sotto del-

6 Gli indicatori sono stati calcolati rispetto al 2000, in quanto non sono disponibili dati più recenti.

la media dell'intera Unione. Lievemente più equilibrata si presenta la distribuzione per paesi della percentuale della spesa agricola in rapporto alla PLV, che si attesta su valori considerevolmente sotto la media comunitaria (14,7%) solo per l'Olanda (5,3%), mentre raggiunge un massimo del 27% in Irlanda, con l'Italia che anche in questo caso si colloca nella parte più bassa della graduatoria, avendo superato di poco il 12%.

Gli indicatori calcolati mostrano una grande variabilità, non solo tra paesi, ma anche e soprattutto nel tempo. Infatti, dall'inizio del decennio '90 ad oggi, essi hanno registrato grandi variazioni, che solo in pochi casi indicano l'esistenza di un percorso evolutivo regolare. A livello molto generale, si riscontra una tendenza all'aumento della spesa per ULA, connessa alla progressiva fuoriuscita di addetti dal settore agricolo che ha caratterizzato quasi tutti i paesi membri; mentre per gli indicatori basati sulla PLV e sulla SAU si rileva una tendenza al livellamento della posizione dei singoli paesi, essendosi lievemente attenuata la distanza tra gli estremi della graduatoria. A ciò si aggiunge il fatto che, in ogni caso, la posizione relativa dei diversi paesi non subisce nel tempo sostanziali mutamenti. Da questo punto di vista, l'Italia rappresenta uno dei casi più sintomatici, dato che si colloca agli ultimissimi posti per tutti gli indicatori considerati, sia all'inizio che alla fine del decennio considerato.

A completamento dell'analisi della spesa a favore del settore agricolo è utile 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 dell'UE. Con il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, questa sezione sostiene il finanziamento dei soli interventi sulle strutture agricole delle regioni dell'Obiettivo 1 ed altre poche misure (PEACE, LEADER+, azioni innovative e assistenza tecnica).

Prima di procedere all'analisi della sezione Orientamento, è opportuno sottolineare che un confronto diretto tra le due sezioni del Fondo agricolo presenta non poche difficoltà operative, riconducibili almeno a tre diversi fattori: innanzitutto, le due sezioni presentano una data di chiusura del relativo bilancio differente (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 dai singoli paesi 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 del pagamento vero e proprio; 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.

La tabella 6.15 riporta i dati relativi agli impegni del FEOGA-Orientamento per i primi tre anni del nuovo periodo 2000-2006. Il primo dato che emerge è la chiara posizione di secondo piano che la sezione Orientamento riveste rispetto a quella Garanzia; infatti, la dimensione finanziaria degli impegni realizzati si presenta considerevolmente inferiore a quella per l'attuazione delle politiche della Rubrica 1, che nell'ultimo anno di riferimento è di circa 16 volte superiore. I dati provvisori del 2002 evidenziano per la quasi totalità dei paesi membri un livello degli impegni molto vicino alla media annuale calcolata rispetto all'intero periodo 2000-2006, sebbene la sua dimensione complessiva si presenti piuttosto bassa rispetto a quella raggiunta nell'anno precedente. In proposito, però, va rilevato che il 2001 ha rappresentato un anno eccezionale, in cui la dimensione elevata degli impegni è stata influenzata anche dal recupero sui ritardi accumulati nel primo anno di avvio del nuovo periodo di programmazione. Inoltre, va ricordato ancora una volta, che un livello di impegni elevato non necessariamente corrisponde a spese effettive altrettanto consistenti (cfr. più avanti le tabelle 6.16 e 6.17).

Tab. 6.15 - Spese FEOGA-Orientamento per paese - Impegni (milioni di ECU/euro)

	2000		2001		2002*		Dotazione 2000-2006	
		(%)		(%)		(%)		(%)
UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgio	4,5	0,3	5,3	0,2	7,0	0,3	41,6	0,3
Danimarca	0,1	0,0	2,6	0,1	-	-	-	-
Germania	310,3	22,4	686,4	19,6	494,3	18,8	3.442,3	21,6
Grecia	42,6	3,1	369,2	10,5	385,0	14,6	2.241,6	14,1
Spagna	12,8	0,9	1.298,6	37,0	759,7	28,9	3.532,0	22,2
Francia	94,0	6,8	159,9	4,6	101,7	3,9	676,0	4,2
Irlanda	35,5	2,6	42,9	1,2	26,8	1,0	169,4	1,1
Italia	384,1	27,7	403,9	11,5	419,1	15,9	2.982,6	18,7
Lussemburgo	-	-	0,3	0,0	-	-	-	-
Olanda	2,1	0,2	14,2	0,4	1,4	0,1	10,0	0,1
Austria	6,9	0,5	17,6	0,5	6,1	0,2	41,4	0,3
Portogallo	405,2	29,2	367,0	10,5	329,6	12,5	2.117,4	13,3
Finlandia	16,0	1,2	32,8	0,9	29,0	1,1	197,2	1,2
Svezia	16,0	1,2	22,0	0,6	16,5	0,6	111,8	0,7
Regno Unito	57,2	4,1	86,3	2,5	54,0	2,1	355,8	2,2
Totale	1.387,3	100,0	3.508,9	100,0	2.630,1	100,0	15.918,9	100,0

* *Provvisorio*Fonte: *Elaborazioni INEA su dati Commissione Europea*

Anche sul fronte della sezione Orientamento il confronto tra paesi conferma l'esistenza di forti sperequazioni nella distribuzione delle risorse totali, che si concentrano su pochi di essi (Spagna, Germania, Italia, Grecia e Portogallo), alcuni dei quali coincidono con quelli già evidenziati per la sezione Garanzia. Tuttavia, dal confronto con l'altra sezione del Fondo emerge una generale maggiore attenzione della sezione Orientamento per i paesi mediterranei. Inoltre, dato che la dotazione complessiva per l'intero periodo si riferisce soprattutto agli interventi finalizzati alle regioni rientranti nell'Obiettivo 1, va rilevato che alcuni paesi come Danimarca e Lussemburgo non hanno aree che rientrano nell'intervento del Fondo, mentre altri come Belgio, Francia, Olanda e Regno Unito hanno solo porzioni di territorio molto limitate che vi rientrano; di conseguenza, il loro peso sulla distribuzione delle risorse della sezione Orientamento è nullo o marginale.

Le tabelle 6.16 e 6.17 riportano i dati relativi, rispettivamente, agli impegni e ai pagamenti del 2001, che rappresenta l'ultimo anno disponibile con una suddivisione per interventi. Le somme impegnate, come già anticipato, si presentano piuttosto elevate e, per la quasi totalità, sono costituite dagli interventi indirizzati alle aree Obiettivo 1, mentre gli impegni relativi all'iniziativa LEADER+ sono ancora piuttosto modesti e quelli per le azioni innovative e di assistenza tecnica ancora del tutto assenti.

La situazione appare decisamente meno brillante quando si passa ad osservare i pagamenti effettuati; infatti, questi rappresentano poco oltre il 60% delle somme impegnate. Inoltre, del totale pagato, più di un terzo è costituito da pagamenti relativi a liquidazioni del precedente periodo di programmazione 1994-1999, dato che il 31 dicembre 2001 rappresentava la scadenza ultima per i pagamenti rimasti in sospeso. Questo è vero soprattutto per i paesi che avevano accumulato i ritardi maggiori, tra i quali anche l'Italia, dove il 95% dei pagamenti del 2001 ha riguardato il vecchio periodo.

Tab. 6.16 - Spese FEOGA-Orientamento nel 2001 - Impegni (milioni di euro)

	Obiettivo 1	Leader +	Totale	
				(%)
UE	-	-	-	-
Belgio	5,3	-	5,3	0,2
Danimarca	-	2,6	2,6	0,1
Germania	662,2	24,1	686,4	19,6
Grecia	341,2	28,0	369,2	10,5
Spagna	1.224,2	74,5	1.298,6	37,0
Francia	118,5	41,1	159,9	4,6
Irlanda*	35,6	7,3	42,9	1,2
Italia	387,2	16,7	403,9	11,5
Lussemburgo	-	0,3	0,3	0,0
Olanda	1,5	12,7	14,2	0,4
Austria	6,0	11,6	17,6	0,5
Portogallo	342,2	24,8	367,0	10,5
Finlandia	24,3	8,5	32,8	0,9
Svezia	15,8	6,2	22,0	0,6
Regno Unito*	73,4	13,0	86,3	2,5
Totale	3.237,2	271,3	3.508,9	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 Europea

Tab. 6.17 - Spese FEOGA-Orientamento nel 2001 - Pagamenti (milioni di euro)

	Periodo 2000-2006		Periodo 1994-1999	Totale	
	Obiettivo 1	Leader +			(%)
UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgio	0,0	0,0	7,0	7,0	0,3
Danimarca	0,0	1,2	17,3	18,5	0,9
Germania	304,4	2,9	61,3	368,7	17,2
Grecia	261,1	12,8	0,0	273,9	12,8
Spagna	603,1	0,8	15,4	619,4	28,9
Francia	16,4	18,8	97,5	132,7	6,2
Irlanda*	0,9	3,4	1,9	6,2	0,3
Italia	16,5	7,1	499,7	523,2	24,4
Lussemburgo	0,0	0,0	2,5	2,5	0,1
Olanda	0,0	5,8	17,4	23,2	1,1
Austria	1,8	5,3	0,8	7,9	0,4
Portogallo	55,1	11,3	15,4	81,8	3,8
Finlandia	3,9	3,9	13,9	21,7	1,0
Svezia	5,8	2,8	0,1	8,8	0,4
Regno Unito*	7,8	5,9	34,9	48,6	2,3
Totale	1.276,9	82,0	786,2	2.145,0	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 Europea

6.5 La distribuzione della spesa agricola dell'UE: un quadro di sintesi

L'ammontare della spesa agricola e la sua distribuzione per comparti, paesi e tipo di intervento subisce l'effetto di numerosi fattori, alcuni di carattere strutturale, altri più tipicamente congiunturali. Questi ultimi, tuttavia, possiedono ormai un'assai limitata capacità di influenzare l'assetto della spesa agri-

cola, la cui struttura è stata progressivamente irrigidita dai nuovi meccanismi di sostegno introdotti con le riforme della PAC che si sono susseguite a partire dal decennio '90.

Sul fronte dei fattori strutturali, va anzitutto ricordato che i processi di riforma che hanno interessato la PAC a partire dal 1992 hanno puntualmente confermato il suo orientamento complessivamente sfavorevole agli interessi dei comparti e dei paesi mediterranei. Lo squilibrio a vantaggio delle colture più tipiche dei paesi del Centro e Nord dell'Unione deriva, oltre che da una loro maggiore rilevanza in termini produttivi rispetto alle altre colture, anche dagli stessi meccanismi di sostegno previsti e dal loro sistema di funzionamento che ha determinato un maggiore ammontare di risorse finanziarie assegnate sul FEOGA-Garanzia a favore di questi comparti. In particolare, il progressivo "disaccoppiamento" del sostegno garantito a molti importanti comparti ha pesantemente influenzato l'evoluzione del bilancio FEOGA, come è stato messo chiaramente in evidenza dalla posizione di primo piano raggiunta dai settori che beneficiano di un sistema di sostegno basato prevalentemente su pagamenti diretti.

Al contrario, le OCM più tipicamente mediterranee, per le quali maggiore è il peso produttivo dell'Italia, hanno subito delle riforme in cui una parte consistente del sostegno deriva da meccanismi basati su comportamenti attivi da parte degli agricoltori (ortofrutta e vino), e non su automatismi predeterminati.

Ai paesi mediterranei, comunque, è stata posta maggiore attenzione in fase di ripartizione delle risorse destinate agli interventi di carattere strutturale, attraverso la sezione Orientamento del FEOGA, la cui dimensione tuttavia è talmente inferiore a quella Garanzia da non riuscire a compensare lo squilibrio determinato sul fronte del sostegno ai mercati. Infatti, il confronto tra la dotazione dell'intero periodo 2000-2006 per la sezione Orientamento e l'ammontare di risorse previste nello stesso periodo dalle prospettive finanziarie per il finanziamento della Rubrica 1, quand'anche sovrastimato, conferma la forte sperequazione di risorse assegnate alla due diverse sezioni. In sostanza, lo squilibrio tra la dimensione finanziaria delle due sezioni del FEOGA non deve essere attribuita ad una maggiore difficoltà di utilizzo delle risorse da parte della sezione Orientamento, ma piuttosto al minor rilievo assoluto che viene ancora assegnato alle politiche strutturali rispetto a quelle di mercato. Inoltre, anche in questo caso, l'accesso alle risorse disponibili non si basa su automatismi, 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.

Un'ulteriore fattore di pressione a carattere strutturale è rappresentato dai successivi processi di allargamento, che stanno profondamente modificando la geografia dell'Unione. Ciò influisce non soltanto sulla distribuzione della spesa tra paesi, ma soprattutto sulla formazione delle decisioni relative all'assetto della PAC. In proposito, va rilevato che nel futuro lo spostamento dell'interesse verso i comparti più tipicamente continentali sembra destinato ad acuirsi, dato che con il prossimo allargamento dell'UE il numero di partner con un'economia agricola di carattere continentale è destinato a crescere in misura notevole, rispetto a quelli mediterranei.

Un altro elemento di rilievo, che ha giocato però un ruolo determinante più che altro sulla distribuzione della spesa tra tipologie di intervento, è rappresentato dal forte ridimensionamento che hanno subito alcune delle tradizionali forme di sostegno al mercato, a cui si è accompagnata la progressiva affermazione di forme di intervento del tutto nuove. In particolare, l'entrata a regime dell'Accordo GATT del 1994 ha determinato un secco ridimensionamento del peso rivestito dalle tradizionali spese per restituzioni alle esportazioni, a vantaggio di forme sostitutive di intervento, come i pagamenti diretti. Ancora maggiore influenza sull'andamento della spesa è stata determinata dall'introduzione di interventi diversi dal sostegno diretto al mercato, che non dipendono dai meccanismi di funzionamento delle OCM; in particolare, le misure di accompagnamento e di sviluppo rurale hanno visto crescere il loro peso in misura significativa. Tutto ciò ha determinato un profondo processo di riaggiustamento della spesa che, però, appare ormai praticamente concluso.

Infine, si rileva una scarsa capacità dei fattori congiunturali di incidere sulla struttura e sulla dimensione complessiva della spesa. In generale, le variazioni più consistenti appaiono connesse al verificarsi di eventi veramente eccezionali. Su base annuale, gli andamenti produttivi, che pure potrebbero portare a variazioni nella distribuzione della spesa da un anno all'altro, si limitano piuttosto a modificare il peso assunto dalle diverse tipologie di intervento all'interno delle risorse destinate a ciascun comparto.

