



associazione **AlessandroBartola**
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Francesca Bignami

LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

CAPITOLO I – LINEAMENTI E SVILUPPO DELLA POLITICA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO II – IL BILANCIO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO III – LA SPESA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO IV – LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO V – GLI INDICATORI DELLA SPESA AGRICOLA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

APPENDICE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Numero 18 – Luglio 2007



associazione **AlessandroBartola**
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Collana Tesi on-line

Francesca Bignami

LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

CAPITOLO I – LINEAMENTI E SVILUPPO DELLA POLITICA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO II – IL BILANCIO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO III – LA SPESA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO IV – LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO V – GLI INDICATORI DELLA SPESA AGRICOLA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

APPENDICE

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Numero 18 – Luglio 2007

Ringraziamenti

Un particolare ringraziamento ai miei amici Davide e Gabriele per i loro preziosi consigli.

INDICE

INTRODUZIONE	7
1. LINEAMENTI E SVILUPPO DELLA POLITICA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA	11
1.1. LE ORIGINI DELLA PAC	11
1.2. LA POLITICA DEI PREZZI E DEI MERCATI	12
1.3. LA POLITICA DELLE STRUTTURE AGRICOLE	14
1.4. LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE	17
1.5. LE RECENTI RIFORME.....	19
1.6. IL FINANZIAMENTO DELLA PAC.....	23
2. IL BILANCIO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA	27
2.1. IL SISTEMA FINANZIARIO DELL'UNIONE EUROPEA	27
2.1.1. La formazione del sistema finanziario della Comunità	27
2.1.2. I fondamenti giuridici	31
2.2. LA STRUTTURA DEL BILANCIO	32
2.2.1. Le entrate	33
2.2.2. Le uscite	34
2.3.1. I principi di bilancio	35
2.3.2. La procedura di adozione del bilancio	36
2.4. ESECUZIONE E CONTROLLO ESTERNO DEL BILANCIO	40
2.5. LA CONTABILITÀ DELL'UNIONE EUROPEA	41
2.5.1. Norme e metodi contabili.....	41
2.5.2. Un confronto tra i bilanci di cassa e di competenza	42
3. LA SPESA DELL'UNIONE EUROPEA	45
3.1. L'EVOLUZIONE DELLA SPESA COMUNITARIA	45
3.2. IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA.....	50
3.3. IL BILANCIO GENERALE PER L'ESERCIZIO 2007.....	54
3.4. LE FUTURE FINANZE DELL'UNIONE EUROPEA.....	57
3.4.1. Le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013	57
3.4.2. La revisione delle spese nel 2008-2009	61
4. LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA	65
4.1. L'EVOLUZIONE DELLA SPESA AGRICOLA	65
4.2. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PRINCIPALI MISURE	69
4.3. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PRINCIPALI COMPARTI	72
4.4. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE.....	76
5. GLI INDICATORI DELLA SPESA AGRICOLA	83
5.1. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER COMPARTO IN RAPPORTO AL VALORE DELLA PRODUZIONE AGRICOLA	83

5.2. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLA SAU86	
5.3. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLA PRODUZIONE E AL VALORE AGGIUNTO AGRICOLI	89
5.4. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLE ULA96	
5.5. GLI EFFETTI RIDISTRIBUTIVI DELLA SPESA AGRICOLA.....	99
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	103
APPENDICE	109
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	131
LEGISLAZIONE COMUNITARIA	140
SITI WEB CONSULTATI	144

INTRODUZIONE

La politica agricola comune nel bilancio dell'Unione Europea

La politica agricola comune (PAC) è stata l'elemento fondante del processo di integrazione comunitaria e ha rappresentato per anni l'unica vera politica europea, come dimostra il peso da sempre ricoperto nel bilancio generale dell'Unione Europea (UE).

Nata alla fine degli anni Cinquanta come politica settoriale, orientata verso obiettivi strutturali e produttivistici, la politica agricola oggi è chiamata a operare un cambiamento culturale e ad adottare un approccio integrato e territoriale per rispondere alle mutate esigenze della società.

Allo stesso tempo, il sorgere in seno alla Comunità di nuove priorità quali lo sviluppo economico e la coesione sociale, ha determinato una progressiva erosione delle risorse destinate al settore primario, cosicché il peso della spesa agricola sul bilancio complessivo attualmente risulta quasi dimezzato rispetto agli anni Settanta, quando il FEOGA Garanzia (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia) assorbiva quasi l'80% delle risorse comunitarie¹.

In un clima di austerità finanziaria e di mutamento di priorità e di interessi, il dibattito sulla struttura del budget comunitario si è inasprito, la competizione tra i flussi monetari del bilancio è aumentata e i fondi destinati alla PAC sono quelli a maggiore rischio di tagli in occasione della revisione di tutte le spese comunitarie prevista per il 2008-2009.

L'impressione che ne deriva è che l'interesse di cui il settore agricolo beneficiava sia andato scemando e che una parte dell'opinione pubblica abbia smesso di ritenere l'agricoltura meritevole di essere finanziata. Le riforme che di recente hanno interessato la PAC – MacSharry, Agenda 2000 e Fischler – non sembrano quindi aver garantito alle risorse pubbliche per l'agricoltura una legittimazione e un consenso sufficienti per metterle al riparo dalle minacce di ulteriori contrazioni.

In questo contesto, un'analisi della spesa pubblica comunitaria attivata dalla PAC assume un'importanza particolare, in quanto costituisce uno

¹ A norma del regolamento CE n. 1290/2005, dal 1° gennaio 2007 è operativo il nuovo Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che finanzia esclusivamente le spese relative alla componente mercati della PAC, mentre il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) diviene l'unico strumento finanziario dello sviluppo rurale. Scompare pertanto la distinzione tra le sezioni Garanzia e Orientamento del "vecchio" FEOGA.

strumento per valutare la dinamica della spesa nel corso del tempo e per verificarne l'efficienza, l'equità e l'efficacia.

Perché un'analisi della spesa?

Il presente studio ripercorre la dinamica della spesa comunitaria, con un'attenzione particolare a quella agricola, nell'intento di investigare le motivazioni alla base delle decisioni di spesa, dal momento che il bilancio costituisce non solo il "contenitore" delle risorse finanziarie disponibili, ma anche l'indicatore delle scelte strategiche da perseguire.

Sebbene lo studio della politica agricola attraverso un'analisi dei trasferimenti erogati dall'UE offra una visione parziale e approssimativa, in quanto molti strumenti di politica economica non passano attraverso i bilanci, peraltro esso permette di ricavare alcune considerazioni sulle logiche sottostanti e sugli effetti economici del sostegno al settore primario.

Le risorse pubbliche destinate a una politica permettono di quantificare quella politica e di verificare se agli obiettivi strategici dichiarati corrispondono nei fatti altrettanto forti impegni di spesa.

Un ulteriore problema di cui soffre l'analisi della spesa è che essa si limita a determinare la quantità di moneta erogata, tralasciando ogni valutazione di tipo qualitativo: occorrerebbe anche verificare l'implementazione dei fondi e la realizzazione dei risultati ma, in questa sede, tale aspetto non è affrontato.

Obiettivi e contenuti dello studio

Chiariti i pregi e i limiti di un esame della politica agricola attraverso l'analisi della spesa², gli obiettivi che il presente lavoro si propone sono i seguenti: (i) offrire un quadro di sintesi sull'evoluzione e sul funzionamento della PAC e del bilancio comunitario; (ii) utilizzare le statistiche aggiornate disponibili per quantificare il contributo europeo al settore agricolo a livello merceologico e a livello nazionale in termini assoluti, da porre in parallelo con i cambiamenti normativi occorsi nel periodo esaminato; (iii) costruire alcuni indicatori relativi di spesa per calcolare e confrontare il sostegno unitario.

Le principali domande cui si cercherà di rispondere sono:

- quanto pesa la spesa comunitaria e, al suo interno, quella agricola, in relazione al Pil europeo?

² L'analisi si concentra sulla sezione Garanzia del FEOGA da cui si può osservare la quasi totalità della spesa comunitaria rivolta al settore primario e, comunque, di tutta la spesa attivata dalle componenti tradizionali della PAC.

- i trasferimenti all'agricoltura, depurati della componente inflazionistica, sono aumentati o diminuiti nel tempo in valore assoluto e in proporzione ad alcuni parametri del settore?
- quali sono i criteri alla base della ripartizione settoriale e territoriale dei pagamenti del FEOGA Garanzia?

Il lavoro è strutturato in cinque capitoli.

Il primo introduce il tema della PAC, dei suoi obiettivi e degli strumenti operativi e finanziari; si ripercorrono inoltre gli eventi più importanti che hanno modificato le logiche e le modalità di intervento in campo agricolo e nei settori dell'economia a esso legati.

Il secondo capitolo fornisce un quadro generale di riferimento del bilancio comunitario: esso descrive le tappe principali nell'evoluzione del sistema finanziario dell'UE e la normativa riguardante la formazione, l'adozione e il controllo del bilancio generale.

Il fulcro dell'elaborato è rappresentato dai capitoli tre, quattro e cinque.

Nel terzo capitolo si analizza la destinazione passata e attuale delle uscite comunitarie, con uno sguardo al futuro prossimo – la programmazione per il periodo 2007-2013 – e a quello remoto; vengono presentati gli importi di spesa, in valore assoluto e in proporzione al bilancio complessivo, per mostrare la progressiva erosione di risorse finanziarie indirizzate alla politica agricola e la parallela "conquista" di peso delle altre politiche comunitarie.

L'analisi prosegue dal livello generale (capitolo terzo) a quello dettagliato della sola spesa agricola (capitolo quarto) al fine di valutare l'impatto delle recenti riforme della PAC sulla composizione della spesa del FEOGA Garanzia dal punto di vista delle misure utilizzate e della destinazione settoriale e territoriale dei pagamenti.

Infine, nel quinto capitolo si misura l'incidenza della spesa agricola su parametri obiettivi del settore primario – la superficie coltivata, l'occupazione, la produzione e il valore aggiunto –, in quanto la costruzione di tali indicatori offre una più esatta comparabilità dei dati ottenuti tra comparti e tra Paesi e permette di individuare gli effetti redistributivi della PAC.

1. LINEAMENTI E SVILUPPO DELLA POLITICA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

La Politica Agricola Comune (PAC), dal trattato di Roma a oggi, si è profondamente rinnovata negli obiettivi e negli strumenti per adattarsi ai cambiamenti socio-economici e per rispondere alle nuove esigenze dei mercati agricoli e delle aree rurali. Il presente capitolo ricostruisce le diverse fasi attraverso le quali la PAC si è trasformata da una politica di impostazione settoriale e produttivistica a una politica del territorio.

1.1. LE ORIGINI DELLA PAC

L'agricoltura ha rappresentato, fin dai tempi dei negoziati del trattato di Roma, un elemento chiave delle politiche europee. A quell'epoca, con il ricordo ancora vivo delle penurie alimentari dell'immediato dopoguerra, era necessario garantire alla Comunità la capacità di auto-provvigionamento³.

L'articolo 33 del Trattato indica le finalità della politica agricola:

- incrementare la produttività dell'agricoltura;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito di coloro che lavorano nel settore;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

I principi fondamentali su cui si basa la PAC sono⁴:

- un mercato unificato, inteso come libera circolazione dei prodotti agricoli fra gli Stati membri; per realizzare tale condizione è necessario che, all'interno dell'Unione vi sia uniformità in tema di disposizioni amministrative, di regole di concorrenza e di prezzi;
- la preferenza comunitaria, ovvero la priorità negli scambi per i prodotti agricoli dell'Unione europea (UE);
- la solidarietà finanziaria, ovvero il sostenimento di tutte le spese conseguenti all'implementazione della PAC.

³ Cfr. S. Vieri, 1994.

⁴ Cfr. R. Ackrill, 2000.

Nel corso del tempo la PAC ha realizzato con successo i suoi obiettivi iniziali: è riuscita infatti a promuovere sia la produzione che la produttività, ha stabilizzato i mercati e assicurato l'approvvigionamento dei prodotti e ha protetto gli agricoltori contro le fluttuazioni dei prezzi sui mercati mondiali⁵.

Allo stesso tempo però il sistema di sostegno ai prezzi ha incoraggiato la sovrapproduzione, ha imposto ai consumatori europei prezzi superiori a quelli che si sarebbero formati in un mercato libero e ha distorto il commercio internazionale a danno dei Paesi terzi esportatori di prodotti agricoli.

I problemi delle eccedenze e dell'insostenibilità finanziaria della spesa agricola erano causati dall'"accoppiamento" del sussidio ricevuto con la quantità prodotta e, già dalla fine degli anni Settanta, si rendeva necessario il varo di una modifica che liberalizzasse i mercati ed equiparasse i prezzi interni con quelli internazionali.

1.2. LA POLITICA DEI PREZZI E DEI MERCATI

L'agricoltura è il settore dove maggiori sono stati i risultati nell'attuazione di un mercato comune e la politica agricola si è affermata come uno dei principali strumenti sopranazionali che ha uniformato e regolamentato i mercati di quasi tutti i prodotti agricoli europei. La costituzione di una politica agricola europea richiedeva la piena e rapida armonizzazione delle varie forme di sostegno e di protezione nazionali e la fissazione di prezzi comuni⁶.

Nel 1962 furono approvati i progetti di regolamento per la realizzazione delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM)⁷ e la prima organizzazione venne istituita per i cereali nel 1967⁸.

⁵ Cfr. C. Ritson, D. R. Harvey, 1997.

⁶ Cfr. F. De Filippis, L. Salvatici, 1997.

⁷ Le OCM sono disposizioni stabilite dalle decisioni comunitarie, che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'UE. Da quando è stata istituita la politica agricola comune, esse hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei settori in cui era necessario e oggi interessano circa il 90% della produzione agricola finale comunitaria. Il trattato, all'articolo 34, non definisce la nozione di Organizzazione comune di mercato ma indica le forme che può assumere a seconda dei prodotti: regole comuni in materia di concorrenza, coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali dei mercati e organizzazione europea dei mercati. In concreto sono state create soprattutto organizzazioni europee dei mercati. Le organizzazioni talvolta si differenziano notevolmente quanto a contenuto e spaziano dalla previsione di un regime completo dei prezzi fino a semplici regole commerciali o norme sulla qualità. All'occorrenza esse contemplano anche norme che derogano alle regole generali di concorrenza, misure di salvaguardia e misure di controllo dei mercati.

Per garantire il funzionamento delle OCM, la Comunità ha innanzitutto istituito un sistema articolato di prezzi e di misure protettive⁹.

Alcune OCM prevedono inoltre la concessione di premi e di aiuti per ettaro o per quantitativi di prodotto (si parla di sostegno "accoppiato" alla produzione).

In seguito alle recenti riforme, in taluni settori la diminuzione dei prezzi garantiti è stata compensata dall'erogazione di aiuti diretti sostituiti, con la riforma Fischler, da un nuovo sistema di pagamenti indipendenti dalla produzione¹⁰ – "disaccoppiati" – e unici per le varie OCM¹¹.

Per le OCM sono infine istituiti regimi di quote e di quantitativi nazionali, allo scopo di controllare la produzione agricola e di limitare le eccedenze e l'ammasso. Il ritiro dei terreni dalla produzione (*set-aside*), la diversificazione per usi non alimentari (per esempio, produzione di materie prime per i biocarburanti) e il versamento di importi compensativi, consentono anch'essi di prevenire la sovrapproduzione (Tab. 1.1).

⁸ Regolamento CEE n. 120/67 del Consiglio del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

⁹ Il Consiglio, all'inizio di ciascuna campagna di commercializzazione, fissa artificialmente tre diversi prezzi: il prezzo indicativo, il prezzo d'entrata e il prezzo d'intervento dei prodotti.

Il prezzo indicativo, detto anche prezzo di base o prezzo di orientamento, è il prezzo al quale le autorità comunitarie ritengono dovrebbe avvenire la transazione.

Il prezzo soglia o prezzo limite, è il prezzo di ingresso alle frontiere dell'UE, calcolato in modo tale che i prodotti importati siano venduti sul mercato comune a un prezzo pari a quello indicativo.

Il prezzo d'intervento è il prezzo garantito, al di sotto del quale l'organismo d'intervento designato nazionale procede all'acquisto e al magazzinaggio della produzione.

¹⁰ La PAC presenta i caratteri sia della spesa allocativa sia di quella redistribuiva. La prima è volta a mutare la ripartizione di beni e/o servizi compiuta dal mercato, per correggere imperfezioni nel funzionamento delle forze di mercato e per migliorare i risultati di queste ultime. La politica agricola, infatti, è destinata a sostenere i prezzi a un livello tale da assicurare un reddito equo agli agricoltori; il costo che ciò comporta dipende dal divario tra i prezzi di mercato e i prezzi di sostegno.

Tuttavia, una parte importante della PAC assume la forma di sostegno diretto al reddito degli agricoltori e ha, quindi, carattere redistributivo. Gli aiuti diretti hanno il pregio di sostenere il reddito degli agricoltori senza toccare la struttura dei prezzi; l'aiuto, in quanto indipendente dalla produzione effettiva, cessa di avere obiettivi produttivistici e si configura come strumento di una politica sociale pura di sostegno del reddito di una determinata categoria. Cfr. A. Germanò, 2005.

¹¹ In occasione del Consiglio "Agricoltura" del dicembre 2004, la commissaria incaricata dell'agricoltura e dello sviluppo rurale Fischer Böel ha annunciato l'intenzione di estendere l'approccio orizzontale attivato per il Pagamento unico aziendale (PUA) alle 21 OCM - ognuna delle quali è attualmente retta da un regolamento di base a sé - e costituire un unico insieme di norme armonizzate nei classici settori della politica di mercato. Sebbene si tratti di una semplificazione tecnica e non politica, che mira a ridurre la burocrazia e i suoi costi, questa proposta lancia un chiaro messaggio: l'intenzione della Commissione di abbandonare un sistema di sostegno a specifici prodotti e di trasferirlo al produttore. Cfr. COM(2005) 509 def.

Tab. 1.1 - Classificazione delle organizzazioni comuni di mercato

Tipi di organizzazioni comuni di mercato	Prodotti interessati
Pagamento unico per azienda	Tutte le OCM
Aiuti supplementari	Frumento duro, colture proteiche, riso, frutta a guscio, colture energetiche, fecola di patate
Intervento e aiuti alla produzione	Latte e prodotti lattiero-caseari (dal 2005), carni bovine, riso, olio d'oliva, cereali, ovini, semi oleosi, uve secche
Intervento	Zucchero, latte e prodotti lattiero-caseari, vino, carni suine, ortofruttili freschi
Aiuti alla produzione	Lino e canapa, foraggi essiccati, prodotti trasformati a base di ortofruttili, tabacco, luppolo, sementi, caprini, banane
Protezione doganale	Pollame, uova, piante vive e prodotti della floricoltura, prodotti non assoggettati ad un'organizzazione comune di mercato specifica

Fonte: elaborazione propria

1.3. LA POLITICA DELLE STRUTTURE AGRICOLE

Le profonde differenze strutturali presenti nelle agricolture dei sei Paesi fondatori richiedevano l'avvio di una politica comune che cercasse di armonizzare le strutture produttive agricole in modo da superare, o almeno attenuare, le disparità di reddito esistenti sia fra le aziende sia nelle diverse realtà regionali e, più in generale, tra i redditi del settore agricolo e quelli dei settori extra-agricoli.

Fin dalla conferenza di Stresa del 1958, numerose erano state le analisi e le indicazioni per una politica strutturale; nonostante ciò, la PAC si è configurata sin dal principio come una politica settoriale¹².

Sulla spinta delle proposte contenute nel cosiddetto "Piano Mansholt" del 1968¹³, la politica delle strutture prese il via negli anni Settanta, con l'approvazione di tre direttive socio-strutturali:

¹² L'istituzione del Fondo europeo agricolo di garanzia e di orientamento (FEOGA), sezione orientamento, è avvenuta nel 1964, ma è ben noto lo squilibrio nella dotazione delle risorse a carico di questa sezione rispetto a quella Orientamento. Per una quantificazione della spesa assegnata alle due sezioni del FEOGA, si veda la tabella 4.1.

¹³ Sicco Mansholt, presidente della Commissione europea nel 1972, nel *Memorandum* sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea, scriveva: "Risulta chiaro che la politica dei mercati e di

1. la direttiva 72/159, volta all'ammodernamento delle aziende agricole;
2. la direttiva 72/160, il cui scopo era quello di incoraggiare la cessazione dell'attività agricola;
3. la direttiva 72/161, per l'informazione e la qualificazione professionale degli agricoltori.

A completare il quadro di interventi di politica strutturale, si aggiungeva la direttiva 75/268 a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.

Sebbene le direttive del 1972 rappresentino il primo vero intervento nel campo della politica strutturale, esse erano impostate in un'ottica settoriale e si riferivano alle singole aziende, senza considerare le caratteristiche della realtà socio-economica in cui erano inserite¹⁴.

Alla scadenza delle tre direttive, il regolamento 797/85¹⁵, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, modificava la concezione di base della politica strutturale: non più finalità di tipo produttivistico ma obiettivi impostati in funzione della duplice necessità di salvaguardare i livelli di reddito e di occupazione e di ricercare un coordinamento con la politica dei prezzi, per evitare la formazione di nuove eccedenze, attraverso azioni volte a ridurre i costi di produzione, a privilegiare la qualità dei prodotti, a favorire la diversificazione produttiva e la riconversione delle terre¹⁶.

La politica strutturale è stata successivamente affiancata da nuovi e importanti strumenti, tra cui il regolamento 2088/85 sui Programmi integrati mediterranei (PIM) nel 1985¹⁷.

sostegno dei prezzi non può da sola risolvere le difficoltà fondamentali dell'agricoltura. Una simile politica incontra limiti molto stretti. Il superamento di tali limiti disorganizza il mercato e determina oneri insostenibili per la collettività senza contribuire efficacemente al miglioramento della sorte della popolazione agricola". Si veda in particolare la parte IV *Programma agricoltura 1980* in COM(68) 1000.

¹⁴ Cfr. F. De Filippis, D. Storti, 2001.

¹⁵ La direttiva, per sua natura, per essere applicata richiede il recepimento da parte del potere legislativo degli Stati membri, che provvede a emanare una apposita legge nazionale. Il regolamento, invece, diviene esecutivo dopo 20 giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Cfr. G. Tesauo, 2001.

¹⁶ Cfr. S. Vieri, *op. cit.*

¹⁷ I PIM sono programmi pluriennali e intersettoriali destinati a consentire alle regioni mediterranee in Italia, Francia e Grecia di fronteggiare le conseguenze dell'allargamento a Spagna e Portogallo. Essi si propongono di realizzare una serie di interventi comunitari su vasta scala, impostati a livello territoriale e finalizzati a promuovere l'attività di tutti i settori in grado di contribuire allo sviluppo socio-economico delle suddette regioni.

La riforma dei fondi strutturali del 1988 sancì il definitivo passaggio dall'approccio settoriale a quello integrato nella programmazione degli interventi; essa ha inoltre riunificato entro un unico quadro giuridico tutti gli strumenti di intervento utilizzati fino a quel momento¹⁸.

I fondi attualmente a disposizione della politica strutturale sono: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo per la pesca (FEP) e il Fondo di coesione¹⁹. La politica delle strutture agricole attuata dalla Comunità fino al 2006 è stata sostanzialmente finanziata attraverso la sezione Orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA)²⁰ che, in base alle nuove disposizioni sugli interventi settoriali, è stato sostituito dal Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR)²¹.

Nel periodo 2007-2013 gli interventi dei fondi strutturali si concentreranno su tre obiettivi:

- a) convergenza, che comprende i Paesi interessati al Fondo di coesione e tutte le regioni che escono dall'ex obiettivo 1 per un mero effetto statistico²²;
- b) competitività e occupazione, per tutte le regioni che non possono rientrare nell'obiettivo "convergenza";
- c) cooperazione territoriale, intesa nella triplice accezione di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

¹⁸ Cfr. regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

¹⁹ Il FESR è stato istituito con il regolamento CEE n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, per finanziare infrastrutture, investimenti produttivi destinati a creare occupazione e interventi a favore delle PMI. Il FSE è disciplinato dal regolamento CEEA n. 9/60 del Consiglio e promuove la formazione e l'inserimento professionale. Lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) è stato istituito con il regolamento CEE n. 2080/93 del Consiglio, abrogato dal Regolamento CE n. 1198/2006 del Consiglio, relativo al Fondo europeo per la pesca (FEP). Il Fondo di coesione, infine, è nato con l'adozione del regolamento CE n. 1164/94 del Consiglio del 16 maggio 1994; esso finanzia negli Stati membri meno prosperi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'ambiente.

²⁰ Nel testo viene utilizzato l'acronimo francese *Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole*.

²¹ Il regolamento CE n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005 istituisce due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), destinato a finanziare esclusivamente le spese relative alla PAC, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che diviene l'unico strumento di finanziamento dello sviluppo rurale. Il regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Si veda il paragrafo 1.6 per una descrizione dei nuovi fondi.

²² Vale a dire tutte quelle regioni che risulteranno al di sopra del 75% della media del Pil *pro capite* comunitario in quanto la media stessa si riduce per effetto dell'ampliamento del 2004.

Essi sostituiscono i precedenti obiettivi 1, 2 e 3, in base alla recente riforma della politica regionale²³, come mostra la tabella 1.2.

Tab. 1.2 – La riforma dei fondi strutturali

AGENDA 2000		PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013	
Obiettivi	Fondi	Obiettivi	Fondi
Coesione	Fondo di coesione	Convergenza	FESR, FSE, Fondo di coesione
Obiettivo 1 Regioni in ritardo di sviluppo	FEOGA Orientamento, FESR, FSE,		
Obiettivo 2 Zone di riconversione economica e sociale	FESR, FSE	Competitività regionale e occupazione	FESR, FSE
Obiettivo 3 Risorse umane (tutte le regioni fuori Ob. 1)	FSE		
Interreg	FESR	Cooperazione territoriale	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA Orientamento		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca, fuori Obiettivo 1	FEOGA Garanzia SFOP		
9 obiettivi	6 strumenti finanziari	3 obiettivi	3 strumenti finanziari

Fonte: INEA, Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Rapporto 2003/2004

Infine, una quota della dotazione finanziaria dei Fondi strutturali è dedicata alle iniziative comunitarie. Si tratta di programmi specifici elaborati dalla Commissione su tematiche considerate prioritarie, che interessano il territorio europeo nel suo complesso. Nel periodo di programmazione che termina nel 2006, le iniziative attive sono: Interreg III, Urban II, Equal e Leader+²⁴. Quest'ultima è pensata specificamente per innescare lo sviluppo integrato e partecipato con particolare riguardo alle aree rurali.

1.4. LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Nel 1986 l'Atto Unico europeo introdusse tra le finalità della Comunità la coesione economica e sociale, che doveva essere raggiunta attraverso la

²³ Cfr. regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio.

²⁴ Leader è l'acronimo di *Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*.

riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e un'azione specifica in quelle meno favorite o insulari, con particolare riguardo alle zone rurali²⁵.

Il documento sul futuro del mondo rurale²⁶ considerava in modo complessivo lo spazio rurale, non come una semplice delimitazione geografica, ma come "tessuto economico e sociale che comprende una serie di attività eterogenee"²⁷.

Tuttavia solo negli anni Novanta prese forza la politica di sviluppo rurale in Europa: risalgono infatti a questo periodo l'iniziativa comunitaria *Leader*, la riforma MacSharry e la conferenza di Cork. Infine, l'adozione del regolamento 1257/99 per lo sviluppo rurale nell'ambito di *Agenda 2000* istituzionalizza lo sviluppo rurale, che diventa il "secondo pilastro" della PAC²⁸.

L'ultima tappa nell'evoluzione della normativa comunitaria per lo sviluppo rurale si realizza con l'inizio del nuovo periodo di programmazione 2007-2013. La principale novità è costituita dall'approvazione del regolamento 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il Consiglio individua le seguenti priorità strategiche della Comunità per il prossimo settennato:

1. miglioramento della competitività del settore agricolo e del settore forestale;

²⁵ Il criterio utilizzato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) per definire il grado di ruralità di una regione (intesa in senso lato, cioè come unità territoriale) è basato sulla densità di popolazione (inferiore a 150 abitanti per km²). Se oltre il 50% della popolazione vive in comunità rurali, la regione stessa è considerata prevalentemente rurale; se tale quota è compresa tra il 15% e il 50%, la regione è considerata significativamente rurale; infine, se la quota è inferiore al 15%, si ha una regione prevalentemente urbana. Cfr. OCSE, 2003a. L'UE segue la definizione OCSE delle aree rurali.

²⁶ Si vedano le comunicazioni della Commissione *Il futuro del mondo rurale*, COM501 (88) e *Agricoltura e ambiente*, COM338 (88).

²⁷ Oggi le regioni rurali rappresentano il 92% del territorio dell'Unione europea. Il 19% della popolazione europea abita in zone prevalentemente rurali e il 37% in zone con una significativa componente rurale. Tali regioni producono il 45% del valore aggiunto dell'UE e il 51% dell'occupazione. Cfr. Commissione europea, DG Agricoltura e sviluppo rurale, 2006b.

²⁸ Nel 1997 un gruppo di esperti di economia agraria si riunì per condurre uno studio per la DG Agricoltura della Commissione Europea con cui contribuire al dibattito sul futuro della PAC, in previsione dell'attuazione di *Agenda 2000*. Il cosiddetto *Rapporto Buckwell* forniva proposte per una riforma della PAC e indicava gli obiettivi e i principi di una politica agricola e rurale comune per l'Europa (CARPE, dall'acronimo inglese *Common agricultural and rural policy for Europe*). Il rapporto suggeriva una maggiore integrazione tra la politica agricola e quella di sviluppo rurale e che la politica agricola dovesse promuovere un'agricoltura economicamente efficiente e ambientalmente sostenibile. Cfr. A. Buckwell et al., 1997.

2. miglioramento dell'ambiente e del paesaggio;
3. miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e promozione della diversificazione dell'economia rurale²⁹.

1.5. LE RECENTI RIFORME

Negli anni Novanta, le pressioni a favore di ulteriori riforme della PAC sono cominciate a crescere; esse provenivano dai Paesi contribuenti netti al bilancio comunitario e dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)³⁰, che spingeva per una liberalizzazione del mercato agricolo europeo. Infine, le previsioni di un nuovo ampliamento dell'Unione avrebbero reso necessario aumentare i livelli futuri di spesa.

Rispetto ai numerosi tentativi di modificare la PAC negli anni Ottanta³¹, la riforma MacSharry del 1992 si presentava come profondamente innovativa in quanto, per la prima volta, metteva in discussione il sistema dei prezzi protetti che venivano ridotti di quasi un terzo nei settori dei seminativi e della carne bovina. Al fine di compensare gli agricoltori per la conseguente perdita di reddito, la riforma prevedeva pagamenti legati al numero di ettari coltivati (o messi a riposo) e alla resa media storica dell'area. Si trattava quindi solo di un disaccoppiamento parziale dalla quantità prodotta, in quanto gli aiuti rimanevano legati all'uso della terra e al mantenimento della produzione cui il sostegno è indirizzato. Tuttavia, l'incentivo ad aumentare la quantità prodotta

²⁹ Cfr. decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

³⁰ L'OMC (in inglese WTO: *World Trade Organization*) è l'istituzione mondiale che detta le regole del commercio tra le nazioni. La sua attività si fonda sugli Accordi Mondiali per il Commercio (*WTO Agreement*), negoziati e sottoscritti da pressoché tutte le nazioni del mondo e ratificate dai loro parlamenti. Erede del GATT (*General agreement on trade and tariffs*), il WTO è stato istituito formalmente il 1° gennaio 1995 con l'accordo finale dell'Uruguay Round sulle negoziazioni multilaterali del commercio. I suoi principali obiettivi includono: (i) amministrare gli accordi commerciali; (ii) agire come forum per le negoziazioni commerciali; (iii) decidere sulle controversie commerciali; (iv) rivedere le politiche nazionali sul commercio; (v) assistere le nazioni in via di sviluppo nelle questioni di politica commerciale. Cfr. www.wto.org.

³¹ Il processo di riforma della PAC degli anni Ottanta si è limitato ad attivare disincentivi e tetti alla produzione invece di agire alla radice del problema delle eccedenze, rimuovendo il generoso sostegno dei prezzi. Si vedano in proposito il regolamento CEE n. 1094/88 del Consiglio, riguardante il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione, e il regolamento CEE n. 1096/88 del Consiglio, che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola.

veniva meno, perché la resa *pro tempore* non costituiva la base per il calcolo del diritto a ricevere i pagamenti compensativi³².

Con il pacchetto MacSharry nascevano inoltre le misure di accompagnamento, ovvero misure sperimentali a metà strada tra l'intervento strutturale e la politica dei mercati, che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale e di salvaguardia dei redditi agricoli³³.

Agenda 2000 ha proseguito il processo di liberalizzazione operando un'ulteriore riduzione dei prezzi nei comparti dei seminativi, della carne bovina e dei lattiero-caseari. Ma la vera novità della riforma riguarda l'introduzione della responsabilità ecologica (o *cross-compliance*) e della modulazione: due strumenti "orizzontali" che si applicano cioè in modo trasversale a tutte le OCM³⁴. La prima incoraggia gli Stati membri a condizionare gli aiuti diretti a comportamenti di tutela ambientale, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali; la seconda permette agli Stati di stornare parte delle risorse delle misure di mercato per destinarle allo sviluppo rurale.

Agenda 2000 ha quindi continuato il sentiero di riorientamento degli interventi previsti dalla PAC, passando da forme incondizionate e garantite di sostegno a strumenti selettivi, orientati alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente, subordinati a comportamenti dei beneficiari e legati al territorio (le aree rurali). Tuttavia, dal punto di vista finanziario, le politiche di mercato e le indennità compensative continuavano ad assorbire la quota principale della spesa agricola.

Il compromesso raggiunto al vertice di Berlino del 1999³⁵ era quindi ben lontano dagli ambiziosi obiettivi comunicati dalla Commissione in *Agenda 2000: per un'unione più forte e più ampia* e si rendeva necessaria una *mid term review* (MTR)³⁶. In realtà, quella che doveva essere solo una revisione di metà

³² La logica del pagamento compensativo è giustificata dal fatto che proprio la politica comunitaria aveva indotto gli agricoltori a orientarsi verso produzioni standardizzate e intensive; di conseguenza, la Comunità europea non poteva abbandonare gli agricoltori a se stessi di fronte alla riforma. Come suggeriva il rapporto Buckwell, gli aiuti avrebbero dovuto sostenere le imprese nel cambiamento e cessare una volta completato il processo di aggiustamento dell'attività agricola alla nuova PAC ma, in *Agenda 2000*, non c'era nessun riferimento alla transitorietà né alla digressività degli aiuti. Cfr. A. Buckwell et al., *op. cit.*

³³ Le misure in oggetto sono contenute nei regolamenti CEE n. 2078, n. 2079 e n. 2080 del 1992.

³⁴ Regolamento CE n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

³⁵ Si vedano le *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Berlino.

³⁶ Cfr. *Revisione della politica a agricola comune*, COM(2002) 394 def.

percorso ha avuto una tale portata innovativa da provocare un vero e proprio cambiamento di rotta della politica agricola³⁷.

Il primo grande merito della riforma Fischler è di aver completato in modo definitivo il disaccoppiamento degli aiuti al reddito³⁸. Sotto la nuova riforma tutti i premi e i pagamenti diretti confluiscono in un Pagamento unico per azienda (PUA), determinato in base ai pagamenti percepiti dagli agricoltori nel triennio 2000-2002 e del tutto indipendente dal tipo di produzione, lasciando così l'agricoltore libero di orientare la produzione in base agli stimoli provenienti dal mercato.

In secondo luogo, l'obbligatorietà dell'eco-condizionalità subordina la concessione dell'aiuto ai comportamenti "virtuosi" dell'agricoltore.

Infine, la MTR aumenta la dotazione del secondo pilastro della PAC, che riceve risorse aggiuntive provenienti dalla modulazione obbligatoria³⁹ e dalle misure di accompagnamento la cui portata è stata estesa.

I cambiamenti introdotti dalle recenti riforme dimostrano lo sviluppo della "filosofia" della politica agricola: la rottura tra aiuti e produzione⁴⁰ e il progressivo allineamento dei prezzi europei dei generi alimentari a quelli mondiali, con ovvi benefici per i consumatori europei, dimostrano la volontà di abbandonare l'orientamento produttivistico e il sostegno indiscriminato all'agricoltura. Dall'altra parte, grazie all'eco-condizionalità dei pagamenti diretti, alla modulazione e all'introduzione delle misure di accompagnamento, il sostegno viene subordinato ai comportamenti degli agricoltori e i temi ambientali e lo sviluppo rurale conquistano maggiore attenzione.

³⁷ Per una trattazione critica della MTR si veda F. Sotte, 2005a.

³⁸ Cfr. il regolamento CE n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

³⁹ Il principio di base della modulazione consiste nella riduzione annuale di tutti gli importi dei pagamenti diretti corrisposti alle grandi imprese (quelle che ricevono oltre 5.000 euro di pagamenti diretti all'anno) per un determinato anno civile in uno Stato membro fino al 2012 in ragione delle seguenti percentuali: nel 2005, il 3%; nel 2006, il 4% e dal 2007 in poi, il 5%. Durante tutta la fase di *phasing-in*, la modulazione non si applica ai nuovi Stati membri.

Il Presidente della Commissione Barroso ha proposto che la percentuale aumentasse in misura progressiva anche dopo il 2009 e cioè nel 2009, il 6%, nel 2010, il 7% e così via fino a raggiungere la percentuale del 10% nel 2013. Cfr. *Agrafacts*, n. 84/2005, del 21/10/2005.

⁴⁰ In realtà, la rottura è considerata ancora parziale e la natura economica del PUA è controversa. Se formalmente si configura come un pagamento slegato dalla produzione e soggetto al rispetto di misure agro-ambientali, di fatto esso è accoppiato all'uso agricolo della terra. Inoltre l'aiuto sostiene i redditi degli stessi agricoltori beneficiari della "vecchia" PAC e si configura quindi come una sorta di rendita. Si vedano in proposito M. R. Pupo D'Andrea, 2005 e F. Sotte, 2005b.

Il risultato delle recenti riforme è una nuova PAC, più competitiva e orientata al mercato, che contribuisce all'agenda di Lisbona⁴¹ – in quanto favorisce la sostenibilità ambientale grazie all'abolizione degli incentivi a produrre – e implica maggiore attenzione ai temi della sicurezza e della qualità alimentare.

Nonostante questi risultati positivi, lo squilibrio nella dotazione finanziaria tra primo e secondo pilastro rimane preoccupante e la strada per trasformare la politica agricola in una politica di sviluppo rurale è ancora lunga⁴².

La tabella 1.3 riassume le principali modifiche apportate dalle recenti riforme.

Tab. 1.3 – I punti salienti delle recenti riforme

1992 - Riforma MacSharry
Regolamenti 2078, 2079 e 2080 del 1992
Riforma delle OCM:
– riduzione del prezzo di cereali, oleaginose, carne bovina e ovina
– compensazione tramite aiuti diretti
Misure di accompagnamento:
– misure agro-ambientali
– prepensionamento
– forestazione
1999 - Agenda 2000
Regolamenti 1257 e 1259 del 1999
Riforma delle OCM:
– ulteriore riduzione dei prezzi di seminativi e carne bovina
– riforma dei settori lattiero-caseario e vitivinicolo
– eco-condizionalità e modulazione degli aiuti diretti
Misure di accompagnamento classiche e misure di ammodernamento e di diversificazione
2003 - Riforma Fischler
Regolamenti 1782 e 1783 del 2003
Riforma delle OCM:
– disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione
– introduzione del PUA
Sviluppo rurale:
– eco-condizionalità e modulazione obbligatorie

Fonte: elaborazione propria

⁴¹ Al Consiglio europeo di Lisbona del 2000, l'UE si è prefissata l'ambizioso obiettivo di diventare entro il 2010 "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo". Si vedano in proposito le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e le conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001, che ha approvato una strategia per lo sviluppo sostenibile e ha aggiunto la dimensione ambientale al processo di Lisbona. Il 2 febbraio 2005 la Commissione europea ha rilanciato la strategia di Lisbona. Cfr. COM(2005) 24.

⁴² Cfr. F. Sotte, 2004.

1.6. IL FINANZIAMENTO DELLA PAC

La creazione di un fondo per il finanziamento della politica agricola è prevista dall'articolo 34 del trattato CE. Il FEOGA, nato nel 1962, è parte integrante del bilancio generale comunitario, in quanto le entrate costituiscono risorse proprie dell'Unione e le spese agricole sono imputate al bilancio.

Dal 1964 il FEOGA comprende due sezioni permanenti⁴³: la sezione Garanzia e quella Orientamento ma la prima ha sempre svolto un ruolo predominante in termini di dotazione finanziaria.

Il FEOGA Garanzia finanzia le spese delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli (OCM), le misure classiche di accompagnamento (gli interventi agro-ambientali, il prepensionamento, l'imboschimento e il sostegno all'agricoltura in zone svantaggiate non comprese nelle regioni dell'obiettivo 1⁴⁴), alcune spese veterinarie nonché le azioni intese a fornire informazioni sulla PAC⁴⁵.

Sono invece a carico della sezione Orientamento le altre misure di sviluppo rurale non sovvenzionate dal FEOGA Garanzia, tra cui le misure di ammodernamento, le misure di diversificazione e l'iniziativa Leader+.

In termini di I e II Pilastro della PAC, la sezione Garanzia finanzia sia la politica dei mercati sia la politica di sviluppo rurale mentre la sezione Orientamento copre le sole spese per lo sviluppo rurale (Fig. 1.1).

Le due sezioni del Fondo si differenziano anche nel fatto che le spese della sezione Garanzia sono obbligatorie e interamente a carico del bilancio UE; le spese per le misure strutturali sono invece cofinanziate dagli Stati membri⁴⁶. Inoltre, mentre l'erogazione di contributi a titolo della sezione Garanzia avviene in modo "indiscriminato"⁴⁷, la procedura di accesso al FEOGA Orientamento

⁴³ Regolamento CEE n. 17/64 del Consiglio del 5 febbraio 1964.

⁴⁴ L'obiettivo 1 promuove lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo e il cui PIL medio pro capite è inferiore al 75% della media dell'Unione.

⁴⁵ Regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999.

⁴⁶ A questo proposito, la Commissione aveva avanzato la proposta di co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti, sia per "alleggerire" la spesa agricola a carico del bilancio comunitario, sia perché tali pagamenti si configurano come veri e propri aiuti al reddito. Secondo la proposta, l'UE avrebbe rimborsato agli Stati il 75%, anziché il 100%, della spesa per pagamenti diretti ma l'ipotesi è stata subito rifiutata dagli Stati membri – Francia *in primis* – che hanno parlato di "ri-nazionalizzazione" della PAC. Cfr. *Agrafacts* n.38/2005, del 10/05/2005.

⁴⁷ In seguito alla MTR, la concessione dei pagamenti diretti è legata al rispetto di diversi obblighi in materia ambientale, veterinaria, fitosanitaria e agronomica. La condizionalità ecologica risponde alla

prevede l'elaborazione di progetti che si inquadrino in programmi comunitari di sviluppo territoriale.

Fig. 1.1 – I due pilastri della PAC



Fonte: elaborazione propria

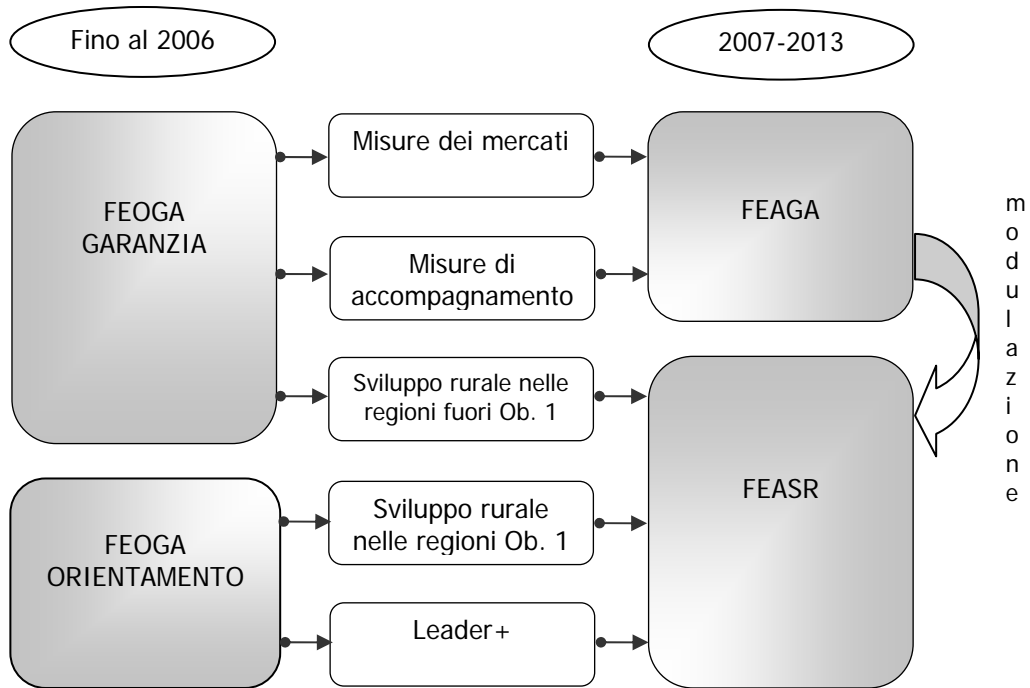
Allo scopo di semplificare gli strumenti di bilancio per migliorare l'attuazione degli obiettivi politici dell'UE, il regolamento 1290 del Consiglio del 21 giugno 2005, istituisce un quadro giuridico unico per il finanziamento delle spese connesse alla PAC. Come parte del progetto più complessivo di riforma degli strumenti finanziari di intervento nell'agricoltura europea, sono creati due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), destinato a finanziare esclusivamente le spese relative alla PAC, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che diviene l'unico strumento di finanziamento dello sviluppo rurale, secondo il principio *one fund, one programme*.

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, dal 1° gennaio 2007 le risorse e le missioni affidate in precedenza per lo sviluppo rurale sia alla sezione Garanzia sia a quella Orientamento sono state trasferite al nuovo FEASR (Fig. 1.2).

domanda crescente di stabilire un legame tra la concessione degli aiuti e ciò che l'opinione pubblica e i consumatori si attendono dalla PAC, ovvero delle nuove responsabilità per gli agricoltori che beneficiano dei pagamenti diretti, in termini di mantenimento delle terre in buone condizioni agronomiche e di rispetto delle norme in materia di sanità pubblica, di salute delle piante e degli animali e di preservazione dell'ambiente. In caso di inosservanza della *cross-compliance*, i pagamenti diretti sono ridotti in modo proporzionale secondo le sanzioni previste dal regolamento 1782/2003.

La volontà di progredire verso la logica di premiare i comportamenti virtuosi dell'agricoltore è chiara, tuttavia l'eco-condizionalità rappresenta lo standard minimo che l'agricoltore deve garantire per ottenere il pagamento e non, invece, il criterio in base al quale vengono erogati gli aiuti al reddito.

Fig. 1.2 – Un quadro giuridico unico per il finanziamento della PAC



Fonte: elaborazione propria

2. IL BILANCIO GENERALE DELL'UNIONE EUROPEA

Questo capitolo illustra a grandi linee l'evoluzione delle finanze pubbliche dell'UE, gli aspetti giuridici e istituzionali che presiedono alla preparazione e all'approvazione del bilancio – il documento principale dell'analisi della finanza comunitaria – e la struttura del bilancio stesso.

2.1. IL SISTEMA FINANZIARIO DELL'UNIONE EUROPEA

2.1.1. La formazione del sistema finanziario della Comunità⁴⁸

Nei primi venti anni del sistema finanziario comunitario (1953-1975) si sono prodotti quattro importanti sviluppi: il movimento verso l'unificazione degli strumenti di bilancio, il progresso verso l'autonomia finanziaria della Comunità Europea (CE) con l'introduzione del regime delle risorse proprie⁴⁹, lo sviluppo delle politiche comuni e, infine, la ricerca di un equilibrio interistituzionale nell'esercizio del potere di bilancio⁵⁰.

All'inizio degli anni Ottanta, la CE sperimentò una serie di crisi riconducibili a tre ragioni principali: un clima conflittuale nelle relazioni tra le istituzioni in tema di potere di bilancio, l'inadeguatezza delle entrate a soddisfare il fabbisogno della Comunità e il problema del contributo netto al bilancio sollevato dal Regno Unito⁵¹.

⁴⁸ Le origini di un sistema finanziario comunitario risalgono alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) istituita dal trattato di Parigi del 1951. Il Trattato non utilizza mai la parola bilancio ma "stato generale di previsione" delle spese amministrative (art. 78), mentre la maggior parte delle spese e la quasi totalità delle entrate trovavano allocazione nel "bilancio operativo". Il Trattato istitutivo CECA è scaduto nel 2002 e, per quanto riguarda la successione della CECA in materia finanziaria, cfr. Risoluzione del Consiglio del 20 luglio 1998.

⁴⁹ La prima decisione di questa natura è stata adottata nel 1970; cfr. decisione n. 70/243/CECA, Euratom del Consiglio.

⁵⁰ Cfr. Commissione Europea, 2002b.

⁵¹ Secondo M. Nava, 2000, p. 27, è erroneo sostenere che i saldi netti di bilancio dovrebbero essere negativamente correlati con il reddito (i paesi poveri dovrebbero avere un saldo netto positivo, i paesi ricchi viceversa), seguendo una "intuizione" popolare di equità. Ciò sarebbe corretto solo se le spese dell'Unione fossero esclusivamente redistributive in base a criteri di reddito nazionali. La presenza di spese allocative, di spese amministrative e di spese redistributive calcolate su base regionale (e non nazionale), impedisce di identificare nei saldi netti l'effettivo valore monetario ricevuto dagli Stati.

Le crisi dei primi anni Ottanta portarono il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 alla conclusione di un accordo, i cui elementi chiave erano nuove norme sulla disciplina di bilancio, una formula per ridurre i contributi del Regno Unito⁵² e un incremento del massimale Imposta sul Valore Aggiunto (IVA) all'1,4%.

L'efficacia pratica di queste disposizioni si rivelò limitata a causa del riaccendersi dei conflitti tra il Parlamento e il Consiglio e per la riluttanza dei ministri dell'agricoltura ad accettare il quadro di disciplina delle spese agricole definito dai ministri delle finanze. Di conseguenza, la Commissione elaborò un'altra assai più radicale riforma del sistema finanziario comunitario⁵³ che prevedeva tre orientamenti politici principali⁵⁴:

- l'attribuzione alla Comunità di risorse supplementari che ne garantissero il corretto funzionamento nel periodo 1988-1992;
- la definizione di una disciplina di bilancio rafforzata per garantire maggiore equilibrio tra le varie categorie di spesa e una crescita controllata delle stesse;
- l'introduzione di una relazione più stretta tra il contributo degli Stati membri e il loro livello di prosperità relativa, attraverso la creazione di nuove entrate basate sul Prodotto Nazionale Lordo (Pnl) di ciascuno Stato⁵⁵.

⁵² Il meccanismo di correzione dello squilibrio di bilancio britannico prevede che i due terzi della differenza tra la parte del Regno Unito nel gettito Iva e la sua parte nelle spese comunitarie ritornano al Regno Unito sotto forma di riduzione della base imponibile Iva britannica; tale sgravio è a carico di tutti gli altri Stati membri secondo la loro parte rispettiva nei versamenti Iva (a eccezione della Germania che versa solo i due terzi della sua parte normale, mentre il saldo è suddiviso secondo i medesimi criteri tra gli altri Stati membri). Si veda in merito la decisione del Consiglio europeo del 7 maggio 1985.

⁵³ Tale riforma è stata oggetto di una proposta globale, il cosiddetto "pacchetto Delors", presentata nel febbraio 1987 sotto forma di due comunicazioni: *Portare l'Atto unico europeo al successo: una nuova frontiera per l'Europa*, COM(87) 100 del 19.2.1987, e *Relazione sul finanziamento del bilancio della Comunità*, COM(87) 101 del 3.3.1987. Per una valutazione esaustiva del pacchetto Delors I, cfr. COM(92) 81 def. e COM(92) 82 def.

⁵⁴ Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988; decisione 88/376/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 e decisione 88/377 del Consiglio del 24 giugno 1988.

⁵⁵ Con l'entrata in vigore della nuova decisione sulle risorse proprie del 29 settembre 2000, la nozione di Pnl è stata sostituita da quella concettualmente identica di Reddito nazionale lordo (Rnl). Si definisce Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil) il risultato finale dell'attività di produzione delle unità produttrici residenti. Esso corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi ed aumentata dell'Iva gravante e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma dei valori aggiunti ai prezzi di mercato delle varie branche di attività economica, aumentata dell'Iva e delle imposte indirette sulle importazioni, al netto dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati. Si definisce Prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato l'aggregato che esprime i risultati economici conseguiti dai fattori produttivi residenti nel paese. Si calcola sommando al Pil i redditi da lavoro dipendente nonché i redditi da capitale ed impresa ricevuti dal Resto del mondo e

Il perno della disciplina di bilancio era costituito dalle prospettive finanziarie per il periodo 1988-1992, che definivano un quadro di riferimento con gli importi degli stanziamenti di impegno per ogni anno⁵⁶.

Sulla scorta dell'esito positivo del dispositivo attuato nel 1988, la Commissione decise di rinnovare le prospettive finanziarie e l'accordo interistituzionale e nel 1992 avanzò proposte per un nuovo scenario finanziario sotto il titolo *Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni* – più noto come "pacchetto Delors II" – e *Le finanze pubbliche comunitarie da oggi al 1997*⁵⁷. La Commissione individuava tre grandi priorità politiche: la coesione economica e sociale, le azioni esterne e il rafforzamento della competitività dell'industria europea.

L'adozione da parte del Consiglio europeo del quadro finanziario per il periodo 1993-1999 avvenne nel vertice di Edimburgo del dicembre 1992. Tale nuovo quadro⁵⁸ riconfermava i principi di quello precedente: un'ulteriore crescita programmata di determinate categorie di spesa, una crescita parallela delle risorse proprie fino a un massimale dell'1,27% del Pnl nel 1999, il mantenimento delle quattro risorse proprie di entrate esistenti e il proseguimento della rigida disciplina di bilancio⁵⁹. Ma la principale innovazione introdotta dal nuovo accordo riguardava la collaborazione interistituzionale nel settore della procedura di bilancio.

Tra il 1997 e il 1998, quale parte del suo pacchetto di riforme *Agenda 2000*⁶⁰, la Commissione presentò un numero di proposte per le prospettive finanziarie che avrebbero coperto il periodo 2000-2006. Il negoziato si svolse in

sottraendo i flussi corrispondenti versati al Resto del mondo. Cfr. ISTAT, *Glossario dei termini statistici*, disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl#P>.

⁵⁶ Le prospettive finanziarie stabiliscono, per ciascun anno coperto e per ogni rubrica o sottorubrica, i massimali di spesa per stanziamenti di impegno; stabiliscono inoltre i massimali di spesa annuali globali per gli stanziamenti di impegno e per quelli di pagamento. Le istituzioni si impegnano a rispettare tali massimali nel corso di ogni procedura di bilancio corrispondente e nel corso dell'esecuzione di bilancio dell'esercizio in oggetto. Proprio a causa del fatto che la procedura di bilancio annuale continua a essere indispensabile per determinare il livello effettivo di spesa nell'ambito dei massimali e, soprattutto, la ripartizione tra le diverse linee di bilancio, le prospettive finanziarie non possono essere equiparate a un bilancio pluriennale. Cfr. Commissione Europea, 2000, p. 11.

⁵⁷ Rispettivamente COM(92) 2000 dell'11 febbraio 1992 e COM(92) 2001 del 10 marzo 1992.

⁵⁸ Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.

⁵⁹ In particolare, l'AlI del 29 giugno 1993 sancisce due principi fondamentali:

1. le prospettive finanziarie, una volta fissate, restano valide per l'intero periodo, fatta eccezione per gli adattamenti tecnici per tenere conto dell'evoluzione dei prezzi;
2. mantiene la distinzione precisa tra le SO e le SNO, così come l'uso che ne deriva.

⁶⁰ Cfr. *Agenda 2000: per un'Europa più forte e più ampia*, COM(97) 2000.

un contesto difficile; infatti, contemporaneamente a un nuovo quadro finanziario, occorreva decidere la riforma della PAC e delle azioni strutturali e determinare l'incidenza sulle spese dei successivi allargamenti. Inoltre, la nascita dell'Unione economica e monetaria imponeva maggiore rigore finanziario agli Stati membri.

L'accordo sulla prospettiva settennale venne raggiunto nel corso del vertice speciale di Berlino del marzo 1999 e il nuovo accordo interistituzionale (All) fu concluso il maggio seguente⁶¹.

Gli elementi più significativi di questa terza prospettiva finanziaria erano: un aumento marginale della spesa per la politica agricola comunitaria (PAC), una diminuzione della spesa per i fondi strutturali, lo stanziamento di aiuti pre-adesione ai dieci paesi candidati dell'Europa centrale e orientale (PECO), la stabilizzazione della spesa complessiva e una modifica alla base delle risorse, con la riduzione dell'elemento Iva e l'incremento del fattore Pnl.

Dal punto di vista della procedura di bilancio, il nuovo accordo apportava due miglioramenti: esso estendeva la concertazione all'insieme delle spese (sia obbligatorie che non obbligatorie) e allo svolgimento di tutta la procedura di bilancio. Inoltre, introduceva linee direttrici per grandi categorie per la classificazione delle spese.

L'attuale quadro finanziario è stato formalmente adottato il 17 maggio 2006 quando il Parlamento, il Consiglio europeo e la Commissione hanno firmato l'All sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria⁶².

Le tre istituzioni hanno riconosciuto le seguenti priorità per il prossimo settennato⁶³:

- integrare il mercato unico nel più ampio obiettivo di crescita sostenibile, indirizzando le politiche economiche, sociali e ambientali verso tale scopo;
- consolidare il sentimento di cittadinanza europea, completando la creazione di un'area di libertà, giustizia, sicurezza e accesso ai beni e ai servizi pubblici di base;
- promuovere il ruolo dell'Unione europea come partner globale, nell'assumere responsabilità regionali, nel promuovere la crescita sostenibile e contribuendo alla sicurezza civile e strategica.

⁶¹ Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

⁶² Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, del 17 maggio 2006.

⁶³ Si veda il paragrafo 2.2 per un'analisi delle singole categorie di spesa.

La tabella 2.1 fornisce un quadro di sintesi della formazione del sistema finanziario dell'UE.

Tab. 2.1 – Principali tappe nella formazione del sistema finanziario comunitario

1953-1975	La costituzione di un sistema finanziario originale
1962	Nasce il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA)
1965	Il trattato di fusione degli esecutivi integra nel bilancio CEE i bilanci amministrativi e di funzionamento CECA e CEEA
1970	Il Consiglio europeo di Lussemburgo <ul style="list-style-type: none"> – integra nel bilancio generale il bilancio per la ricerca e gli investimenti CEEA – introduce un sistema di risorse proprie – istituisce una distinzione tra SO e SNO – concede al Parlamento di diventare uno dei due rami dell'Autorità di bilancio
1971	Il trattato di Roma istituisce il Fondo sociale europeo (FSE)
1975	Nasce il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) Il Consiglio europeo di Bruxelles <ul style="list-style-type: none"> – introduce una nuova risorsa propria basata sul Pnl degli Stati membri – impone la disciplina di bilancio – rafforza le competenze del Parlamento nella procedura di bilancio
1975-1987	La crisi delle finanze comunitarie
1981	Nasce la politica comune della pesca
1984	Il Consiglio europeo di Fontainebleau introduce il meccanismo di correzione degli squilibri di bilancio da applicare al Regno Unito
1986	Conclusione dell'Atto unico europeo
1988-1992	La riforma delle finanze comunitarie: il pacchetto Delors I
1988	Con l'AtI sulla disciplina di bilancio, il pacchetto Delors I introduce il concetto essenziale della definizione e della pianificazione pluriennale delle politiche
1993-1999	Il consolidamento della riforma del 1988: il pacchetto Delors II
1993	Il pacchetto Delors II <ul style="list-style-type: none"> – rafforza la risorsa Pnl – individua come priorità le azioni strutturali e le azioni esterne – migliora la procedura di bilancio
2000-2006	La stabilizzazione del bilancio nella prospettiva dell'ampliamento dell'UE: <i>Agenda 2000</i>
1999	Il Consiglio europeo di Berlino adotta <i>Agenda 2000</i>
2004	In occasione dell'ampliamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale, entra in vigore un adattamento finanziario per il periodo 2004-2006
2006	Il Consiglio europeo adotta il quadro finanziario per il periodo 2007-2013

Fonte: elaborazione propria

2.1.2. I fondamenti giuridici

Il sistema finanziario dell'Unione europea è basato su tre tipi di norme giuridiche: le disposizioni dei trattati, le disposizioni di diritto derivato e quelle adottate mediante accordo fra le istituzioni⁶⁴.

Il fondamento giuridico si trova nella parte V, titolo II "disposizioni finanziarie" (articoli da 268 a 280) del trattato che istituisce la CE e riguarda cinque aspetti principali relativi al bilancio: i principi generali, il finanziamento,

⁶⁴ Cfr. N. Nugent, 2001.

lo svolgimento della procedura di bilancio, l'esecuzione e il controllo e, infine, le disposizioni complementari.

Gli articoli 28 e 41 del trattato UE comprendono le disposizioni particolari relative al finanziamento delle azioni realizzate nei settori della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione in materia di giustizia e di affari interni.

Le disposizioni del diritto derivato comprendono la decisione relativa al sistema delle risorse proprie e gli altri atti adottati in questo settore, il nuovo regolamento finanziario⁶⁵, il regolamento sulla disciplina di bilancio⁶⁶ e, infine, il regolamento che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne⁶⁷.

Nella procedura di bilancio, trovano poi applicazione molteplici accordi interistituzionali su questioni specifiche che non sono regolate dai trattati o lo sono in maniera poco chiara. Questi accordi non hanno una base giuridica nel trattato, tuttavia la loro portata va oltre il semplice impegno di carattere politico: essi rappresentano vincoli precisi per le istituzioni che li hanno sottoscritti e si inseriscono nel principio più generale di leale cooperazione tra le istituzioni.

Gli AII hanno considerevolmente migliorato lo svolgimento della procedura annuale di bilancio, da un lato formalizzando la procedura di collaborazione interistituzionale, dall'altro prevedendo disposizioni particolari in alcuni settori conflittuali⁶⁸.

Attualmente tali accordi sono tutti raccolti, con aggiornamenti e complementi, nell'AII concluso nel 2006.

2.2. LA STRUTTURA DEL BILANCIO

Il bilancio generale è l'atto che prevede e autorizza ogni anno le entrate e le spese della Comunità. Si presenta come un documento unitario contenente lo stato delle entrate e lo stato delle uscite, in cui sono ricomprese le spese complessive di tutte le istituzioni dell'Unione.

⁶⁵ Sul regolamento 1605/2002 e le norme di applicazione, cfr. Commissione Europea, 2003b.

⁶⁶ Regolamento CE n. 2040/2000 del Consiglio del 26 settembre 2000, riguardante la disciplina di bilancio.

⁶⁷ Regolamento CE, Euratom n. 2728/94 del Consiglio del 31 ottobre 1994 che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne.

⁶⁸ I settori sono i seguenti: la classificazione delle spese, il tasso massimo d'aumento delle spese non obbligatorie in assenza di un quadro finanziario, l'iscrizione di disposizioni negli atti legislativi, le basi legali, le spese relative agli accordi di pesca e il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

2.2.1. Le entrate

Le entrate del bilancio generale dell'Unione europea si dividono in due categorie principali: le risorse proprie e le altre entrate⁶⁹.

A norma dell'articolo 269 del trattato CE, "il bilancio (...) è finanziato integralmente tramite risorse proprie", in quanto le altre entrate (come le imposte sugli stipendi, le operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti e le multe) rappresentano soltanto una piccola parte del finanziamento globale.

La sostituzione del regime di contributi con uno di risorse proprie rende esplicita l'intenzione dei partner del trattato di svincolare la CE dalla dipendenza delle decisioni finanziarie degli Stati membri e di dotarla di un'ampia autonomia finanziaria e, quindi, politica.

La decisione del Consiglio del 29 settembre 2000, indica le seguenti categorie di risorse proprie:

- le risorse proprie tradizionali che, a loro volta, comprendono:
 - o i prelievi agricoli e i contributi sullo zucchero;
 - o i dazi doganali⁷⁰;
- la risorsa IVA, che proviene dall'applicazione di un'aliquota uniforme alla base imponibile dell'IVA di ogni Stato membro, armonizzata secondo le norme comunitarie;
- la risorsa Pnl: un'entrata variabile destinata a coprire, in un esercizio particolare, le spese che eccedono l'importo riscosso mediante le altre risorse proprie.

L'introduzione della "quarta risorsa" rende più equi i contributi lordi degli Stati membri, in quanto i versamenti di ciascuno Stato sono proporzionali alla sua capacità contributiva⁷¹.

⁶⁹ Le particolari caratteristiche del sistema finanziario europeo conseguono dalla particolarità dei rapporti tra gli Stati membri e la Comunità, che è ancora lungi dall'essere un'entità federativa ma che non è neppure un'organizzazione internazionale. Sul tema si rimanda a W. Oates, 2002; P Salmon, 2000.

⁷⁰ Le entrate provenienti dai diritti agricoli e dai contributi sullo zucchero consistono in prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi addizionali e altri diritti che le istituzioni della Comunità hanno fissato o fisseranno sugli scambi con paesi terzi nel quadro della politica agricola comune, nonché i contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

I dazi doganali comprendono i dazi della tariffa doganale comune e altri dazi che le istituzioni comunitarie hanno stabilito o stabiliranno sugli scambi con i paesi terzi. Cfr. A Piccinini, 1998.

⁷¹ Allo stesso tempo però, la natura di contributo nazionale del finanziamento del bilancio comunitario suscita periodiche rivendicazioni da parte degli Stati membri che, nel corso degli anni, hanno richiesto molteplici adattamenti al fine di delineare un quadro di finanziamento "su misura", ispirato al concetto del

Nel 2005 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare nel 2008-2009 una decisione in materia di risorse proprie e a modificare il relativo documento di lavoro sulla correzione britannica⁷².

2.2.2. Le uscite

Lo stato delle spese è suddiviso in sei sezioni, pari alle istituzioni dell'UE. Gli stanziamenti iscritti nelle sezioni riguardano solo spese di funzionamento, fatta eccezione per la sezione della Commissione, che comprende anche gli stanziamenti operativi necessari all'attuazione delle diverse politiche comunitarie.

Di seguito, sono presentate le grandi categorie di spese dell'Unione europea secondo la classificazione per rubrica definita nelle prospettive finanziarie 2007-2013⁷³.

Crescita sostenibile: il mercato interno deve essere completato affinché possa svolgere appieno il suo ruolo e contribuire allo sviluppo sostenibile. All'interno della rubrica, si distinguono:

competitività per la crescita e l'occupazione: ciò implica azioni per migliorare la ricerca, incoraggiare le imprese e l'innovazione, istituire reti a livello europeo e accrescere il ruolo dell'istruzione;

coesione per la crescita e l'occupazione: la politica di coesione mira a contribuire a uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile, attraverso il miglioramento della resa economica e la riduzione delle disparità socioeconomiche all'interno dell'Unione.

Conservazione e gestione delle risorse naturali: oltre alla spesa legata alla PAC – al cui interno è rafforzato lo sviluppo rurale – e alla politica comune della pesca (PCP), questa sottovoce copre anche la spesa legata all'ambiente⁷⁴.

juste retour. Per una trattazione della teoria dei saldi netti e sulla solidarietà comunitaria, cfr. M. Nava, *op. cit.*

⁷² COM(2006) 99 def. e COM(2004) 501 def.

⁷³ Sugli importi di spesa e sul dettaglio delle voci si veda il paragrafo 3.4.

⁷⁴ Gli impegni politici relativi allo sfruttamento e alla gestione sostenibili delle risorse naturali hanno reso significativa l'inclusione delle politiche settoriali che hanno un impatto più diretto e maggiore contiguità con l'ambiente naturale in un'apposita voce di spesa. Inoltre, il trasferimento della politica agricola all'interno di una rubrica intitolata alla conservazione e alla gestione delle risorse naturali, enfatizza la necessità che essa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di maggiore competitività, solidarietà e migliore integrazione delle preoccupazioni ambientali. Cfr. A. Povellato, B. E. Velazquez (a cura di), 2005.

Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia: tale concetto politico si basa sul completamento di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza e sull'accesso ai beni pubblici fondamentali. Essa copre temi legati alla tutela dei diritti civili mentre la voce "cittadinanza" riguarda azioni legate, tra le altre, alla gioventù, alla cultura, alla salute e protezione dei consumatori.

L'UE come partner globale: l'Europa dovrebbe presentarsi in un ruolo coerente di partner globale, ispirandosi ai suoi valori di fondo nell'affrontare le responsabilità regionali, promuovendo lo sviluppo sostenibile e contribuendo alla sicurezza civile e strategica.

La **spesa amministrativa** della Commissione è correlata direttamente alla spesa operativa seguendo la logica della gestione per attività ed è quindi inclusa negli stanziamenti di ciascuna delle quattro voci precedenti. Una voce residua "amministrazione" continua a sussistere per comprendere la spesa per le istituzioni diverse dalla Commissione, le pensioni e le scuole europee.

2.3. LA FORMAZIONE E L'ADOZIONE DEL BILANCIO

2.3.1. I principi di bilancio

Il trattato CE indica i principi generali che regolano la formazione del bilancio comunitario: essi sono l'unità, l'universalità, l'equilibrio, l'annualità, la specificazione e l'unità di conto⁷⁵.

Il principio dell'unità, contenuto nell'articolo 268, significa che tutte le entrate e le spese comunitarie devono essere riunite in un unico documento di bilancio.

Il principio dell'universalità non è previsto direttamente dai trattati, ma è un corollario del principio dell'unità di bilancio, contenuto nell'articolo 17 del regolamento finanziario. Secondo tale principio, le entrate di bilancio non devono essere destinate a spese precise (regola di non imputazione) e non ci può essere contrazione tra entrate e spese (regola di non contrazione).

L'articolo 268 sancisce inoltre il principio dell'equilibrio del bilancio comunitario, ovvero del pareggio tra le entrate e le spese.

Il principio dell'annualità comporta l'imputazione delle operazioni di bilancio in un esercizio annuale⁷⁶.

⁷⁵ In Italia, i principi del bilancio sono: la veridicità, la pubblicità, il pareggio, l'universalità, l'integrità, l'unità, la specializzazione, l'annualità. Cfr. A. Bennati, 1987, p. 213.

La nozione di specializzazione è fornita all'articolo 271 del Trattato, in base al quale ogni stanziamento deve avere una destinazione specifica e deve essere attribuito a un preciso obiettivo.

Dal 1° gennaio 1999, con l'instaurazione dell'Unione economica e monetaria, l'euro è adottato come unità di conto.

Infine, il nuovo regolamento finanziario introduce i principi della trasparenza e della sana gestione finanziaria. Il primo comporta l'obbligo di pubblicazione del bilancio, dei bilanci rettificativi e degli stati finanziari, nonché l'obbligo d'informazione dell'autorità di bilancio e della Corte dei Conti (articolo 29). Il secondo dispone che "la Commissione cura l'esecuzione del bilancio (...) in conformità del principio della buona gestione finanziaria". Nel regolamento, questo principio è collegato ai principi di economia, efficienza ed efficacia⁷⁷.

2.3.2. La procedura di adozione del bilancio

La procedura di adozione del bilancio è regolata dall'art. 272 del trattato CE; ulteriori indicazioni sono fornite dall'accordo interistituzionale e dal regolamento finanziario.

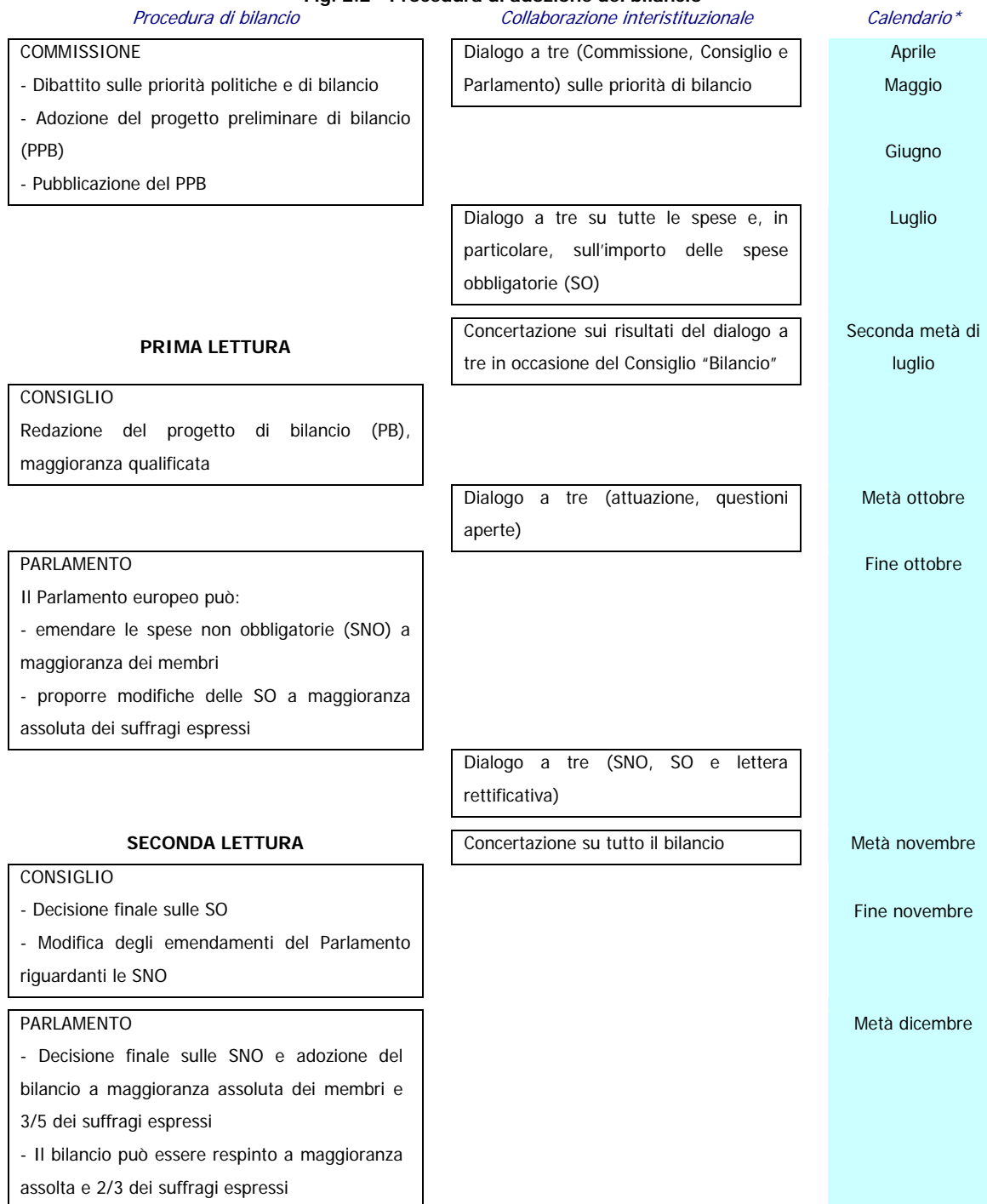
La procedura è schematizzata nella figura 2.2.

⁷⁶ Il bilancio comunitario, come qualsiasi bilancio pubblico, deve conciliare il rispetto del principio dell'annualità con la necessità di gestire azioni pluriennali. In risposta a questo duplice imperativo, il bilancio distingue due tipi di stanziamenti: gli stanziamenti non dissociati e gli stanziamenti dissociati. I primi sono destinati alla copertura finanziaria delle operazioni a carattere annuale, mentre i secondi coprono il costo totale degli obblighi giuridici contratti per azioni la cui realizzazione si estende su più di un esercizio.

Gli stanziamenti dissociati si scompongono in stanziamenti d'impegno (SI) e stanziamenti di pagamento (SP). Gli stanziamenti d'impegno coprono, durante l'esercizio in corso, il costo totale degli obblighi giuridici contratti per azioni la cui realizzazione si estende su più di un esercizio. Gli stanziamenti di pagamento coprono, fino a concorrenza dell'importo iscritto in bilancio, le spese che derivano dall'esecuzione degli impegni contratti durante l'esercizio e/o gli esercizi precedenti.

⁷⁷ Secondo il principio dell'economia, le risorse utilizzate dall'istituzione per realizzare le proprie attività devono essere disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore. Il principio dell'efficienza, invece, è riferito al rapporto tra i risultati conseguiti e le risorse impiegate per realizzarli. Infine, il principio dell'efficacia implica il raggiungimento degli obiettivi fissati e il conseguimento dei risultati attesi. Cfr. Commissione europea, *op. cit.*

Fig. 2.2 - Procedura di adozione del bilancio



* Calendario pragmatico in vigore dall'esercizio 1977

Fonte: elaborazione propria. Il Consiglio e il Parlamento europeo sono indicati come le autorità di bilancio comuni.

La procedura di bilancio si svolge tra il 1° settembre e il 31 dicembre dell'anno che precede l'esercizio in questione.

Ogni anno, prima della procedura di bilancio dell'esercizio successivo, la Commissione procede agli adeguamenti tecnici del quadro finanziario, in ragione dell'evoluzione del Pnl e dei prezzi e comunica i risultati degli adeguamenti all'autorità di bilancio.

Dopo un dibattito di orientamento interno, che consente di definire le grandi priorità politiche e di bilancio per l'esercizio che segue e tiene conto delle conclusioni del dialogo a tre fra le istituzioni sulle priorità di bilancio, la Commissione prepara il suo stato previsionale delle spese.

La Commissione poi raggruppa gli stati di previsione delle spese di ciascuna istituzione in un progetto preliminare di bilancio (PPB)⁷⁸ – che costituisce la previsione complessiva delle entrate e delle uscite – e vi allega un parere che può comportare previsioni divergenti dalle altre istituzioni.

Entro il 1° settembre, la Commissione deve sottoporre al Consiglio il PPB; anche il Parlamento riceve il PPB a titolo di informazione (articolo 33, paragrafo 1, del regolamento finanziario).

Con una lettera rettificativa *ad hoc*, la Commissione aggiorna le stime delle spese relative agli accordi agricoli e agli accordi internazionali di pesca e può ulteriormente modificare il PPB per tenere conto di elementi nuovi che non erano noti al momento della sua preparazione.

Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, stabilisce il progetto di bilancio e lo trasmette al Parlamento entro il 5 ottobre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio.

Entro quarantacinque giorni dopo tale data, il Parlamento può: (i) dare la sua approvazione; in tal caso il bilancio è definitivamente adottato; (ii) non emendare il progetto di bilancio, né proporre modificazioni; allora il bilancio è ritenuto definitivamente adottato; (iii) adottare emendamenti per le spese non obbligatorie (SNO), deliberando alla maggioranza assoluta dei membri, o proporre modifiche per le spese obbligatorie (SO), deliberando alla maggioranza assoluta dei voti espressi⁷⁹. Il progetto di bilancio così emendato o corredato di proposte di modificazioni è trasmesso al Consiglio.

⁷⁸ Tale progetto non ha giuridicamente lo status di una proposta legislativa, tuttavia rappresenta l'espressione del potere d'iniziativa della Commissione per quanto riguarda le implicazioni finanziarie delle politiche comunitarie.

⁷⁹ Ex articolo 272, punto 4, paragrafo 2 del trattato CE, sono spese obbligatorie le spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma. Le altre sono non obbligatorie per esclusione. Si veda la tabella A.1 per la classificazione dettagliata.

Il Consiglio, dopo una concertazione con una delegazione del Parlamento, effettua la seconda lettura: se entro quindici giorni dalla comunicazione ufficiale del progetto di bilancio, non ha modificato alcuno degli emendamenti adottati dal Parlamento e se le proposte di modifica sono state accettate, il bilancio si ritiene definitivamente adottato.

Se, entro la stessa data, il Consiglio ha modificato uno o più emendamenti adottati dal Parlamento o se le proposte di modifica presentate da quest'ultimo sono state respinte o modificate, il progetto di bilancio modificato è nuovamente trasmesso al Parlamento.

I risultati delle deliberazioni del Consiglio in seconda lettura sulle spese obbligatorie (SO) portano di norma a fissare gli importi definitivi; il Consiglio ha infatti l'ultima parola su questa categoria di spese, salvo il successivo rifiuto *in toto* del progetto di bilancio da parte del Parlamento.

Entro quindici giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio il Parlamento, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, può emendare o rigettare le modificazioni del Consiglio ai suoi emendamenti (SNO) e adottare quindi il bilancio.

Se il Parlamento non ha deliberato entro il termine di quindici giorni, il bilancio si considera definitivamente adottato sulla base del progetto risultato dalla seconda lettura del Consiglio.

L'articolo 272, paragrafo 7, del Trattato precisa che, quando la procedura di bilancio è espletata, il presidente del Parlamento constata che il bilancio è definitivamente adottato. La constatazione ha valore di certificazione. Tecnicamente, il bilancio costituisce un allegato alla decisione con cui il presidente del Parlamento europeo ne accerta l'adozione; il bilancio UE, quindi, non riveste la forma di legge, a differenza di quanto accade per i bilanci statali.

Il Parlamento, che delibera alla maggioranza dei membri e dei due terzi dei suffragi espressi, può, per importanti motivi⁸⁰, rigettare il progetto di bilancio in qualsiasi momento e chiedere che gli sia presentato un nuovo progetto.

A seguito del rigetto del bilancio, la Commissione presenta nuove proposte, destinate a modificare il progetto di bilancio risultato dalla seconda lettura del Consiglio. Tali proposte sono sottoposte al Consiglio e al Parlamento, che devono raggiungere quanto prima un accordo nel corso di una terza lettura, non prevista né organizzata formalmente dai Trattati. In pratica, la terza lettura

⁸⁰ L'espressione "per importanti motivi" non ha un significato giuridico reale; il rigetto è, di fatto, un atto di natura politica.

si svolge in modo pragmatico, poiché i due rami dell'autorità di bilancio devono raggiungere l'accordo in tempo utile per dotare la Comunità di un bilancio.

Se all'inizio dell'esercizio finanziario il bilancio non è ancora stato votato, le istituzioni possono effettuare spese nel limite di un dodicesimo dei crediti previsti nel progetto di bilancio in preparazione⁸¹. Il Consiglio può autorizzare SO superiori al limite del dodicesimo, mentre quelle non obbligatorie devono essere approvate dal Parlamento.

2.4. ESECUZIONE E CONTROLLO ESTERNO DEL BILANCIO

Secondo l'articolo 274 del trattato CE:

“La Commissione cura l'esecuzione del bilancio, in base alle disposizioni del regolamento (...) sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria”.

In pratica però il potere della Commissione è limitato dal principio di autonomia finanziaria di ogni istituzione europea (articolo 50 del regolamento finanziario) e dalle procedure generali che fissano le modalità di esecuzione.

Il bilancio di ciascuna istituzione è sottoposto a un duplice controllo⁸²:

- all'interno di ciascuna istituzione, un controllore finanziario verifica gli obblighi finanziari e tutte le voci di entrata e di spesa prima che inizi l'esecuzione dell'esercizio finanziario in corso;
- dall'esterno, svolgono un controllo la Corte dei conti, il Parlamento europeo e, in misura minore, il Consiglio⁸³.

A norma dell'articolo 248 del trattato CE:

“la Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese della Comunità. Esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organismo creato dalla Comunità, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame”.

⁸¹ Articolo 273 del trattato CE.

⁸² Cfr. B. Beutler et al., 2001.

⁸³ Il Parlamento europeo, sulla base dei lavori della Corte, esercita un controllo permanente che si manifesta attraverso il voto di scarico, ovvero l'atto con cui il Parlamento europeo “libera” l'esecutivo per quanto riguarda la sua gestione e chiude il bilancio previsto (art. 276 del Trattato).

Da parte sua, il Consiglio partecipa da vicino alla preparazione di quest'ultimo, dal momento che deve formulare una raccomandazione al Parlamento prima che questo ne decida la concessione.

Il controllo riguarda “la legittimità e la regolarità” delle entrate e delle spese nonché “la sana gestione finanziaria” (articolo 248 trattato CE).

Il primo controllo è di tipo quantitativo e si esplica in una valutazione della conformità delle operazioni contabili e finanziarie alle norme giuridiche di riferimento: è la revisione finanziaria vera e propria.

Il controllo della sana gestione finanziaria è essenzialmente qualitativo, in quanto ha l'obiettivo di assicurare che i sistemi di decisione e di controllo interno delle decisioni dell'esecutivo comunitario, consentano di raggiungere un equilibrio ottimale tra la realizzazione di un determinato obiettivo e gli strumenti applicati, in termini di economia, efficienza ed efficacia.

Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti stende una relazione annuale.

2.5. LA CONTABILITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

2.5.1. Norme e metodi contabili

I conti consolidati sono stabiliti a norma dell'articolo 121 del regolamento finanziario del 25 giugno 2002; sono elaborati ogni anno dalla Commissione e riprendono i dati di bilancio e i dati contabili di tutte le istituzioni europee.

Gli stati finanziari hanno il compito di presentare la natura e la gamma delle attività delle istituzioni, spiegare le singole modalità di finanziamento e fornire informazioni sul modo in cui gli interventi sono stati realizzati. Oltre a questo obiettivo di informazione, gli stati finanziari devono soddisfare le esigenze di chiarezza, comprensione, pertinenza dell'informazione e comparabilità tra un esercizio e l'altro⁸⁴.

La contabilità delle istituzioni europee si compone di:

- una contabilità di bilancio, che permette di seguire in modo dettagliato l'esecuzione del bilancio e si basa sul principio della contabilità di cassa modificata⁸⁵;
- una contabilità generale, che riporta l'integralità delle spese e delle entrate dell'esercizio secondo il metodo della partita doppia e serve a stabilire una situazione patrimoniale sotto forma di bilancio finanziario stabilito al 31 dicembre dell'esercizio trascorso.

⁸⁴ Cfr. Commissione Europea, *op. cit.*

⁸⁵ Alcuni elementi, come gli stanziamenti riportati e l'accertamento dei crediti, la distinguono da un'esecuzione basata sul principio della contabilità di cassa.

Entrambe sono tenute per anno civile, in euro.

L'articolo 124 del regolamento finanziario prevede i principi contabili in base ai quali sono stabiliti gli stati finanziari, ossia: la continuità delle attività, la costanza dei metodi contabili, la comparabilità delle informazioni, l'importanza relativa, la non compensazione tra elementi dell'attivo ed elementi del passivo, la preminenza della sostanza sulla forma, la contabilità per competenza e la prudenza.

La contabilità pubblica, come sistema d'informazione, ha ampliato sensibilmente i propri obiettivi, da semplice registrazione dell'esecuzione del bilancio a una gestione più dinamica e più globale, con le conseguenze economiche, finanziarie e patrimoniali che ne derivano.

A tal fine, l'Unione europea si è impegnata in una riforma della contabilità per trasformarla da un sistema incentrato solo sulla descrizione delle operazioni di spese e di entrate finanziarie su base di cassa a una contabilità patrimoniale o di esercizio⁸⁶.

2.5.2. Un confronto tra i bilanci di cassa e di competenza

La prima considerazione da fare attiene alla distinzione tra bilancio di competenza (o di esercizio) e bilancio di cassa.

Il primo considera entrate accertate e spese impegnate in uno specifico esercizio, a prescindere dal considerare se le somme saranno riscosse o pagate nello stesso esercizio; tali somme costituiscono le competenze attive e passive dell'esercizio. Il bilancio di cassa, invece, accoglie entrate e uscite effettivamente riscosse o pagate nel corso dell'esercizio, quindi anche quelle accertate e impegnate in esercizi precedenti a quello di riferimento⁸⁷.

Una seconda considerazione riguarda le conseguenze della mancata realizzazione delle previsioni. Con il bilancio di competenza, le voci non accertate o non impegnate alla chiusura dell'esercizio, sono portate in economia e non possono essere riproposte nei bilanci degli esercizi successivi, mentre con il bilancio di cassa le somme non riscosse o non pagate possono essere reinserite nei bilanci successivi. Pertanto, il bilancio di competenza tende a fissare la situazione di diritto, mentre quello di cassa privilegia la situazione di fatto.

⁸⁶ La riforma attuata nel 2005 dall'UE segue le raccomandazioni dell'IFAC (Federazione internazionale dei revisori) relative all'utilizzazione di una contabilità di esercizio. Cfr. Commissione Europea, 2006a.

⁸⁷ Cfr. M. Crescini, L. Robotti, 1995.

Il maggior pregio del bilancio di competenza è quello di garantire un controllo più efficiente sull'esecutivo, in quanto fissa limiti rigorosi all'attività amministrativa di quest'ultimo; inoltre, permette di individuare con precisione l'esercizio finanziario. Infine, esso offre più esatti elementi per la determinazione del costo reale dei pubblici servizi e consente un esame comparato tra vari esercizi.

3. LA SPESA DELL'UNIONE EUROPEA

Il presente capitolo ripercorre la dinamica della spesa comunitaria nell'intento di investigare le motivazioni alla base delle decisioni di spesa, dal momento che il bilancio costituisce non solo il "contenitore" delle risorse finanziarie disponibili, ma anche l'indicatore delle scelte strategiche da perseguire⁸⁸.

Dopo aver descritto la dinamica della spesa consolidata nel corso del tempo, il capitolo si chiude con il dibattito sulla futura struttura finanziaria dell'UE.

3.1. L'EVOLUZIONE DELLA SPESA COMUNITARIA

La struttura e la dimensione attuale del bilancio sono l'eredità delle passate negoziazioni degli Stati e la loro evoluzione è legata alle esigenze di intervento e di spesa comunitaria emerse nel tempo.

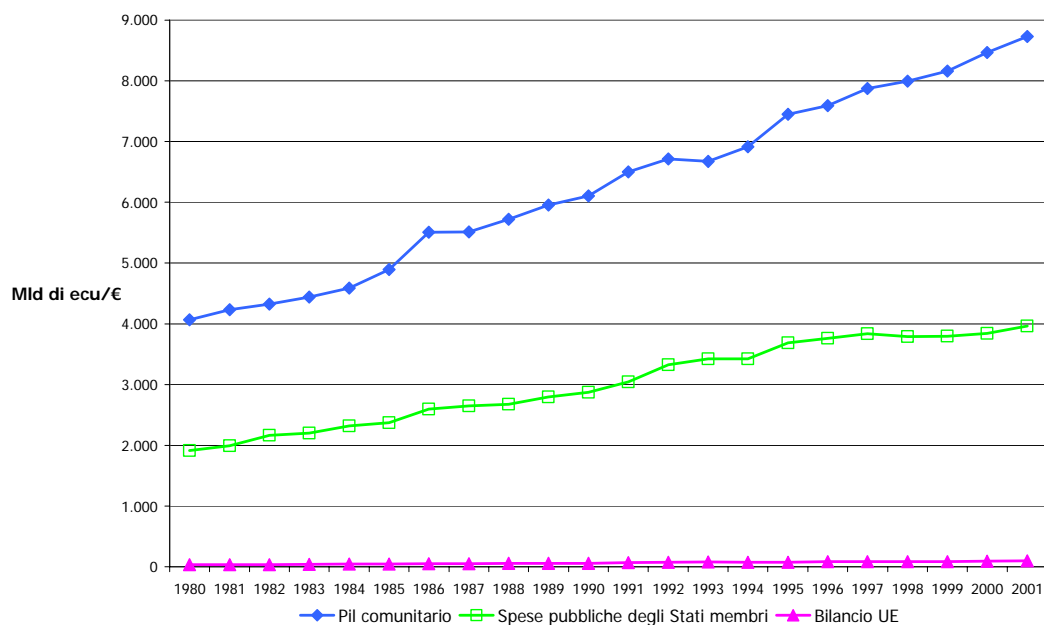
Come mostra il grafico 3.1, nonostante la notevole attenzione che ha ricevuto negli anni e nonostante l'enorme grado di risentimenti politici che ha generato⁸⁹, il bilancio dell'UE è in realtà relativamente modesto in relazione non solo al Pil degli Stati membri (circa l'1%) ma anche alla loro spesa pubblica totale (di cui raggiunge solo il 2,4%)⁹⁰.

⁸⁸ Le politiche dell'UE necessitano di risorse finanziarie per diventare operative; tuttavia il bilancio non comprende tutte le politiche perché molti strumenti comunitari richiedono pochi finanziamenti o addirittura nessuno: in settori quali la concorrenza, il mercato interno o l'ambiente, il compito dell'Unione è di assicurare un equo ed efficace quadro normativo per l'azione. Tale attività è essenziale per gli obiettivi politici dell'UE ma non compare tra le spese comunitarie.

⁸⁹ Durante le negoziazioni sul nuovo quadro finanziario per il 2007-2013, un gruppo di sei Stati membri contribuenti netti al bilancio (Austria, Francia, Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito) aveva proposto un massimale delle risorse proprie inferiore all'1% del Reddito Lordo dell'UE. Cfr. Parlamento Europeo, 2003. Eppure, rispetto ai bilanci nazionali, che assorbono in media circa il 45% del reddito nazionale, il bilancio dell'UE supera appena l'1%; si tratta quindi di una cifra decisamente ridotta.

⁹⁰ La ragione per cui l'entità del bilancio è così contenuta risiede nel fatto che la maggior parte dei settori pubblici che costituiscono il grosso della spesa pubblica – difesa, educazione, salute, stato sociale ecc. – rimangono responsabilità primaria dei Governi nazionali. Fonte: N. Nugent, *op. cit.*, p. 422.

Fig. 3.1 – Evoluzione delle spese comunitarie rispetto ai bilanci degli Stati membri e al Pil della Comunità
Esecuzione in pagamenti; valori costanti



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2000

Dalla tabella 3.1⁹¹ si nota che il bilancio comunitario è cresciuto di pari passo con il consolidamento del processo di integrazione europea e con il trasferimento di responsabilità dal livello nazionale a quello comunitario. Infatti, il sistema di finanze dell'Unione non può prescindere dal livello di integrazione comunitaria, dalla sua storia ed evoluzione, dalla effettiva disponibilità e volontà degli Stati membri ad avanzare sulla strada della costruzione dell'Europa⁹².

⁹¹ Le serie storiche sono espresse in ecu fino al 1998; a partire dal 1999 l'ecu è stato sostituito dall'euro.

⁹² Cfr. L. Letizia, 2005, p. 14.

Tab 3.1 – Evoluzione delle spese comunitarie* rispetto ai bilanci degli Stati membri e al Pil della Comunità

Esecuzione in pagamenti

		TOTALE DELLE SPESE COMUNITARIE							
		Mln di ecu/€ correnti	Incremento annuo in termini nominali (%)	Mln di ecu/€ prezzi 2000	Incremento annuo in termini reali (%)	% dei bilanci degli Stati membri	% del Pil comunitario	Ecu/€ <i>pro capite</i> correnti	Ecu/€ <i>pro capite</i> prezzi 2000
UE 6	1960	59	21,0	472	:	0,1	0,03	:	3
	1961	78	32,3	598	26,6	0,1	0,04	:	3
	1962	172	121,8	1.256	110,1	0,2	0,08	1	7
	1963	212	23,6	1.482	18,0	0,2	0,08	1	8
	1964	259	22,1	1.752	18,2	0,3	0,09	1	10
	1965	339	30,7	2.218	26,6	0,3	0,11	2	12
	1966	394	16,1	2.497	12,6	0,3	0,12	2	14
	1967	748	90,0	4.450	78,2	0,6	0,22	4	24
	1968	1.627	117,5	9.240	107,6	1,1	0,42	9	50
	1969	2.066	27,0	10.936	18,4	1,3	0,48	11	58
	1970	3.576	73,1	17.663	61,5	2,0	0,73	19	93
	1971	2.411	-32,6	11.137	-37,5	1,2	0,44	13	58
1972	3.305	37,1	14.046	27,3	1,4	0,54	17	73	
UE 9	1973	4.704	42,3	17.918	27,6	1,3	0,52	18	70
	1974	5.056	7,5	16.984	-5,2	1,2	0,50	20	66
	1975	6.101	20,7	18.732	10,3	1,2	0,53	24	72
	1976	7.896	29,4	22.321	19,2	1,3	0,60	30	86
	1977	9.076	15,0	23.826	6,7	1,4	0,62	35	92
	1978	12.510	37,8	30.187	26,7	1,7	0,77	48	116
	1979	14.774	18,1	31.993	6,0	1,8	0,81	57	122
	1980	16.455	11,4	32.533	1,7	1,7	0,80	63	124

* compresi CECA, CEEA e FES

Tab 3.1 – Segue

TOTALE DELLE SPESE COMUNITARIE												
		Mln di correnti	ecu/€	Incremento annuo in termini nominali(%)	Mln di ecu/€ prezzi 2000	Incremento annuo in termini reali (%)	% dei degli membri	bilanci Stati	% del comunitario	Pil	Ecu/€ <i>pro capite</i> correnti	Ecu/€ <i>pro capite</i> prezzi 2000
UE 10	1981		18.529	12,6	33.850	4,0		1,7		0,80	68	124
	1982		21.301	15,0	36.763	8,6		1,7		0,85	78	135
	1983		25.433	19,4	41.760	13,6		1,9		0,94	93	153
	1984		28.040	10,3	44.071	5,5		1,9		0,96	102	161
	1985		28.833	2,8	45.035	2,2		1,9		0,92	105	164
UE 12	1986		35.820	24,2	54.528	21,1		2,1		0,99	111	169
	1987		36.235	1,2	52.919	-2,9		2,0		0,96	112	163
	1988		42.495	17,3	58.918	11,3		2,2		1,03	131	181
	1989		42.284	-0,5	55.975	-5,0		2,0		0,94	130	171
	1990		45.608	7,9	57.417	2,6		2,0		0,94	139	175
	1991		55.016	20,6	66.983	16,7		2,2		1,03	159	194
	1992		60.844	10,6	73.159	9,2		2,2		1,09	175	210
	1993		66.733	9,7	78.736	7,6		2,3		1,18	191	225
	1994		61.479	-7,9	71.930	-8,6		2,1		1,04	176	205
UE 15	1995		68.409	11,3	77.447	7,7		2,1		1,04	183	207
	1996		78.605	14,9	86.576	11,8		2,3		1,14	210	231
	1997		81.492	3,7	88.213	1,9		2,3		1,12	217	235
	1998		82.503	1,2	87.134	-1,2		2,3		1,09	219	232
	1999		84.952	3,0	87.304	0,2		2,3		1,07	225	232
	2000**		92.254	8,6	92.254	8,6		2,4		1,09	244	244
	2001***		96.683	4,8	95.130	3,1		2,4		1,09	255	251

** Bilancio generale 2000 *** PDB 2001

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2000

Negli anni Settanta e Ottanta, le risorse di cui disponeva la Comunità erano ancora inadeguate rispetto alle ambizioni di spesa: la promozione della coesione, il costo crescente della PAC, il lancio della politica della pesca e di quella della ricerca esercitavano una forte pressione sul bilancio comunitario.

Il punto di svolta delle finanze comunitarie è stato il pacchetto *Delors I* del 1987, in quanto ha dotato la Comunità dei mezzi finanziari per conseguire gli obiettivi ambiziosi e lungimiranti che si era prefissata⁹³. Grazie al successo e all'efficacia delle politiche europee esisteva un'opinione diffusa che ci fosse bisogno di incrementare il bilancio⁹⁴ e la sostenuta crescita economica degli anni Ottanta facilitava la messa a disposizione di risorse aggiuntive.

Come il pacchetto *Delors I* rappresentava lo strumento operativo per attuare gli obiettivi dell'Atto unico, così il pacchetto *Delors II* (1993-1999) permetteva l'esecuzione del disegno politico di Maastricht, dotando il bilancio comunitario degli strumenti per realizzare la coesione economica e sociale, le azioni esterne e il rafforzamento della competitività dell'industria europea⁹⁵.

Infine, il vincolo di bilancio è stato l'elemento che ha maggiormente condizionato l'ultima fase della trattativa su *Agenda 2000*, sia nella consueta questione di contenere le spese sia nell'esigenza di riequilibrare i saldi netti di bilancio⁹⁶. Quindi, alla fase espansiva degli anni Ottanta e Novanta, ha fatto seguito una stabilizzazione della spesa; preoccupano in questo senso le recenti prese di posizione espresse da Francia, Germania e altri Paesi che si oppongono a qualsiasi aumento delle risorse del bilancio al di sopra del tetto dell'1% del Rnl.

Anche se all'attuale stato di integrazione dell'UE è diffusamente accettato che il ruolo del *budget* centrale sia limitato a funzioni specifiche e giustificabili dal punto di vista della sussidiarietà – agricoltura, ambiente, politica di coesione, ricerca, difesa, concorrenza, ecc. –, una scelta di incrementare le risorse effettivamente disponibili consentirebbe di sostenere le maggiori spese derivanti sia dall'allargamento⁹⁷ sia dalle accresciute funzioni che l'Unione

⁹³ Cfr. A. Majocchi, 1994.

⁹⁴ È di questi anni il rapporto MacDougall che spingeva nella direzione di un'espansione dei compiti europei e concludeva sulla necessità di un bilancio dell'ordine del 2,5% del Pil europeo.

⁹⁵ Cfr. M. Nava, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁶ Quindi, non si tratta solo di una discussione sul livello della spesa ma soprattutto sulla redistribuzione dei fondi tra i Paesi membri. Cfr. F. De Filippis, L. Salvatici, 2002.

⁹⁷ Nell'ipotesi in cui alla Turchia, al momento dell'ingresso, siano applicate le stesse condizioni di accesso al FEOGA proposte per Romania e Bulgaria, il costo della PAC salirebbe di 5,8-6 miliardi di euro entro il 2017, comportando un incremento del 19% della spesa, rispetto al livello del 2013. Cfr. K. Hughes, 2004.

intende svolgere nel futuro, senza ridurre in valore reale i flussi di risorse attualmente destinati alle politiche agricole e ai fondi strutturali⁹⁸.

3.2. IL FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Tradizionalmente, le politiche dell'UE si sono impennate sul settore dell'agricoltura, sulla coesione, sulla creazione di un mercato interno unito e sul raggiungimento della stabilità macroeconomica.

La PAC ha rappresentato la politica "pilota" che i padri fondatori intesero utilizzare quale elemento centrale dell'intero processo di integrazione europea; non sorprende quindi che negli anni Settanta e Ottanta la spesa agricola pesasse sul bilancio generale per il 70%, raggiungendo addirittura l'87% nel 1970.

Nel giugno 1988, di fronte all'espansione delle spese agricole, il Consiglio europeo decise i principi di una disciplina di bilancio più rigorosa, per garantire un migliore equilibrio tra le varie categorie di spesa e una crescita controllata delle stesse; uno dei pilastri della disciplina di bilancio è la linea direttrice che costituisce un massimale di spesa del FEOGA Garanzia⁹⁹.

In seguito agli ampliamenti della Comunità degli anni Settanta e Ottanta¹⁰⁰, che avevano coinvolto Stati il cui Pil era inferiore rispetto ai sei Paesi

⁹⁸ Cfr. CNEL, 2004.

⁹⁹ Decisione del Consiglio del 24 giugno 1988 concernente la disciplina di bilancio (88/377/CEE), in base alla quale il ritmo annuale di incremento delle spese del FEOGA Garanzia non deve superare il 74% del tasso di incremento annuo del Pnl della Comunità. Nelle prospettive 2007-2013 non è necessario mantenere la linea direttrice agricola, in quanto le spese sono già limitate dai massimali decisi dal Consiglio di Berlino fino al 2013. Cfr. COM(2006) 448 def. Le altre disposizioni relative alla disciplina di bilancio in materia agricola sono state riprese e rafforzate dal regolamento CE n. 1290/2005.

¹⁰⁰ Nel 1951, i sei Paesi fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio erano Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Da allora si sono susseguiti cinque allargamenti:

- nel 1973 aderirono all'Unione europea Danimarca, Irlanda e Regno Unito;
- nel 1981 la Grecia divenne Stato membro;
- nel 1986 divennero membri Portogallo e Spagna;
- nel 1995 fecero il loro ingresso l'Austria, la Finlandia e la Svezia;
- nel 2004 l'UE ha subito un allargamento di portata storica a 10 paesi dell'Europa Centro-orientale e del Mediterraneo (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria); il quinto allargamento dell'UE è stato completato con l'adesione di Bulgaria e Romania, avvenuta il 1° gennaio 2007.

fondatori, l'Atto unico europeo del 1986 introdusse il concetto di coesione economica e sociale¹⁰¹.

La politica strutturale fu riformata per inserirsi nel contesto più ampio di una strategia di sviluppo territoriale e per rispondere ai nuovi obiettivi di colmare i divari regionali e di promuovere la convergenza all'interno dell'Unione¹⁰².

Per raggiungere questi nuovi obiettivi, l'Unione doveva mettere a disposizione adeguati strumenti finanziari, come il pacchetto Delors II del 1993 che consolidava le azioni strutturali e ne aumentava in misura sostanziale la dotazione monetaria¹⁰³.

Al fine di accelerare la realizzazione del mercato interno, la Comunità ha dovuto ampliare la portata di alcune politiche già esistenti (la ricerca¹⁰⁴, per esempio) o avviarne di nuove (la politica dei trasporti o la politica energetica).

Il sorgere di nuove esigenze ha aumentato la competizione intorno agli stanziamenti del bilancio e ha comportato una progressiva erosione di risorse dalla politica agricola a favore della coesione e delle azioni interne ed esterne. Di conseguenza, sebbene la spesa per l'agricoltura continui a crescere in valore assoluto e assorba tuttora la fetta più consistente del bilancio generale dell'UE, la sua incidenza è andata progressivamente contraendosi negli anni e il peso delle spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti nel 2013 si attesterà sul 32% del bilancio.

¹⁰¹ L'articolo 158 recita: "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali".

¹⁰² Nel 1986, fatto 100 il Pnl europeo *pro capite*, il Pnl *pro capite* di Spagna, Portogallo e Grecia era rispettivamente 54, 30 e 43. Fonte: dati Eurostat, 2006.

¹⁰³ In dieci anni, il peso dei fondi strutturali nel bilancio comunitario passa dal 12% nel 1984 al 27% nel 1994 (dati Unione Europea, 2005). Si veda la tabella in allegato per ulteriori dettagli.

¹⁰⁴ Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002 ha posto l'obiettivo ambizioso di aumentare gli stanziamenti globali per ricerca, sviluppo e innovazione nell'Unione fino a raggiungere il 3% del PIL nel 2010 (il livello attuale è di circa l'1,9%). Cfr. COM (2003) 226 def.

Tab. 3.2 – Evoluzione delle spese comunitarie dagli anni Sessanta a oggi

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ costanti; medie triennali

Esercizio	UE 6				UE 9		UE 10	
	1961-63	1964-66	1967-69	1970-72	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84
FEOGA Garanzia	-	170	6.004	11.317	12.892	18.057	21.677	25.297
Azioni strutturali, di cui:	60	73	397	531	1.029	2.305	4.458	6.550
FEOGA Orientamento	-	-	155	265	135	466	743	1.001
FESR	-	-	0	0	154	1.055	2.493	3.674
FSE	-	-	81	266	741	783	1.222	1.875
Fondo di coesione	-	-	-	-	-	-	-	-
SFOP	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca	-	-	243	311	331	493	623	1.858
Azioni esterne	-	-	5	105	739	613	1.168	1.528
Amministrazione	221	291	470	646	1.027	1.397	1.680	1.845
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	-	-	-
Rimborsi e varie	-	4	4	454	1.060	1.593	1.904	2.300
Totale bilancio generale	281	537	7.123	13.364	17.078	24.457	31.510	39.377
FES	322	649	612	662	606	771	1.058	1.134
CECA*	160	209	217	223	194	217	224	353
Euratom**	348	760	257	-	-	-	-	-
TOTALE	1.112	2.156	8.209	14.249	17.878	25.445	32.792	40.865

* La CECA è scaduta nel 2002 ** Nel 1968 il bilancio Euratom è stato integrato nel bilancio generale

Fonte: elaborazioni su dati Unione Europea, 2005

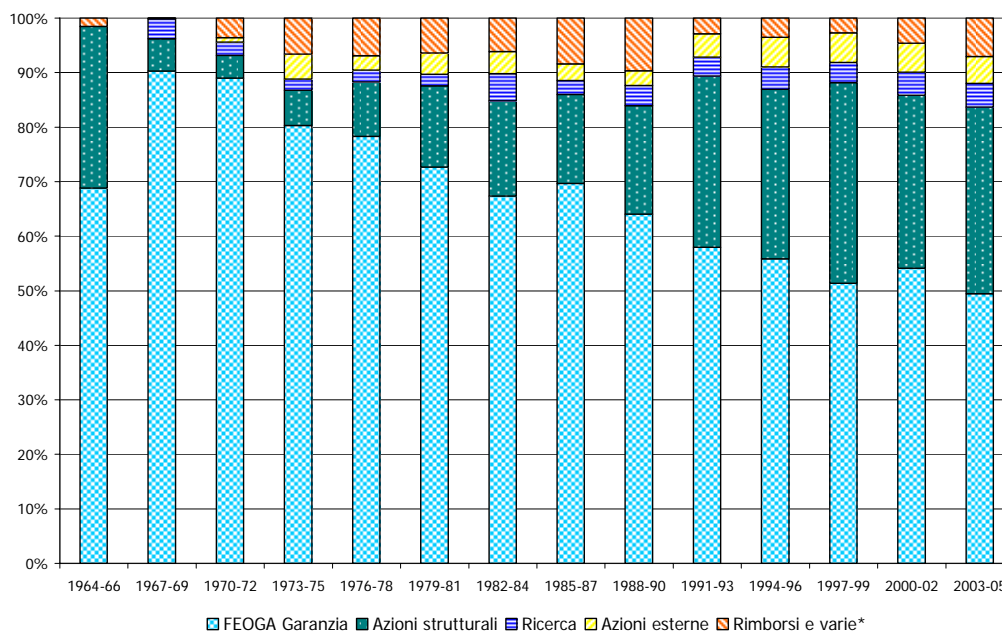
Tab. 3.2 – Segue
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ costanti; medie triennali

Esercizio	UE 12			UE 15			UE 25
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
FEOGA Garanzia	32.667	33.711	38.890	40.305	41.860	40.809	41.443
Azioni strutturali, di cui:	7.655	10.497	21.090	22.485	29.967	23.945	28.738
FEOGA Orientamento	1.133	1.888	3.138	3.154	3.824	1.391	2.420
FESR	3.331	5.018	9.746	9.525	8.786	6.901	13.561
FSE	3.191	3.591	5.484	5.613	7.375	4.253	6.716
Fondo di coesione	-	-	313	1.661	2.596	2.200	2.148
SFOP	-	-	-	402	515	277	451
Ricerca	1.216	1.943	2.333	2.959	3.022	3.207	3.626
Azioni esterne	1.432	1.416	2.879	3.892	4.464	3.995	4.151
Amministrazione	2.284	2.773	3.521	4.314	4.391	4.661	5.279
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	1.389	3.280
Rimborsi e varie	3.932	5.093	1.925	2.555	2.171	2.081	2.597
Totale bilancio generale	49.185	55.433	70.638	76.511	85.874	80.087	89.101
FES	1.201	1.653	1.794	1.769	1.381	1.732	2.234
CECA	441	351	527	371	294	148	-
Euratom	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	50.828	57.437	72.960	78.651	87.550	81.967	91.348

Fonte: elaborazioni su dati Unione Europea, 2005

La tabella 3.2 raccoglie i bilanci consolidati dell'UE dagli anni Sessanta a oggi, espressi in valori costanti¹⁰⁵, mentre il grafico 3.2 riporta i valori relativi delle principali voci di spesa.

Fig. 3.2 – Evoluzione delle spese comunitarie dagli anni Sessanta a oggi
Esecuzione in pagamenti; %, medie triennali



* Dal 2000 comprensivo dell'aiuto di pre-adesione
Fonte: elaborazioni su dati Unione Europea, 2005

3.3. IL BILANCIO GENERALE PER L'ESERCIZIO 2007

Il bilancio generale per l'esercizio 2007 è il primo bilancio di un'Unione allargata a 27 Stati membri e il primo del nuovo quadro finanziario che si estende fino al 2013.

Gli stanziamenti per impegni ammontano complessivamente a 127 miliardi di euro mentre quelli per pagamenti a 115 miliardi, ovvero il 7,6% in più rispetto all'esercizio precedente, a testimonianza di una corrispondenza

¹⁰⁵ Per ottenere le serie storiche relative alla spesa per la PAC a prezzi costanti è stato utilizzato il deflatore del Pil con base 2000 calcolato dall'Eurostat. Si veda la tabella A.2. Nel prosieguo del testo, dove non diversamente specificato, per valori costanti ci si riferisce ai prezzi dell'anno 2000.

realistica della dotazione finanziaria al fabbisogno di pagamenti, per un anno in cui saranno avviati numerosi nuovi programmi (Tab. 3.3).

Tab. 3.3 – Bilancio generale 2007 – stanziamenti per impegni
 Milioni di €, prezzi correnti

	PROSPETTIVE FINANZIARIE	BILANCIO 2007	BILANCIO 2006	DIFFERENZA 2007-2006
Crescita sostenibile	54.905	54.854	47.515	15,4%
Competitività	9.418	9.368	7.897	18,6%
Coesione	45.487	45.487	39.618	14,8%
Conservazione e gestione delle risorse naturali	58.351	56.250	55.691	1,0%
di cui: spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti	45.759	42.714	42.460	0,6%
Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.273	1.247	1.166	7,0%
Libertà, sicurezza e giustizia	637	624	553	12,8%
Cittadinanza	636	623	613	1,7%
UE partner globale	6.578	6.812	8.521	-20,0%
Amministrazione	7.039	6.942	6.604	5,1%
Compensazioni	445	445	1.074	-58,6%
TOTALE STANZIAMENTI PER IMPEGNI	128.091	126.551	120.570	5,0%
TOTALE STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	123.790	115.497	107.378	7,6%
Stanziamenti per pagamenti in % del RNL	1,06%	0,99%	0,97%	:

Fonte: Bilancio generale 2007

La rubrica **conservazione e gestione delle risorse naturali**, nonostante la riduzione di peso dal 45,5% al 44,4% del totale, con 56 miliardi di euro rimane la prima voce del bilancio 2007. Al suo interno la quota maggiore di spesa continua a essere destinata al I pilastro della PAC, sebbene aumentino gli impegni per lo sviluppo rurale e per la politica ambientale (Tab. 3.4).

Tab. 3.4 – Conservazione e gestione delle risorse naturali – stanziamenti per impegni

Milioni di €, prezzi correnti

	BILANCIO 2006		BILANCIO 2007	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Spese connesse al mercato e pagamenti diretti	42.460	42.460	42.714	42.438
Sviluppo rurale	12.011	11.021	12.371	10.898
Fondo europeo per la pesca	697	597	571	838
Altri azioni/programmi per la pesca	283	289	316	302
Life+	207	176	241	207
Altro	33	36	37	36
TOTALE RUBRICA 2	55.691	54.579	56.250	54.719

Fonte: Bilancio generale 2007

La seconda grande voce di uscite comunitarie è costituita dalle azioni per la **crescita sostenibile**, cui il bilancio 2007 destina 55 miliardi di euro, pari al 43% del totale. La crescita e l'occupazione emergono come priorità fondamentali dell'Unione, nel rispetto della strategia di Lisbona. Le principali attività previste per attuare la strategia sono il Programma quadro per l'innovazione e la competitività (PIC), le reti transeuropee per i trasporti e l'energia (TEN), la formazione durante l'intero arco della vita e il settimo programma quadro per la ricerca.

Decisamente minore risulta il peso finanziario delle altre politiche: alle azioni per l'**UE quale partner globale** vengono assegnati 6,8 miliardi di euro, pari al 5,4% del totale, destinati alle politiche di preadesione, di vicinato, di cooperazione allo sviluppo, agli aiuti umanitari, alla democrazia e ai diritti umani, alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e allo strumento di stabilità.

La rubrica **cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia** riceve 1,25 miliardi di euro (circa l'1% del totale); al suo interno, verrà lanciata una nuova generazione di programmi necessari alla realizzazione di uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e giustizia e alla promozione di una migliore comprensione dell'UE tra i suoi cittadini.

Infine, l'aumento della spesa per l'**amministrazione** (+5,1% rispetto al 2006) si giustifica con l'accresciuto fabbisogno connesso all'ampliamento. L'allargamento spiega anche la voce **compensazioni** in quanto, in conformità con l'accordo politico secondo cui i nuovi Stati membri non dovrebbero diventare contribuenti netti al bilancio durante la fase iniziale post-adesione, si stanziavano 445 milioni di euro per equilibrare le entrate e i contributi al bilancio di Romania e Bulgaria.

3.4. LE FUTURE FINANZE DELL'UNIONE EUROPEA

3.4.1. Le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013

Questo paragrafo è dedicato alle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013¹⁰⁶.

Il 2007 rappresenta il primo anno in cui diviene pienamente operativa la riforma Fischler e in cui si completa il quinto ampliamento dell'UE, con l'ingresso di Bulgaria e Romania. Il sovrapporsi di queste importanti scadenze ha fornito l'occasione per un profondo ripensamento del quadro finanziario di riferimento per la programmazione e la gestione degli interventi dell'Unione.

L'attuale quadro finanziario è stato formalmente adottato il 17 maggio 2006¹⁰⁷, dopo una lenta e faticosa trattativa tra i Paesi membri, iniziata con la Commissione guidata da Romano Prodi e conclusasi sotto la presidenza di José Barroso (Tab. 3.5 e Fig. 3.3).

Il massimale complessivo di spesa per il settennato è pari a 864.316 milioni di euro in stanziamenti di impegni, che equivale all'1,048% del Rnl europeo¹⁰⁸. Per tutte le rubriche, fatta eccezione per le spese agricole, è previsto un incremento reale della dotazione finanziaria.

Si tratta di cifre molto più modeste rispetto alla proposta iniziale della Commissione europea¹⁰⁹, a riprova del fatto che, durante le negoziazioni, sono prevalsi gli interessi nazionali rispetto a quelli europei.

Le prospettive 2007-2013 si presentano articolate in cinque voci, rispetto alle otto previste nei precedenti quadri, la cui denominazione sintetizza gli obiettivi prioritari dell'Unione e offre più ampi margini di manovra, in quanto consente di adattare le risorse finanziarie di fronte a eventi imprevisti.

¹⁰⁶ Sull'argomento cfr. A. Pollazzi, S. Musti (a cura di), 2006.

¹⁰⁷ Le prospettive sono pubblicate in allegato all'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, del 17 maggio 2006.

¹⁰⁸ Tutti gli importi sono espressi a prezzi 2004.

¹⁰⁹ Nel febbraio del 2004, la Commissione europea ha presentato la sua proposta di prospettive finanziarie dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 (conosciuta come "Pacchetto Prodi") tracciando le linee guida di un bilancio che tenesse conto della nuova realtà europea dopo l'allargamento a 10 nuovi Stati membri. La proposta della Commissione prevede un massimale di spesa pari all'1,24% del Rnl europeo in stanziamenti d'impegno (pari a 1.022 miliardi di euro) e all'1,14% in stanziamenti di pagamento (ossia 943 miliardi di euro). Cfr. COM(2004) def./3. Si veda inoltre la proposta della Presidenza al Consiglio dell'Unione europea relativa alle Prospettive finanziarie 2007-2013, del 19 dicembre 2005.

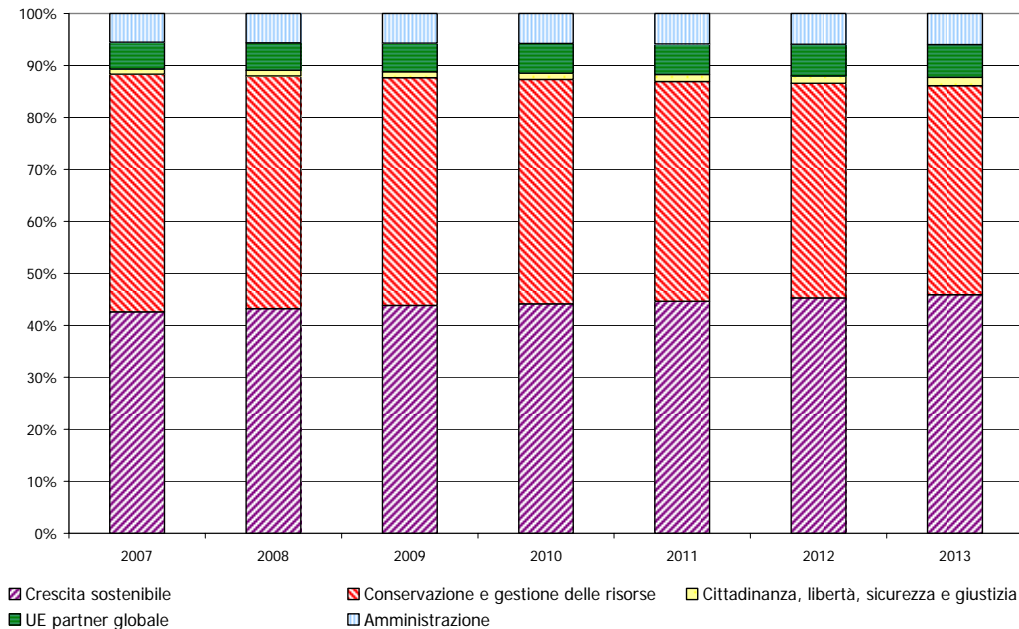
Tab. 3.5 – Prospettive finanziarie 2007-2013

Milioni di €; prezzi 2004

Rubrica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Crescita sostenibile	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
Competitività per la crescita e l'occupazione	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
Coesione per la crescita e l'occupazione	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Conservazione e gestione delle risorse	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
Libertà, sicurezza e giustizia	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
Cittadinanza	599	568	590	593	595	597	598	4.140
L'UE come partner globale	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
Amministrazione	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
Compensazioni	419	191	190					800
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
Stanziamenti per impegni in percentuale del RNL	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
TOTALE STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
Stanziamenti per pagamenti in percentuale del RNL	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Margine disponibile	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Massimale risorse proprie in percentuale del RNL	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte: Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006

Fig. 3.3 – Prospettive finanziarie 2007-2013
Stanziamenti di impegni; %



Fonte: Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006

Nel prossimo settennato, aumenterà il peso della rubrica “crescita sostenibile” (la cui dotazione complessiva è pari a 382 miliardi di euro); al suo interno, si rafforzerà la politica di ricerca, in quanto fattore fondamentale per la crescita economica, per la competitività delle imprese e per l'occupazione, nell'obiettivo più ampio di contribuire al raggiungimento della strategia di Lisbona.

Crescono anche le spese per la coesione; infatti, in seguito all'ampliamento del 2004 e all'entrata di Romania e Bulgaria, aumenterà il bisogno di attenuare i divari economici e sociali all'interno dell'Unione¹¹⁰.

Diminuisce invece dal 45,6% nel 2007 al 40,3% nel 2013 il peso della seconda rubrica, che comprende le spese per l'agricoltura, lo sviluppo rurale, la pesca e l'ambiente (Tab. 3.6). Questa linea ha rappresentato la voce di spesa sulla quale sono state mosse le critiche più accese e che ha subito il taglio più consistente rispetto alla proposta originaria. La riduzione dei fondi penalizza soprattutto il secondo pilastro della PAC in quanto il finanziamento del primo, in

¹¹⁰ Gli aspetti salienti dell'allargamento del 2004, in termini di politica commerciale e politica agricola dell'UE, sono esaminati in M. Scoppola, 2002.

base all'accordo Chirac-Schröder, è già stato fissato fino al 2013; si tratta di un tetto alla spesa, comprensivo delle somme che verranno erogate a Romania e Bulgaria¹¹¹ e di quelle che saranno trasferite al secondo pilastro attraverso la modulazione.

La dotazione per lo sviluppo rurale ammonta a 69 miliardi di euro, una cifra di gran lunga inferiore (22 miliardi di euro in meno) rispetto alla proposta iniziale della Commissione¹¹² così, proprio quella che rappresenta la parte più innovativa delle recenti riforme della politica agricola, rischia di essere svuotata prima ancora di entrare in vigore.

Tab. 3.6 – Dotazione per la rubrica “conservazione e gestione delle risorse”
Stanziamanti di impegni; milioni di €; prezzi 2004

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Spese connesse al mercato e pagamenti diretti	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645
Sviluppo rurale	10.544	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253
Fondo europeo per la pesca	630	539	544	551	551	553	554	556
Altre azioni per la pesca	272	321	325	328	329	331	332	333
Life+	199	227	241	255	266	278	290	304
Altro	31	68	68	68	69	68	68	69
TOTALE RUBRICA 2	55.411	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161

Fonte: dati Commissione europea, 2006

Quasi 11 miliardi di euro vengono stanziati complessivamente per la rubrica “cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia” – che si caratterizza così per la dotazione più modesta – e 49 miliardi di euro per l’UE come partner globale”. Per quanto riguarda le relazioni esterne, il nuovo quadro finanziario prevede tre strumenti generali:

1. la politica di pre-adesione, che riguarda i Paesi candidati (Turchia e Croazia) e pre-candidati (restanti Paesi dei Balcani occidentali);
2. la politica di vicinato, per contribuire a un’intensa cooperazione politica, economica, culturale e in materia di sicurezza con i Paesi

¹¹¹ Secondo uno studio della Commissione, il costo aggiuntivo che l’UE dovrà sostenere per l’ampliamento a 27 membri è pari a 380 milioni di euro per il I pilastro, che aumenterà a 1.648 milioni nel 2013. Le cifre previste per lo sviluppo rurale ammontano a 103 milioni destinati a crescere nel 2013 fino a 438 milioni. Poiché le prospettive non verranno adeguate in seguito all’entrata di Romani e Bulgaria, i maggiori costi verranno sopportati dai Paesi dell’UE 15 con un taglio dell’8% agli aiuti diretti loro destinati a partire dal 2008. Cfr. Commissione Europea, *Enlargement Newsletter*, 26 settembre 2006.

¹¹² “Summit agrees financial perspectives for 2007-2013”. In: *Agrafacts* n. 103/2005, del 17.12.05.

vicini e per offrire ai beneficiari la possibilità di partecipare a varie attività dell'UE;

3. la politica di sviluppo, per sostenere i PVS.

Infine, cresce la spesa per l'amministrazione a causa della maggiore complessità legata al quinto ampliamento.

3.4.2. La revisione delle spese nel 2008-2009

Il dibattito sul bilancio comunitario non è nuovo ma, come si è accennato al paragrafo 3.1, si è inasprito in occasione delle negoziazioni del quadro finanziario per il prossimo settennato, in quanto l'ampliamento dell'Unione a 27 Paesi comporta un aumento della pressione dal lato delle uscite a fronte di un contributo al bilancio di ordine di grandezza decisamente inferiore¹¹³.

Il dibattito verte su due temi principali: la dimensione del *budget* e la ripartizione economico-politica delle risorse¹¹⁴. Le scelte da affrontare non sono solo una questione di soldi ma anche di indirizzo politico da decidersi sulla base delle strategie dell'Unione.

Fra gli innumerevoli contributi alla riforma del bilancio europeo, uno dei più importanti è senza dubbio il Rapporto Sapir¹¹⁵, in cui si sostiene:

"(...) Occorre rivedere radicalmente le spese finanziate dal bilancio dell'Unione. Quest'ultimo dovrebbe concentrare le spese sui settori economici e sociali nei quali potrà contribuire maggiormente alla crescita e alla solidarietà in Europa. Ciò implica una cesura rispetto alle spese tradizionali (come la PAC), e si potrebbero riunire le spese di bilancio dell'Unione in tre strumenti (o fondi) nuovi (...)"

La voce di spesa maggiormente sotto accusa risulta quella agricola, per tre principali motivazioni¹¹⁶.

¹¹³ Cfr. M. Maré, G. Cipriani (a cura di), 2003.

¹¹⁴ La struttura del bilancio era già sotto accusa nel 1987. Cfr. T. Padoa Schioppa, 1987, p. 100. In esso si afferma: "Il bilancio della Comunità deve subire profonde riforme (...). Alcune importanti funzioni vanno rafforzate; tra queste il finanziamento della ricerca e dello sviluppo nel campo industriale e l'assistenza al processo di convergenza e riconversione delle regioni arretrate e in declino industriale. Inoltre, occorrerà pervenire a un più fermo controllo della spesa agricola e alla soluzione di problemi di equità".

¹¹⁵ A. Sapir et al., 2004, p. 302.

¹¹⁶ M. Buti e M. Nava (2003, p. 1) definiscono il bilancio "an historical relic" e muovono tre critiche al bilancio: "First, its spending composition is heavily tilted towards the support of a declining sector, agriculture; second, it is almost impossible to reallocate spending across time and across policies to reflect economic and political priorities; and third, its size bears no comparison to any of the budgets of EU countries and it is unrelated with the EU goals".

La prima critica risiede nell'eccessivo sforzo contributivo che la PAC richiede agli Stati membri. Se, da una parte, è naturale che flussi monetari della consistenza di 51 miliardi di euro conquistino una certa attenzione dell'opinione pubblica e dei politici, dall'altra, tale importo equivale solo allo 0,45% del Rnl europeo e all'1% della spesa pubblica degli Stati membri¹¹⁷.

In secondo luogo, il bilancio è stato di recente accusato di sostenere politiche antiquate¹¹⁸ e di dedicare troppe risorse (quasi il 50%) a un settore, l'agricoltura appunto¹¹⁹, il cui contributo al Pil è pari solo all'1,6% e il peso sull'occupazione è uguale al 3,8%¹²⁰ ma, a tale proposito, è importante ricordare che la spesa agricola sfiora la metà del bilancio generale perché gli Stati conservano la sovranità della maggior parte delle politiche economiche. Inoltre, legare gli importi di spesa al peso dell'agricoltura all'interno dell'economia dell'UE, trascura non solo l'importanza che il settore primario riveste tuttora in alcune regioni europee nonché nei Paesi dell'Europa centro-orientale, ma anche le funzioni complementari alla pura e semplice produzione di *commodities* che l'agricoltura può svolgere¹²¹.

Infine, la distribuzione del sostegno agricolo è iniqua, in quanto va per l'80% al 20% dei percettori, perlopiù aziende agricole di grandi dimensioni che coltivano produzioni protette e standardizzate con metodi intensivi di capitale¹²².

In vista della revisione generale di tutte le spese dell'UE che la Commissione presenterà nel 2008-2009, se continueranno le pressioni per una riduzione del bilancio comunitario, è probabile che si verifichi un'ulteriore

¹¹⁷ Dati riferiti all'esercizio 2006. Fonte: Bilancio generale, 2006.

¹¹⁸ Si veda in proposito il discorso di Dalia Grybauskaitė al comitato bilancio del Parlamento europeo dell'ottobre 2004: la commissaria lituana al bilancio ha affermato che "la PAC è antiquata e obsoleta e fagocita una porzione delle risorse europee fuori dalla proporzione con il suo peso reale (...) Le finanze vanno indirizzate verso la crescita economica e sociale (...) alcune priorità sono vecchie di decenni – inclusa la PAC nella sua forma attuale – mentre bisogna indirizzare le politiche agli obiettivi dell'agenda di Lisbona". In: *AgraEurope* n. 2125, del 01.10.2004.

Inoltre, il primo ministro britannico Tony Blair, nel suo discorso al Parlamento europeo il 23 giugno 2005, ha affermato: "un bilancio moderno non è quello che da oggi a 10 anni spenderà ancora il 40% per finanziare la PAC".

¹¹⁹ A livello europeo continua il dibattito sulla sostenibilità dei costi della PAC ma un'analisi del livello di aiuto concesso agli altri settori produttivi, dimostra come l'aiuto pubblico non sia peculiare del solo settore agricolo ma assuma dimensioni anche rilevanti per gli altri settori. Si veda per l'Italia l'indagine ISMEA a cura di R. Finuola, A. Cristofaro, 2004.

¹²⁰ Dati riferiti all'UE 15 per l'esercizio 2004. Fonte: dati Commissione Europea, 2005.

¹²¹ Il concetto della multifunzionalità dell'agricoltura verrà ripreso e approfondito nel paragrafo 4.1.

¹²² Si vedano in proposito Oxfam International, 2004 e Oxfam International, 2005.

contrazione della dotazione della rubrica 2 e, poiché l'accordo di Berlino "congela" le risorse destinate ai pagamenti diretti fino al 2013 (peraltro si tratta di un tetto, non di un obiettivo di spesa), i fondi per lo sviluppo rurale ne uscirebbero maggiormente sacrificati¹²³.

In ogni caso, nel lungo periodo, allo scadere delle attuali prospettive finanziarie, sembra inevitabile una revisione della spesa agricola che miri a valutare se elevati livelli di spesa per la PAC sono ancora giustificati¹²⁴.

¹²³ A questa minaccia di tagli alla spesa agricola, il presidente francese Chirac ha risposto che i finanziamenti della PAC non potranno essere messi in discussione fino al 2013 e che, anche dopo questa data, i sussidi agli agricoltori dovranno rimanere intatti. Cfr. "Chirac calls for CAP funding to stay". In: *Agra Europe*, 6 ottobre 2006, pp. 3-4.

¹²⁴ La commissaria Fischer Böel, in una lettera inviata al ministro francese per l'agricoltura Bussereau, ha affermato che nessun cambiamento nella spesa destinata alla PAC avrà luogo da qui al 2013 ma che, a partire da quella data i fondi dedicati al I pilastro probabilmente subiranno un taglio. Cfr. "Fischer Böel clashes with France over post-2013 vision". In: *Agra Europe*, 12 gennaio 2007, pp. 6-7.

4. LA SPESA AGRICOLA DELL'UNIONE EUROPEA

Il presente capitolo entra nel dettaglio della spesa attivata dalla PAC. Vengono esaminati gli effetti della trasformazione della politica agricola sui flussi di spesa in termini assoluti, in riferimento sia al loro ammontare complessivo, sia alla loro distribuzione per tipo di intervento, per prodotto e per Paese, al fine di valutare se il sostegno all'agricoltura è ripartito in modo equo tra le produzioni e i territori europei¹²⁵.

4.1. L'EVOLUZIONE DELLA SPESA AGRICOLA

Come è stato anticipato al paragrafo 3.2, una parte rilevante delle risorse comunitarie complessive (circa la metà) è impiegata nel finanziamento della politica agricola attraverso lo strumento del FEOGA. Particolare rilievo assumono gli importi della sezione Garanzia, poiché dalla loro analisi si può osservare la distribuzione della quasi totalità della spesa rivolta al settore primario e, comunque, di tutta la spesa attivata dalle componenti 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 rurale¹²⁶.

In valore assoluto, le spese complessive della sezione Garanzia del FEOGA, depurate della componente inflazionistica, sono aumentate considerevolmente nel corso dell'applicazione della politica di sostegno dei prezzi negli anni Settanta e Ottanta (Tab. 4.1 e Fig. 4.1).

¹²⁵ Il testo si riferisce prevalentemente all'esame dei dati pubblicati nella *Relazione finanziaria sul FEOGA Garanzia* e nella relazione annuale *L'agricoltura nell'Unione Europea*; solo in qualche occasione, l'analisi è stata integrata con banche dati OCSE, FAO ed Eurostat. Pertanto, gli importi possono presentare differenze, seppure di modesta entità, legate alla fonte utilizzata. Inoltre, i cambiamenti nella collocazione delle voci di bilancio impediscono di confrontare in modo diretto la spesa nel tempo ma richiedono aggregazioni che però possono dare origine a importi differenti. Cfr. E. Croci Angelini, 1993.

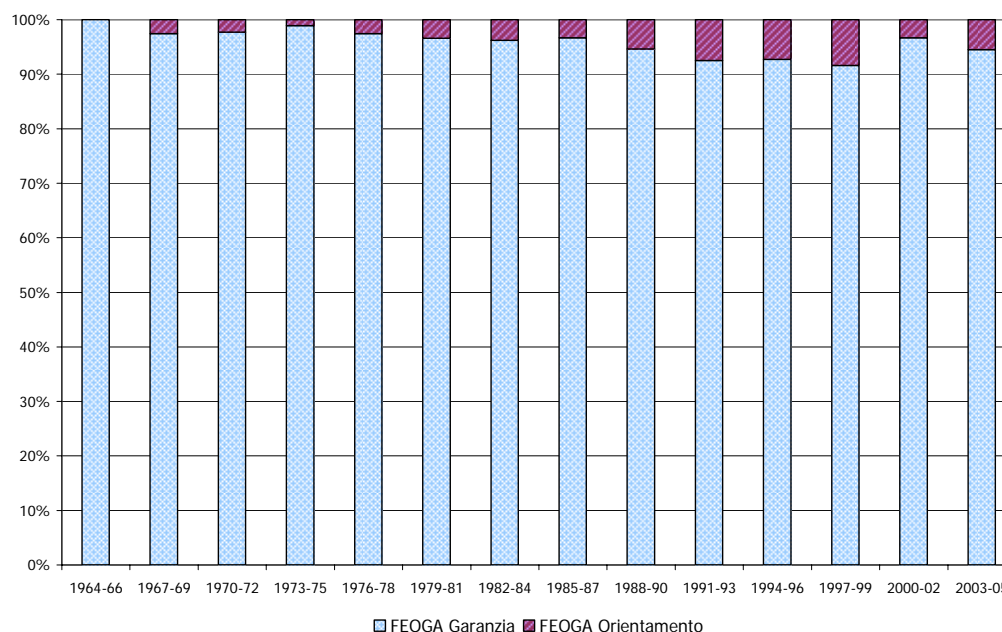
¹²⁶ Si tenga presente che, da questo punto in poi, dove non diversamente specificato, per spesa agricola si intende la spesa della sezione Garanzia del FEOGA.

Tab. 4.1 – Spesa delle sezioni del FEOGA
Esecuzione in pagamenti; valori costanti; medie triennali

	FEOGA Garanzia		FEOGA Orientamento		TOTALE FEOGA
	Mln di ecu/€	%	Mln di ecu/€	%	Mln di ecu/€
1964-66	170	100,0	-	-	170
1967-69	6.004	97,5	155	2,5	6.159
1970-72	11.317	97,7	265	2,3	11.582
1973-75	12.892	98,9	135	1,1	13.027
1976-78	18.057	97,4	466	2,6	18.523
1979-81	21.677	96,6	743	3,4	22.420
1982-84	25.297	96,2	1.001	3,8	26.298
1985-87	32.667	96,6	1.133	3,4	33.799
1988-90	33.711	94,7	1.888	5,3	35.599
1991-93	38.890	92,5	3.138	7,5	42.027
1994-96	40.305	92,7	3.154	7,3	43.459
1997-99	41.860	91,6	3.824	8,4	45.684
2000-02	40.809	96,7	1.391	3,3	42.200
2003-05	41.443	94,5	2.420	5,5	43.864

Fonte: elaborazioni su dati Unione Europea, 2005

Fig. 4.1 – Le sezioni del FEOGA
Esecuzione in pagamenti; %; medie triennali



Fonte: elaborazioni su dati Unione Europea, 2005

Seppure a un ritmo più contenuto, la crescita è proseguita anche negli anni Novanta, in particolare a causa del trasferimento del sostegno dal sistema

dei prezzi a quello degli aiuti diretti al reddito che ha reso "visibili" gli aiuti erogati al settore.

Inoltre, mentre la spesa europea per la PAC è aumentata, si è assistito a una riduzione continua e consistente dei parametri del settore, e cioè:

- della superficie agricola utilizzata (SAU)¹²⁷, dovuta all'adozione di metodi di coltivazione intensivi e al *set-aside* obbligatorio introdotto dalla riforma MacSharry;
- dell'occupazione, a causa della fuoriuscita di manodopera dal settore primario;
- della produzione¹²⁸, come conseguenza della riduzione dei prezzi agricoli attuata nel corso degli ultimi anni (Tab. 4.2).

L'aumento reale dei pagamenti del FEOGA Garanzia emerge con chiarezza anche quando è misurato in termini relativi, come conseguenza della contrazione dei termini al denominatore a causa dei suddetti fenomeni (Tab. 4.3).

¹²⁷ Per SAU si intende l'insieme dei terreni investiti a seminativi, orti familiari, prati permanenti e pascoli, coltivazioni legnose agrarie e castagneti da frutto. Cfr. ISTAT, *Glossario dei termini statistici*, disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl#P>.

¹²⁸ Il valore della produzione è calcolato al prezzo di base, definito come il prezzo che il produttore può ricevere dall'acquirente per una unità di bene o servizio prodotta, dedotte le eventuali imposte sui prodotti ma compreso ogni eventuale contributo da ricevere sui prodotti. Sono escluse le spese di trasporto fatturate separatamente dal produttore mentre sono inclusi i margini di trasporto addebitati dal produttore sulla stessa fattura, anche se indicati come voce distinta. La produzione valutata ai prezzi di base si differenzia da quella valutata al costo dei fattori in quanto quest'ultima è al netto di tutte le imposte (sia quelle sui prodotti, sia le altre imposte sulla produzione) e al lordo di tutti i contributi (sia i contributi commisurati al valore dei beni prodotti, sia gli altri contributi alla produzione). Cfr. ISTAT, *Glossario dei termini statistici*, disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl#P>.

Tab. 4.2 – Evoluzione della spesa del FEOGA Garanzia, della SAU, dell'occupazione e della produzione in agricoltura dal 1965 a oggi

	FEOGA Garanzia		SAU*		Occupati in agricoltura*		Produzione agricola**	
	mln di ecu/€		1.000 ha		1.000		mln di ecu/€	
	prezzi 2000	1990=100	1990=100	1990=100	1990=100	1990=100	prezzi 2000	1990=100
1965	188	0,6	162.171	109,2	22.090	237,9	:	:
1970	15.351	47,6	158.725	106,9	17.886	192,7	:	:
1975	13.287	41,2	154.902	104,3	14.881	160,3	:	:
1980	22.326	69,3	152.711	102,8	12.755	137,4	:	:
1985	30.813	95,6	150.330	101,2	11.085	119,4	:	:
1990	32.234	100	148.502	100	9.284	100	290.904	100
1995	39.047	121,1	142.456	95,9	7.580	81,6	262.992	90,4
2000	40.467	125,5	140.919	94,9	6.814	73,4	241.886	83,1
2005	43.764	135,8	140.381	94,5	:	:	243.094	83,6

* UE 15

** Valore della produzione ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, FAO e OCSE

Tab. 4.3 – Evoluzione della spesa del FEOGA G in rapporto alla SAU, alle Unità di lavoro agricolo (ULA)¹²⁹ e alla produzione agricola dal 1955 a oggi

Prezzi 1995

	Spesa/ha SAU ecu/€	Spesa/ULA ecu/€	Spesa/Produzione agricola* %
1995	242	4.709	13,1
1996	271	5.408	14,3
1997	272	5.534	14,7
1998	256	5.282	14,5
1999	251	5.364	14,7
2000	250	5.394	14,5
2001	256	5.556	14,6
2002	259	5.809	15,2
2003	265	6.085	15,7
2004	224	3.796	13,9
2005	240**	4.186	16,1

* Valore della produzione ai prezzi di base ** Calcolato su valori di SAU 2004

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e FAO

Sulla base dei dati esaminati, è evidente la riduzione del ruolo dell'agricoltura nelle regioni europee e sarebbe troppo semplice concludere che la PAC sostiene in misura eccessiva un settore antiquato e in declino¹³⁰.

4.2. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PRINCIPALI MISURE

Nel corso degli anni la struttura dell'intervento comunitario nel settore agricolo è cambiata sensibilmente (Tab. 4.4 e Fig. 4.2).

¹²⁹ Secondo la definizione comunitaria per le indagini strutturali, l'ULA corrisponde al lavoro di una persona impiegata a tempo pieno che equivale al contributo di almeno 2200 ore/annuo per un lavoratore familiare e di 1800 ore/annuo per un salariato. Questo parametro permette di confrontare strutture produttive con un diverso peso del lavoro *part-time*. Cfr. Eurostat, 2000.

¹³⁰ In effetti, l'importanza dell'agricoltura nell'economia complessiva dell'UE è bassa e decrescente, ma ciò non è altrettanto vero per i nuovi Stati membri e per alcune regioni rurali europee in cui l'agricoltura gioca ancora un ruolo molto importante. La politica agricola non può impedire la tendenza alla contrazione del settore primario ma dovrebbe anzi contribuire al processo di aggiustamento ai cambiamenti strutturali e di diversificazione delle attività economiche, identificando usi alternativi delle risorse disponibili. Nel futuro la PAC è quindi chiamata a esaltare la multifunzionalità dell'agricoltura e il suo contributo alla produzione di beni pubblici. Sui concetti di multifunzionalità dell'agricoltura e di sviluppo delle aree rurali, cfr. OCSE, 1993; OCSE, 2003a; OCSE, 2003b.

Le azioni comunitarie "tradizionali" possono essere ricondotte a due tipi di misure: le restituzioni alle esportazioni verso Paesi terzi e gli interventi per regolamentare il mercato interno – ammasso e gestione degli stock –.

Tab. 4.4 – Distribuzione della spesa del FEOGA Garanzia per misura
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ costanti

	Restituzioni	Aiuti diretti	Altre misure*	Sviluppo rurale**	FEOGA G
1993	11.987	3.382	25.182	262	40.812
1994	9.548	13.951	14.503	573	38.575
1995	8.833	17.763	11.523	942	39.061
1996	6.284	22.161	12.588	2.041	43.074
1997	6.368	21.448	13.703	2.237	43.757
1998	5.097	21.012	12.863	1.951	40.923
1999	5.727	20.545	11.703	2.660	40.635
2000	5.646	25.529	5.085	4.176	40.437
2001	3.311	26.709	6.707	4.249	40.977
2002	3.256	27.325	6.292	4.127	41.000
2003	3.466	27.595	5.910	4.349	41.321
2004	3.085	27.187	4.640	5.891	40.803
2005	2.730	30.144	4.784	6.107	43.764

* Comprende spese per stoccaggio, set-aside, aiuti alla trasformazione, misure eccezionali, ecc.

** Fino al 1999, misure di accompagnamento

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

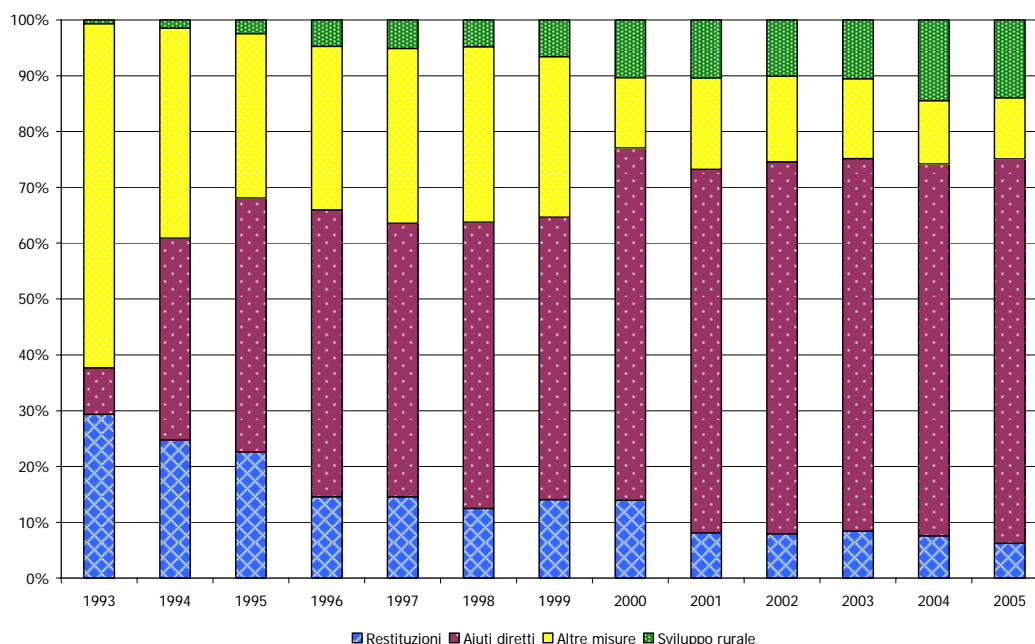
Il primo dato che emerge in modo evidente dalla tabella 4.4 è la predominanza rispetto alle misure strutturali delle risorse che vanno al tradizionale sostegno alle attività produttive vere e proprie, legate alle OCM.

Tuttavia, come conseguenza delle recenti riforme¹³¹, l'onere finanziario degli strumenti classici del sostegno accoppiato si è ridotto: risultano decrescenti e marginali le spese per le azioni di stoccaggio, mentre la voce relativa alle restituzioni alle esportazioni (6%) mostra una sostanziale stabilità dovuta ai vincoli derivanti dall'applicazione dei contenuti degli accordi nell'ambito OMC.

La voce di spesa più consistente è quella erogata in forma di aiuti diretti, il cui peso nel 2005 sale al 69%, seguita dallo sviluppo rurale, cosicché le due voci nel complesso superano l'82%.

¹³¹ Si veda in proposito il paragrafo 1.5.

Fig. 4.2 – Distribuzione della spesa del FEOGA Garanzia per misura
Esecuzione in pagamenti; %



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Nel futuro è probabile che si assista a un'ulteriore affermazione del ruolo dominante degli aiuti diretti, soprattutto dal momento che, dopo l'approvazione del regolamento 1290/2005 sul finanziamento della PAC, con la nuova programmazione finanziaria le misure di sviluppo rurale confluiranno nel nuovo FEASR. Inoltre, lo strumento della modulazione, lanciato in versione volontaria da *Agenda 2000* e reso obbligatorio dalla riforma Fischler, permetterà di riorientare le risorse finanziarie in misura progressiva fino al 2013 verso lo sviluppo rurale e di riequilibrare la spesa agricola¹³².

Allo stesso tempo si può prevedere un ridimensionamento nell'entità complessiva delle restituzioni alle esportazioni determinato dalla ripresa del negoziato OMC¹³³ e dalle ulteriori riduzioni dei prezzi di intervento disposte dalla MTR.

¹³² Per una trattazione della modulazione, si veda R. Henke, R. Sardone, 2002.

¹³³ Il 24 luglio 2006 il Doha round è stato sospeso, una volta constatata l'inaffidabilità delle posizioni dei vari Paesi membri e l'impossibilità di giungere in tempi brevi a un accordo sulla riduzione di tariffe e sussidi nel settore agricolo. Entro marzo dovrebbe comunque riprendere il dibattito sul negoziato WTO. Cfr. Discorso di Pascal Lamy al Consiglio Generale, del 14 dicembre 2006.

4.3. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PRINCIPALI COMPARTI

La tabella 4.5 mostra l'andamento negli ultimi venti anni del FEOGA Garanzia per OCM¹³⁴, in termini assoluti e percentuali¹³⁵.

Il quadro complessivo mostra che i comparti vegetali sono tradizionalmente forti rispetto alla capacità di assorbire spesa agricola; l'esistenza di uno sbilanciamento a vantaggio di alcuni comparti può essere ricondotto alla tipologia di strumento adottato nell'ambito della PAC, di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

In origine, infatti, la Comunità ha concesso un elevato sostegno ai cereali e ai prodotti lattiero-caseari; l'intervento comunitario si è poi completato con l'estensione del sostegno alle altre produzioni zootecniche, in particolare carni bovine e suine.

¹³⁴ Un'analisi della spesa per comparto è realizzabile fino al 2005, esercizio in cui tutti i pagamenti diretti agli agricoltori confluiscono nel Pagamento unico aziendale (PUA) che costituisce un'unica voce di spesa intrasettoriale; nella pratica però la riforma Fischler lascia gli Stati liberi di applicare il PUA in anni successivi al 2005 e di mantenere alcuni aiuti accoppiati alla produzione.

¹³⁵ Le cifre relative alla spesa agricola sottostimano largamente gli effetti redistributivi attuati attraverso la PAC, giacché rilevano solo una parte dei trasferimenti di risorse da essa attivati. Dall'analisi del FEOGA Garanzia, infatti, non è possibile quantificare i flussi che vanno direttamente dai consumatori ai produttori (e da questi, almeno in parte, ai proprietari dei fattori produttivi), come conseguenza di sistemi di sostegno che in alcuni settori mantengono i prezzi a un livello più alto di quello che si avrebbe in un mercato libero. Tali trasferimenti via prezzi non sono contabilizzati nel bilancio comunitario, per cui l'ammontare di spesa attivato dalla PAC in favore di un comparto rappresenta un indicatore estremamente rozzo dei benefici che a esso derivano. Alla base di tale affermazione c'è la nozione di sostegno all'agricoltura, inteso come "insieme degli aiuti che le autorità pubbliche attivano in un dato tempo con lo scopo di incrementare i redditi dei produttori agricoli in modo diretto, attraverso pagamenti monetari (trasferimenti), e indiretto, attraverso regimi preferenziali in materia tributaria e previdenziale (agevolazioni)". Cfr. R. Finuola, 2002.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) annualmente elabora una serie di indicatori che forniscono una stima complessiva del sostegno al settore agricolo. Tra questi, il *Market price support* (MPS) è "un indicatore del valore monetario dei trasferimenti lordi dai consumatori e dai contribuenti ai produttori agricoli, derivanti dalle misure politiche che creano una differenza tra i prezzi del mercato interno e i prezzi internazionali di uno specifico prodotto". Per la maggior parte dei comparti soggetti a una OCM, il sostegno via prezzi nell'UE è diminuito dal 1988 a oggi, grazie alla liberalizzazione operata dalle recenti riforme ma rimane tuttora elevato. Cfr. Tab. A.7.

Tab. 4.5 – Evoluzione della spesa comunitaria a sostegno dei mercati

Esecuzione in pagamenti; valori costanti; medie triennali

	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
Prodotti vegetali							
Mln ecu/€	17.292	19.112	23.391	26.225	28.017	26.030	24.509
%	53,1	57,1	60,0	64,9	67,0	63,8	58,4
Prodotti animali							
Mln ecu/€	13.253	12.554	13.759	12.459	10.835	9.394	11.336
%	40,4	37,5	35,2	30,8	25,8	23,0	27,0
FEOGA GARANZIA							
Mln ecu/€	32.668	33.490	39.011	40.409	41.863	40.805	41.963

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

All'interno delle produzioni vegetali, la prima OCM è stata creata per i cereali¹³⁶ e dal 1967 rappresenta la voce trainante; oggi essa riceve circa la metà dei pagamenti diretti complessivi (Tab. 4.6 e Fig. 4.3).

Tab. 4.6 – Spesa FEOGA Garanzia per i prodotti vegetali

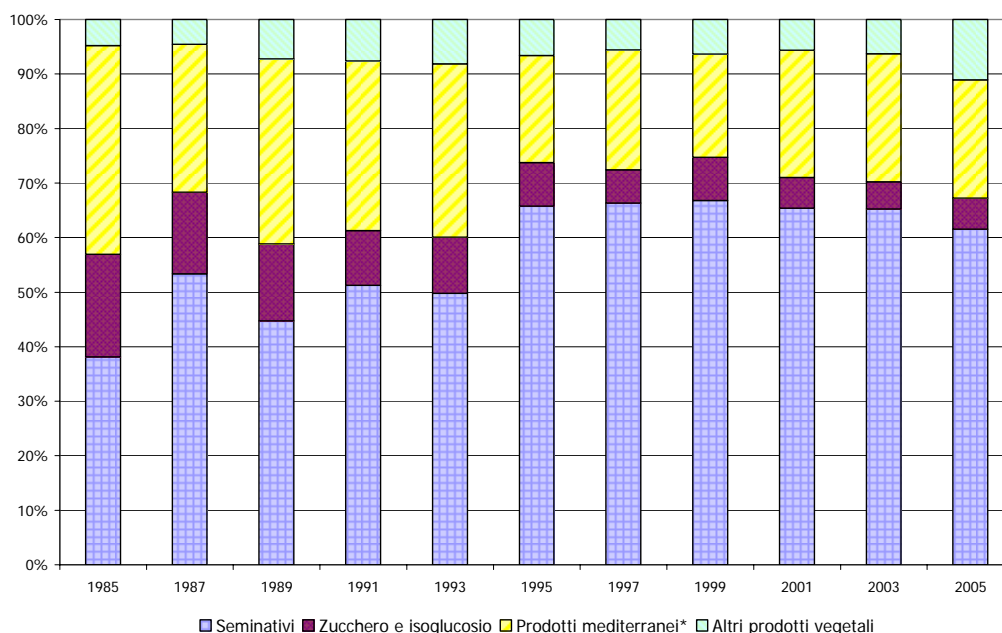
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ costanti; medie triennali

	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
Seminativi	8.308	9.608	12.030	16.614	18.738	17.103	15.761
Zucchero	2.806	2.418	2.374	2.123	1.929	1.564	1.278
Olio d'oliva	1.218	1.562	2.447	1.744	2.311	2.293	2.137
Foraggio	221	326	536	411	394	372	325
Piante tessili	558	715	872	990	985	857	824
Ortofrutticoli	1.574	1.271	1.581	1.872	1.591	1.513	1.472
Prodotti vitivinicoli	1.187	1.528	1.541	1.063	829	1.070	1.085
Tabacco	1.237	1.466	1.492	1.164	979	950	855
Altri prodotti	183	218	517	245	261	309	771
PRODOTTI VEGETALI	17.292	19.112	23.391	26.225	28.017	26.030	24.509

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

¹³⁶ Regolamento n. 120/67/CEE del Consiglio del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

Fig. 4.3 – Spesa FEOGA Garanzia per i prodotti vegetali
Esecuzione in pagamenti; %, medie triennali



* La voce "prodotti mediterranei" comprende le OCM olio d'oliva, ortofrutta, prodotti vitivinicoli e tabacco
Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Un sostegno decisamente minore si è progressivamente affermato anche per produzioni tipiche dell'area mediterranea (olio di oliva, prodotti vitivinicoli, ortofrutta e tabacco) che, tuttavia, nel 2005 pesano meno del 13% sul FEOGA Garanzia¹³⁷. In particolare, le produzioni ortofrutticole sono tra le più penalizzate: non solo hanno avuto un sostegno più sporadico e con interventi concentrati su particolari prodotti, ma la loro incidenza sulla sezione Garanzia è scesa sotto il 4%¹³⁸.

Rispetto alle produzioni vegetali, quelle animali rivestono un peso inferiore e decrescente (Tab. 4.7 e Fig. 4.4)¹³⁹.

¹³⁷ Per queste OCM non è previsto un set organico di misure di mercato, pertanto non vengono considerate nel calcolo del sostegno via prezzi.

¹³⁸ L'OCM ortofrutta riceve pagamenti per i fondi operativi delle organizzazioni dei produttori e di aiuti alla trasformazione.

¹³⁹ Tuttavia, i prodotti animali, con latte e carne bovina in testa, risultano i comparti maggiormente beneficiati dal sistema dei prezzi protetti. Nel complesso quindi, il sostegno dei prezzi aggrava lo squilibrio del supporto a favore delle produzioni continentali. Cfr. Tab. A.7.

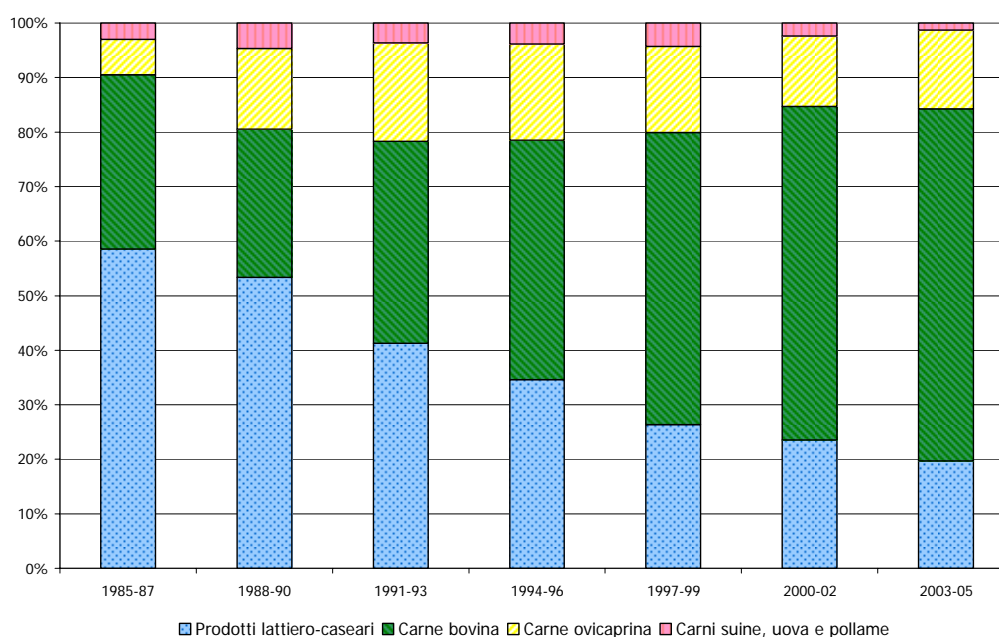
Tab. 4.7 – Spesa FEOGA Garanzia per i prodotti animali
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ costanti; medie triennali

	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
Prodotti lattiero-caseari	7.759	6.713	5.663	4.314	2.851	2.213	2.231
Carne bovina	4.242	3.405	5.091	5.417	5.794	5.715	7.307
Carne ovicaprina	854	1.848	2.475	2.203	1.703	1.223	1.639
Carni suine, uova e pollame	397	586	499	482	465	223	145
Altri prodotti*	27	43	54	44	22	20	13
PRODOTTI ANIMALI	13.253	12.554	13.759	12.459	10.835	9.394	11.336

* inclusa la pesca

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Fig. 4.4 – Spesa FEOGA Garanzia per i prodotti animali
Esecuzione in pagamenti; %; medie triennali



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Tra queste, il comparto lattiero-caseario ha costituito l'asse portante dell'intervento comunitario sin dall'avvio della PAC e l'elevata protezione dei prezzi è stata la causa di consistenti restituzioni agli esportatori (il 73% della spesa per questa misura). Dagli anni Novanta, la spesa per l'OCM latte mostra una tendenza alla diminuzione, grazie alla riduzione degli aiuti all'ammasso e delle restituzioni alle esportazioni.

Riguardo al settore carni, la spesa per quella bovina poggia su un regime di aiuto per gli scambi con i Paesi terzi; già notevole in precedenza, oggi presenta un andamento crescente, in conseguenza degli strumenti attivati dalla riforma del 1992¹⁴⁰. Infine, una quota più ridotta e decrescente riguarda la carne ovicaprina, quella suina, le uova e il pollame.

Nel complesso quindi la PAC ha favorito i prodotti continentali, tipici e prevalenti nelle agricolture del Nord Europa; al contrario, un ruolo marginale è lasciato alle produzioni mediterranee, nonostante l'importante peso che ricoprono nella produzione agricola europea¹⁴¹.

In seguito alle riforme del 1992 e del 1999, la quota sulla spesa complessiva di cereali, di latte e di carne bovina è ulteriormente cresciuta, perché le generose compensazioni disaccoppiate introdotte da MacSharry hanno fatto aumentare le voci di spesa a carico dei prodotti riformati. Il disaccoppiamento quindi, non solo non ha corretto i tradizionali sbilanciamenti tra i comparti, ma si è rivelato anche molto costoso, tanto da mettere in dubbio la sostenibilità finanziaria del meccanismo compensatorio¹⁴². In dubbio è anche la sua "sostenibilità politica", in quanto l'introduzione dei pagamenti compensativi ha sostanzialmente mantenuto lo *status quo* in termini di distribuzione dei benefici della politica tra tipi di imprese, dal momento che i pagamenti restano indirizzati ai beneficiari storici della PAC, indipendentemente da qualsiasi giustificazione sull'opportunità del sostegno in passato e oggi.

4.4. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE

Dall'analisi sulla distribuzione della spesa per comparto, si possono dedurre alcune considerazioni relative ai beneficiari finali della PAC; infatti, fenomeni di concentrazione della spesa su alcuni interventi e taluni settori

¹⁴⁰ Il picco fatto registrare dalla spesa per il comparto della carne bovina nel biennio '96-'97 è spiegato dagli interventi straordinari attuati per fronteggiare la crisi del settore scatenata dalla diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE).

¹⁴¹ Nel 2004 i prodotti ortofrutticoli rappresentavano il 14% della produzione totale e quelli vitivinicoli il 5%. Fonte: dati Commissione Europea, 2005.

¹⁴² Tuttavia, l'attuale passaggio dal sostegno dei prezzi ai pagamenti diretti, da una parte lascia sostanzialmente immutato il quadro dei trasferimenti tra Stati membri; dall'altra comporta una modifica nei flussi dei trasferimenti tra i cittadini, con implicazioni di natura distributiva per consumatori e contribuenti. Con il sostegno dei prezzi di mercato, i consumatori a basso reddito pagano una quota sproporzionata dei trasferimenti in rapporto alla loro quota di reddito e, quindi, dovrebbero trarre beneficio da più bassi livelli dei prezzi nazionali. Cfr. Commissione Europea, 2001.

(cereali, latte e derivati e carne bovina) si traducono in un altrettanto forte sbilanciamento dei pagamenti a favore di pochi Stati membri¹⁴³.

È già stato anticipato al paragrafo 4.3 che la protezione accordata ad alcuni prodotti ha assistito le agricolture continentali, mentre non ha riguardato le colture mediterranee, infatti, mentre l'agricoltura mediterranea è caratterizzata dalla prevalenza di terreni arabili e coltivazioni permanenti, quella dell'Europa settentrionale è orientata all'allevamento.

La Francia si colloca da sempre nella posizione di maggiore beneficiaria in quanto riceve quasi un quarto della spesa del FEOGA¹⁴⁴. La sua importanza è cresciuta in conseguenza dell'introduzione dei pagamenti diretti con la riforma MacSharry, anche se da due anni a questa parte mostra un segnale di flessione (Tab. 4.8 e 4.9).

L'Italia, invece, ne esce svantaggiata a causa dell'orientamento produttivo verso i comparti mediterranei, con un output agricolo pari a 1/3 di quello europeo nel comparto dell'olio d'oliva e pari a 1/4 nei settori ortofrutta e vino.

Nell'ultimo triennio, al secondo posto in ordine di importanza si colloca la Spagna, che riceve il 14% della spesa.

Seguono nella graduatoria la Germania e l'Italia mentre la Grecia e il Portogallo – due Paesi a vocazione agricola – compaiono solo dopo, rispettivamente, Regno Unito e Irlanda¹⁴⁵.

¹⁴³ L'esame del bilancio non è di per sé sufficiente per fornire una valutazione completa degli effetti redistributivi della politica agricola tra gli Stati membri: infatti, poiché le misure di sostegno dei prezzi non favoriscono tutti i prodotti agricoli nella stessa misura, occorre anche considerare gli effetti del commercio internazionale. Il rapporto tra ammontare di spesa e ammontare di sostegno effettivamente goduto dai beneficiari non è uniforme ma dipende da numerose variabili, relative soprattutto alla posizione commerciale netta del Paese: gli Stati specializzati nella produzione delle *commodities* soggette al regime di prezzi regolati, traggono un beneficio netto perché esportano a prezzi più alti di quelli mondiali a danno dei Paesi importatori. Cfr. AA. VV., 2001.

¹⁴⁴ Si noti come la Francia, a causa della diversità geografica, combini caratteristiche comuni sia alle agricolture mediterranee sia ai Paesi dell'Europa settentrionale. Cfr. B. Andreosso-O'Callaghan, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁵ La spesa a favore del settore agricolo si compone anche delle erogazioni effettuate attraverso la sezione Orientamento del FEOGA i cui andamenti, tuttavia, non sono tali da bilanciare le tendenze squilibrate nella sezione garanzia dato che si tratta di cifre molto più modeste in valore assoluto.

Le risorse si concentrano in questo caso su Spagna, Germania, Italia, Grecia e Portogallo; quindi, nel confronto con l'altra sezione del Fondo, i Paesi mediterranei riconquistano peso sulla spesa complessiva. Ciò si spiega perché il FEOGA Orientamento sostiene quasi unicamente interventi finalizzati alle regioni rientranti nell'Obiettivo 1, in cui molti Paesi del Nord Europa rientrano solo per porzioni di territorio molto limitate. Per ulteriori dettagli si veda la tabella A.9.

Osservata in termini dinamici, la posizione relativa dei singoli Paesi mostra mutamenti marginali da un anno all'altro, a testimonianza di una rigidità della spesa a livello territoriale (Fig. 4.6).

Tab. 4.8 – Pagamenti eseguiti dal FEOGA Garanzia per Stato membro
Milioni di ecu/€ costanti; medie triennali

	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
Austria	-	716	894	1.027	1.064
Belgio	1.649	1.489	994	921	949
Cipro	-	-	-	-	37
Danimarca	1.483	1.521	1.282	1.183	1.113
Estonia	-	-	-	-	55
Finlandia	-	392	599	772	804
Francia	8.529	9.790	9.672	9.080	9.053
Germania	5.812	6.271	6.000	5.935	5.582
Grecia	2.859	3.015	2.766	2.548	2.519
Irlanda	1.851	1.736	1.884	1.619	1.697
Italia	6.102	4.169	4.897	5.207	4.830
Lettonia	-	-	-	-	106
Lituania	-	-	-	-	198
Lussemburgo	4	17	22	28	38
Malta	-	-	-	-	8
Olanda	2.790	2.039	1.562	1.199	1.179
Polonia	-	-	-	-	1.220
Portogallo	485	780	684	742	779
Regno Unito	2.918	3.534	4.450	3.927	3.698
Repubblica Ceca	-	-	-	-	284
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	166
Slovenia	-	-	-	-	96
Spagna	4.406	4.927	5.313	5.710	5.831
Svezia	-	385	792	778	811
Ungheria	-	-	-	-	403
TOTALE*	39.011	40.409	41.863	40.815	41.963

* La somma dei singoli valori non è esattamente uguale alla spesa del FEOGA Garanzia a causa di arrotondamenti e/o modeste somme non distribuite ai Paesi

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

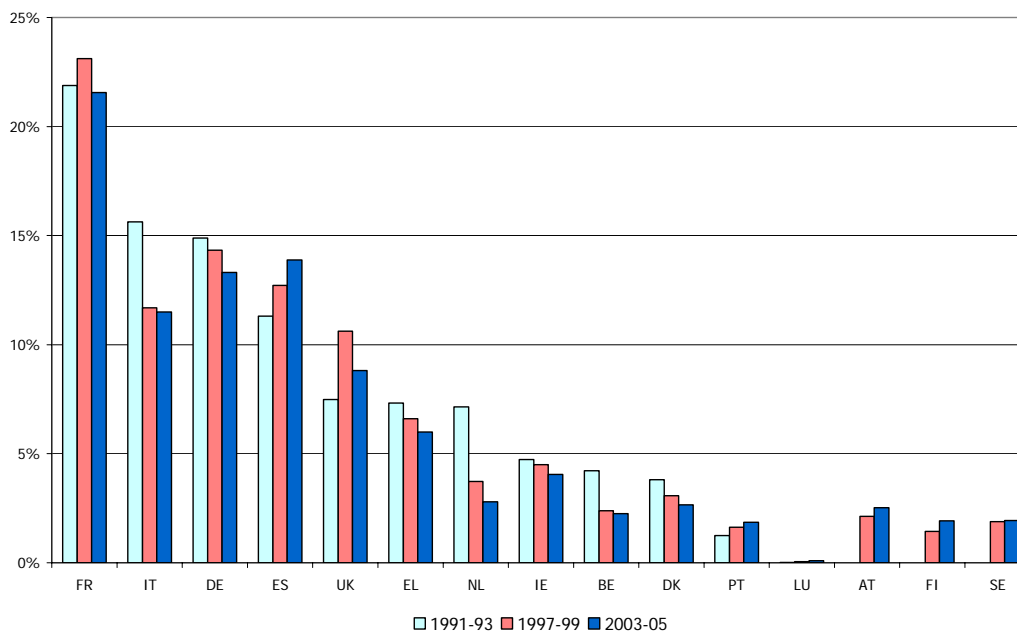
Tab. 4.9 – Pagamenti eseguiti dal FEOGA Garanzia per Stato membro

%; medie triennali

	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05
Austria	-	1,82	2,14	2,52	2,54
Belgio	4,22	3,68	2,38	2,25	2,26
Cipro	-	-	-	-	0,09
Danimarca	3,80	3,76	3,06	2,89	2,65
Estonia	-	-	-	-	0,13
Finlandia	-	0,99	1,43	1,89	1,92
Francia	21,88	24,23	23,11	22,25	21,55
Germania	14,89	15,52	14,33	14,56	13,30
Grecia	7,33	7,45	6,60	6,24	6,00
Irlanda	4,74	4,30	4,49	3,97	4,04
Italia	15,62	10,32	11,69	12,76	11,51
Lettonia	-	-	-	-	0,26
Lituania	-	-	-	-	0,48
Lussemburgo	0,01	0,04	0,05	0,07	0,09
Malta	-	-	-	-	0,02
Olanda	7,15	5,03	3,72	2,93	2,81
Polonia	-	-	-	-	2,94
Portogallo	1,25	1,92	1,64	1,82	1,86
Regno Unito	7,48	8,75	10,62	9,61	8,81
Repubblica Ceca	-	-	-	-	0,69
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	0,40
Slovenia	-	-	-	-	0,23
Spagna	11,30	12,16	12,71	13,99	13,89
Svezia	-	0,98	1,89	1,90	1,93
Ungheria	-	-	-	-	0,98
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Fig. 4.6 – Pagamenti eseguiti dal FEOGA Garanzia per Stato membro
%; medie triennali



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

L'ingresso di dieci nuovi Paesi membri, avvenuto il 1° maggio 2004, ha lievemente modificato la distribuzione delle risorse¹⁴⁶. Sebbene l'ampliamento abbia comportato l'ingresso nell'UE di quasi 4,5 milioni di agricoltori e la dotazione di superficie agricola sia cresciuta di 33 milioni di ettari¹⁴⁷, i Paesi dell'Europa Centro-orientale (PECO) al momento dell'accesso avevano diritto al 25% dei pagamenti diretti¹⁴⁸; la percentuale è destinata ad aumentare in modo graduale fino al 2013, anno in cui i nuovi membri usufruiranno del pieno sostegno, alle condizioni però in vigore a quella data¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Nel testo i nuovi Stati membri sono spesso citati come un gruppo; tuttavia, consapevoli delle differenze, a volte anche consistenti, nella storia, nella struttura economica ecc., le considerazioni effettuate non riguardano sempre e indistintamente tutti i Paesi.

¹⁴⁷ Dati Commissione Europea, 2005. Si veda la tabella A.10.

¹⁴⁸ Importi così modesti sono da attribuire in parte al fatto che l'accesso dei 10 Paesi dell'Europa centro orientale è avvenuto il 1° maggio 2004, ovvero nel secondo semestre di riferimento per il Fondo, la cui chiusura dei conti avviene il 15 ottobre di ogni anno.

¹⁴⁹ Cfr. INEA, 1998.

4.4.1. La spesa in Italia

L'analisi entra ora nel dettaglio della composizione della spesa erogata all'Italia (Tab. 4.10 e 4.11).

Tab. 4.10 – Spesa FEOGA Garanzia per prodotto – Italia
Esecuzione in pagamenti; milioni di € correnti

	2000	2001	2002	2003	2004
Seminativi	1.753	1.923	2.266	1.616	1.878
Riso	133	105	110	131	119
Zucchero	167	154	128	166	63
Olio d'oliva	687	848	724	725	746
Ortofrutta	424	351	447	160	416
Prodotti vitivinicoli	281	380	436	384	313
Tabacco	357	339	331	328	320
Prodotti lattiero-caseari	129	96	130	154	-208*
Carne bovina	203	297	324	608	540
Carne ovicaprina	178	143	85	219	126
Carne suina, uova e pollame	23	7	8	9	10
TOTALE	5.031	5.324	5.672	5.373	5.023

* Il flusso negativo rilevato nel 2004 per l'Italia si spiega sia con la riduzione delle spese per l'ammasso di burro e crema, sia con il superamento delle quote di produzione nelle annate precedenti

Fonte: elaborazioni su dati INEA, 2005

Tab. 4.11 – Quota percentuale dell'Italia sulla spesa FEOGA Garanzia per prodotto
Esecuzione in pagamenti; %

	2000	2001	2002	2003	2004
Seminativi	4,3	4,6	5,2	3,6	4,2
Riso	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Zucchero	0,4	0,4	0,3	0,4	0,1
Olio d'oliva	1,7	2,0	1,7	1,6	1,7
Ortofrutta	1,0	0,8	1,0	0,4	0,9
Prodotti vitivinicoli	0,7	0,9	1,0	0,9	0,7
Tabacco	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Prodotti lattiero-caseari	0,3	0,2	0,3	0,3	-0,5
Carne bovina	0,5	0,7	0,7	1,4	1,2
Carne ovicaprina	0,4	0,3	0,2	0,5	0,3
Carne suina, uova e pollame	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	12,5	12,8	13,1	12,1	11,2

Fonte: elaborazioni su dati INEA, 2005

L'Italia, con 1,9 miliardi di euro, è il terzo Paese dopo Francia e Germania beneficiario della spesa per i seminativi, al cui interno risulta al primo posto dei pagamenti ricevuti per il riso; tuttavia, il FEOGA Garanzia destina solo lo 0,4-0,5% a questo prodotto, pertanto l'Italia riceve 119 milioni di euro.

Modesta e decrescente è la quota di erogazioni per l'OCM zucchero: nel 2004 il 4,5% del totale, pari a 63 milioni di euro.

L'Italia è tra i principali percettori della spesa per i comparti mediterranei: infatti riceve il 31% dei pagamenti per l'olio d'oliva, il 27% di quelli per l'ortofrutta, il 29% della spesa per i prodotti vitivinicoli e, infine, il 34% di quella per il tabacco; si tratta tuttavia di importi contenuti in valore assoluto, oscillanti tra i 746 milioni di euro per l'olio e i 313 per il vino. In particolare, la quota dei pagamenti totali per il vino è scesa di 8 punti percentuali nel quinquennio 2000-2004, passando dal 37% del FEOGA Garanzia al 29%.

Passando alla zootecnia, i prodotti lattiero-caseari costituiscono un punto dolente in quanto non si registra un'incidenza significativa, sebbene l'Italia sia la terza produttrice di latte nell'UE.

Per quanto riguarda il settore carni, l'Italia percepisce il 9% della spesa complessiva per la carne ovicaprina (pari a 126 milioni di euro), il 7% dei pagamenti per quella bovina (pari a 540 milioni di euro) e solo 10 milioni per quella suina, per le uova e per il pollame.

In conclusione, i risultati confermano la posizione di relativo svantaggio dell'Italia rispetto al sostegno agricolo assicurato dalla PAC: a fronte di un peso produttivo nell'agricoltura europea pari al 15%, l'Italia percepisce solo l'11% dei pagamenti complessivi, una quota non solo bassa ma anche soggetta a un ridimensionamento nel quinquennio considerato. Una spiegazione dell'incapacità del nostro Paese di attirare pagamenti si può ricercare nella specializzazione produttiva dell'Italia nei comparti meno sostenuti dall'UE, in particolare ortofrutta, tabacco e riso; tuttavia, anche quando si guarda alla spesa dei settori protetti, quali il latte o la carne bovina, l'Italia non riceve elevati importi del FEOGA Garanzia pur avendo una produzione di latte seconda solo a Francia e Germania e una produzione di carne bovina pari a quella tedesca.

5. GLI INDICATORI DELLA SPESA AGRICOLA

Le dotazioni assolute delle risorse comunitarie destinate all'agricoltura non forniscono, da sole, un'idea dell'impatto potenziale della PAC sui settori agricoli e sui territori dell'UE.

Al fine di verificare questo aspetto, nel presente capitolo, la spesa è rapportata a parametri obiettivi del settore primario – la produzione, il valore aggiunto, la superficie utilizzata e l'occupazione¹⁵⁰ – che permettono di “relativizzare” l'ammontare di spesa per operare confronti diretti tra i Paesi e valutare la coerenza della distribuzione del FEOGA Garanzia con gli obiettivi di crescita armoniosa e di convergenza economica tra gli Stati membri.

5.1. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER COMPARTO IN RAPPORTO AL VALORE DELLA PRODUZIONE AGRICOLA

Una maggiore comprensione della distribuzione della spesa per settore si può ottenere da un confronto con la rilevanza dei principali comparti nella produzione finale agricola della Comunità¹⁵¹.

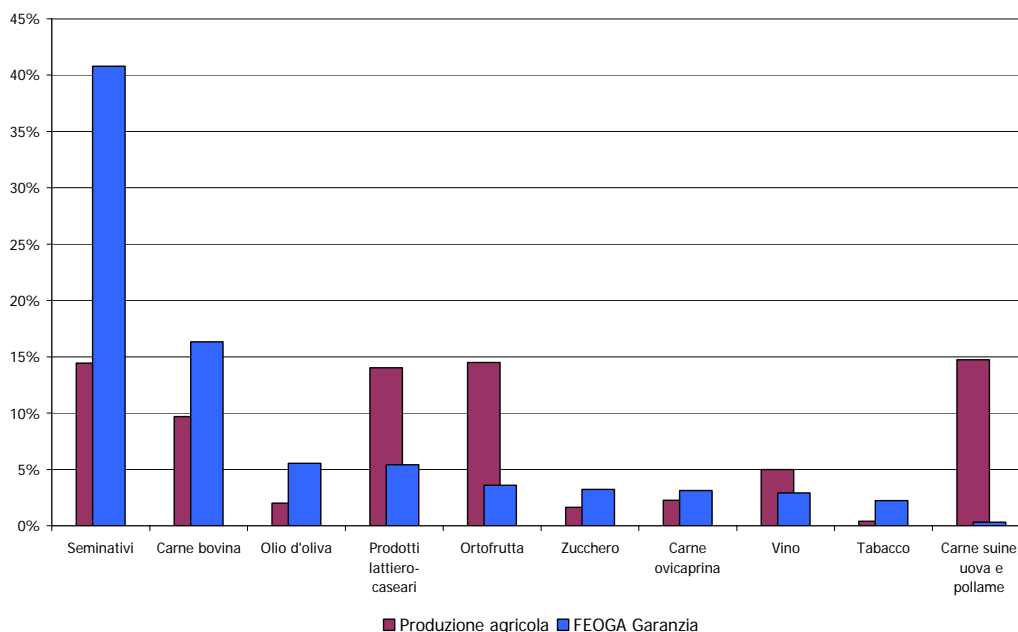
¹⁵⁰ Il calcolo di tali indicatori permette di esprimere in valore unitario i pagamenti erogati dall'UE per la PAC e di “ponderare” il sostegno ricevuto all'importanza dell'attività agricola nell'economia di un Paese. D'altra parte, essi non forniscono indicazioni qualitative sulla spesa poiché non si effettuano distinzioni in base alla misura utilizzata; tuttavia, poiché gli aiuti diretti nel 2005 ricoprivano ben il 69% della spesa della PAC Garanzia, la ripartizione nazionale per tipo di intervento dovrebbe riflettere con buona approssimazione quella complessiva.

Infine, per quanto riguarda il denominatore degli indicatori, vengono utilizzati sia parametri di input (superficie utilizzata e numero di addetti) sia parametri di output del processo produttivo (produzione e valore aggiunto) in quanto i primi presentano una notevole disparità a seconda della geografia e delle strutture agricole, mentre i secondi esprimono il valore economico dell'attività agricola.

¹⁵¹ Il concetto di produzione, nella metodologia del nuovo sistema europeo dei conti Sec95, include non solo i prodotti da immettere sul mercato a un prezzo economicamente significativo (produzione destinabile alla vendita), ma anche i prodotti che vengono riutilizzati dai rispettivi produttori per consumi finali o investimenti (produzione per proprio uso finale). Il nuovo schema supera pertanto il vecchio concetto di Produzione lorda vendibile (PLV), comprendendo, oltre alla produzione venduta sul mercato o conservata in forma di scorte o autoconsumata, anche i reimpieghi, cioè quella parte di produzione utilizzata per i consumi intermedi a opera della stessa unità produttiva nel corso del medesimo esercizio. Cfr. Agriregionieuropa, *Glossario*, disponibile all'indirizzo <http://associazionebartola.univpm.it/>.

Come mostra il grafico 5.1, il sostegno accordato ai prodotti non è proporzionato al contributo che questi danno alla produzione agricola complessiva.

Fig. 5.1 – Contributo dei prodotti alla formazione della produzione agricola e loro peso sulla spesa del FEOGA Garanzia, UE 15
Esecuzione in pagamenti; media 2001-2003



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Il rapporto tra il peso del sostegno ricevuto dal prodotto i sul FEOGA Garanzia e il contributo di quel comparto alla produzione agricola complessiva

europea¹⁵², ovvero $I_i = \frac{\text{FEOGA } G_i / \text{FEOGA } G_{\text{tot}}}{\text{Output}_i / \text{Output}_{\text{tot}}}$, è un indicatore del beneficio/perdita

che il prodotto consegue/subisce.

¹⁵² Il valore della produzione è calcolato ai prezzi di base, che include i contributi alla produzione e, pertanto, misura l'ammontare effettivamente ricevuto dal produttore; sono però esclusi dal calcolo i contributi connessi a finalità di sostegno più generale (es. misure di accompagnamento, *set-aside*, aiuti nazionali e regionali).

Se l'indice è pari a 1, il comparto è sostenuto in proporzione identica al suo peso nella produzione agricola complessiva; se il valore ottenuto è >1, il prodotto risulta sovra-compensato, viceversa se <1.

La tabella 5.1 mostra i risultati ottenuti.

Tab. 5.1 – Indice di protezione del settore rispetto al contributo alla formazione della produzione agricola europea

Media 2001-2003	
	I_i
Seminativi	2,83
Zucchero	1,98
Olio d'oliva	2,79
Piante tessili	9,40
Ortofrutticoli	0,25
Prodotti vitivinicoli	0,58
Tabacco	5,45
Prodotti lattiero-caseari	0,39
Carne bovina	1,68
Carne ovicaprina	1,40
Carne suina, uova e pollame	0,02

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Dalla tabella si evince che la spesa erogata tramite il FEOGA Garanzia ai cereali e alla carne bovina non segue l'importanza relativa che ciascun comparto riveste all'interno dell'economia agricola comunitaria. Infatti, tali settori ottengono un "trattamento di favore" non solo perché catturano quote di spesa elevate ma anche perché tali quote sono di gran lunga superiori (quasi il triplo e il doppio rispettivamente) al loro peso nella produzione agricola complessiva.

Al contrario, il latte, che in valori assoluti risulta essere il terzo comparto più sostenuto (Tab. 4.8), lo è in misura inferiore rispetto al ruolo che ricopre nella produzione agricola comunitaria ($I_i=0,39$)¹⁵³.

Tra i prodotti relativamente svantaggiati si nota ancora una volta il caso di ortofrutta e vino mentre recuperano le restanti produzioni mediterranee – olio d'oliva ($I_i=2,8$) e tabacco ($I_i=5,6$)¹⁵⁴ –.

¹⁵³ In realtà l'OCM latte prevede la definizione di prezzi istituzionali, pertanto, dal calcolo del *Market Price Support* è risultato il comparto più sostenuto in valore assoluto. Cfr. Tab. A.7.

5.2. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLA SAU

Il secondo indicatore considerato, è il rapporto della spesa su ettaro di SAU (Tab. 5.2).

Tale indicatore, calcolato per l'UE nel complesso, presenta nell'arco di tempo esaminato una tendenza ad aumentare dovuta sia all'incremento della spesa del FEOGA Garanzia sia alla contemporanea contrazione delle superfici utilizzate a fini agricoli per l'adozione di metodi di coltivazione intensivi.

L'incidenza della spesa per ettaro subisce ampie oscillazioni in quanto i Paesi beneficiari ricevono importi tre volte superiori rispetto a quelli in coda alla graduatoria; nondimeno, un numero consistente di Paesi si colloca intorno ai 300 euro per ettaro di terra.

Tra i vecchi Stati membri, nel 2004 risultavano favoriti Belgio, Grecia e Olanda¹⁵⁵ mentre Spagna, Regno Unito e Portogallo si collocavano agli ultimi posti (Fig. 5.2).

La Francia, nonostante elevati livelli assoluti di spesa agricola, a causa dell'estensione delle superfici utilizzate (il 23% della SAU nell'UE 15), riceve una spesa per ettaro di poco inferiore alla media comunitaria (301 euro per ettaro nel 2005).

¹⁵⁴ Si tenga presente che sebbene il tabacco risulti sovra-compensato, si tratta di importi modesti in valore assoluto (923 milioni di euro nel 2005, che equivalgono a meno del 2% dei pagamenti totali della sezione Garanzia).

¹⁵⁵ È importante ricordare che, tra i maggiori beneficiari della spesa in termini di euro per ettaro di superficie agricola, Belgio, Olanda e Danimarca sono Paesi con le minori estensioni di SAU; pertanto, elevati valori della spesa agricola unitaria sono in parte il risultato di denominatori molto piccoli.

Tab. 5.2 – Spesa del FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla SAU

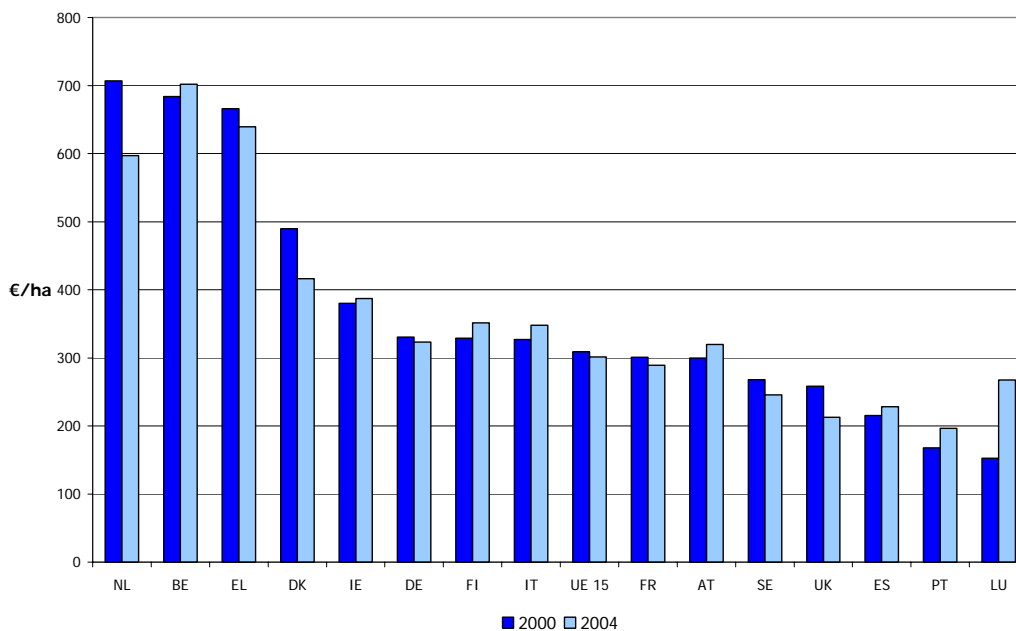
Esecuzione in pagamenti; €/ha; valori costanti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Austria	300	304	305	310	320	340
Belgio	684	658	642	679	702	664
Cipro	-	-	-	-	130	332
Danimarca	489	403	431	429	416	411
Estonia	-	-	-	-	54	90
Finlandia	329	359	359	362	351	358
Francia	301	323	312	329	289	301
Germania	331	336	379	319	323	342
Grecia	666	713	699	658	639	622
Irlanda	380	349	371	414	387	375
Italia	327	339	351	331	348	374
Lettonia	-	-	-	-	55	75
Lituania	-	-	-	-	52	100
Lussemburgo	153	224	277	314	268	314
Malta	-	-	-	-	771	925
Olanda	707	582	556	657	597	583
Polonia	-	-	-	-	49	101
Portogallo	168	224	188	211	197	209
Regno Unito	258	270	219	226	213	221
Repubblica Ceca	-	-	-	-	42	114
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	57	114
Slovenia	-	-	-	-	157	232
Spagna	215	236	220	238	228	227
Svezia	268	249	255	257	245	271
Ungheria	-	-	-	-	28	109
UE 15	309	319	314	251	301	310
UE 25	-	-	-	-	249	268

* Calcolato su valori di SAU 2004

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

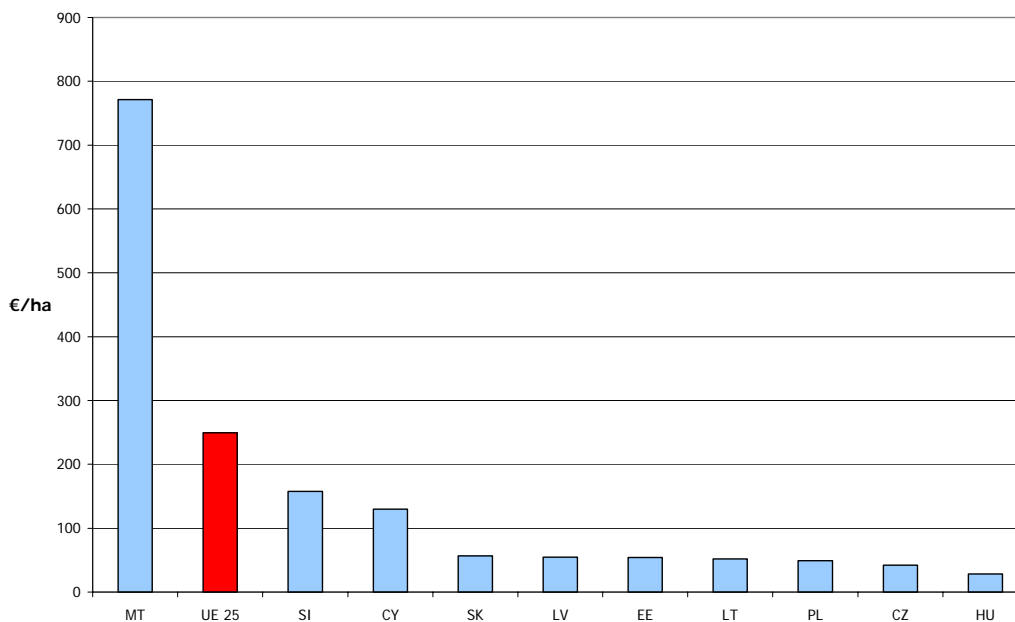
Fig. 5.2 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla SAU, UE 15
Esecuzione in pagamenti; valori costanti



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

I PECO – fatta eccezione per Malta – presentano un livello di aiuto inferiore alla media comunitaria. Il caso più emblematico è senza dubbio quello della Polonia che con una SAU pari a 16 milioni di ettari (un valore prossimo a quello della Germania e del Regno Unito) percepisce 101 euro per ettaro (Fig. 5.3).

Fig. 5.3 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla SAU, PECO
Eecuzione in pagamenti; valori costanti; esercizio 2004



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

5.3. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLA PRODUZIONE E AL VALORE AGGIUNTO AGRICOLI

Più equilibrata rispetto all'indicatore precedente si presenta l'incidenza della spesa in rapporto alla produzione agricola, che si attesta su valori considerevolmente sotto la media comunitaria solo per l'Olanda, mentre raggiunge il suo livello massimo in Irlanda e in Grecia¹⁵⁶, dove i benefici generati dalla PAC rappresentano circa un quarto della produzione nazionale (Tab. 5.3 e Fig. 5.4).

¹⁵⁶ La produzione agricola greca è modesta in confronto alla produzione complessiva europea (circa il 4% dell'UE 15) ma il settore primario dà impiego al 13% della popolazione attiva e contribuisce al 5% del Pil nazionale. Dati Commissione Europea, 2004.

Tab. 5.3 - FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla produzione agricola*

Esecuzione in pagamenti; %

	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	20,5	19,2	20,5	21,2	21,0
Belgio	13,8	12,8	14,2	15,0	15,7
Cipro	-	-	-	-	-
Danimarca	15,7	12,4	14,8	15,0	14,3
Estonia	-	-	-	-	10,5
Finlandia	20,0	20,1	21,3	22,4	21,7
Francia	14,4	14,5	15,6	17,0	14,8
Germania	12,9	13,2	16,4	14,5	13,8
Grecia	24,4	23,9	24,0	25,0	23,8
Irlanda	28,9	26,4	29,3	32,6	29,7
Italia	12,3	12,5	13,3	12,5	11,2
Lettonia	-	-	-	-	16,4
Lituania	-	-	-	-	11,1
Lussemburgo	8,2	11,5	14,4	16,8	13,9
Malta	-	-	-	-	6,9
Olanda	7,3	5,6	5,6	6,6	6,2
Polonia	-	-	-	-	6,2
Portogallo	11,7	14,0	10,9	12,1	11,3
Regno Unito	16,9	18,7	15,6	17,5	16,8
Repubblica Ceca	-	-	-	-	4,7
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	6,7
Slovenia	-	-	-	-	7,7
Spagna	16,4	16,6	15,7	15,7	14,8
Svezia	16,1	17,4	18,3	19,2	18,7
Ungheria	-	-	-	-	2,9
UE 15	14,7	14,7	15,3	15,7	14,5
UE 25	-	-	-	-	13,7

* Ai prezzi di base

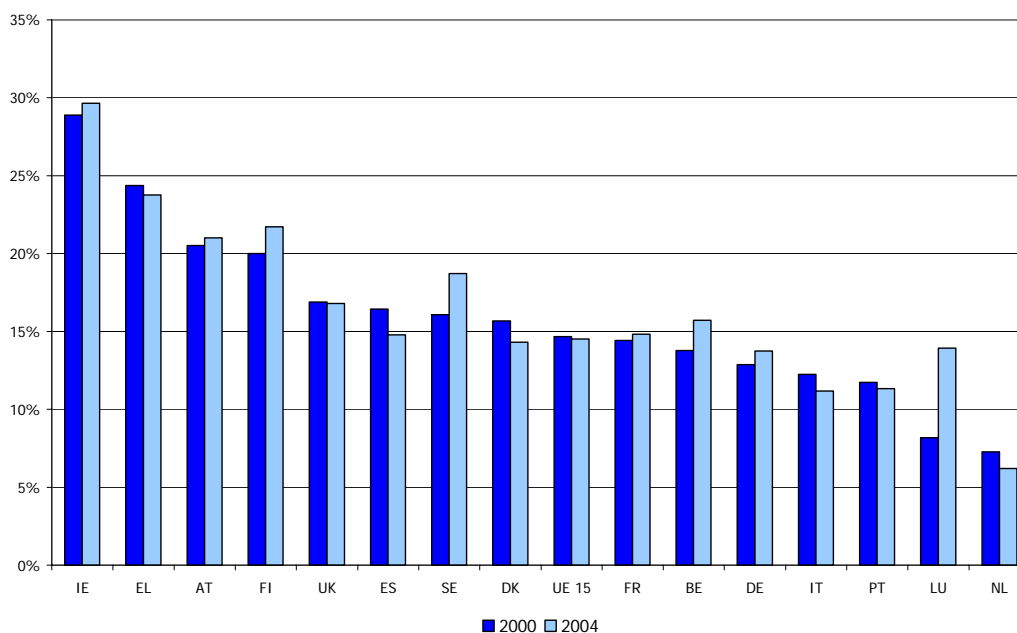
Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

La Francia, con una produzione agricola nel 2004 pari a 63 miliardi di euro, è in termini assoluti il maggiore produttore in Europa; di conseguenza elevati importi di pagamenti risultano proporzionati al valore dell'output agricolo¹⁵⁷.

È interessante inoltre rilevare che il sostegno erogato al Portogallo in termini assoluti (823 milioni di euro nel 2004) è quasi equivalente a quello erogato alla Finlandia e alla Svezia, tuttavia, la produzione agricola del primo risulta sostenuta in proporzione dimezzata (11% a fronte del 22% e del 19% rispettivamente).

Parimenti svantaggiata appare l'Italia che, pur occupando un peso nella produzione agricola europea (15%) maggiore rispetto alla Germania e alla Spagna, percepisce importi inferiori.

Fig. 5.4 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla produzione agricola
Esecuzione in pagamenti; UE 15

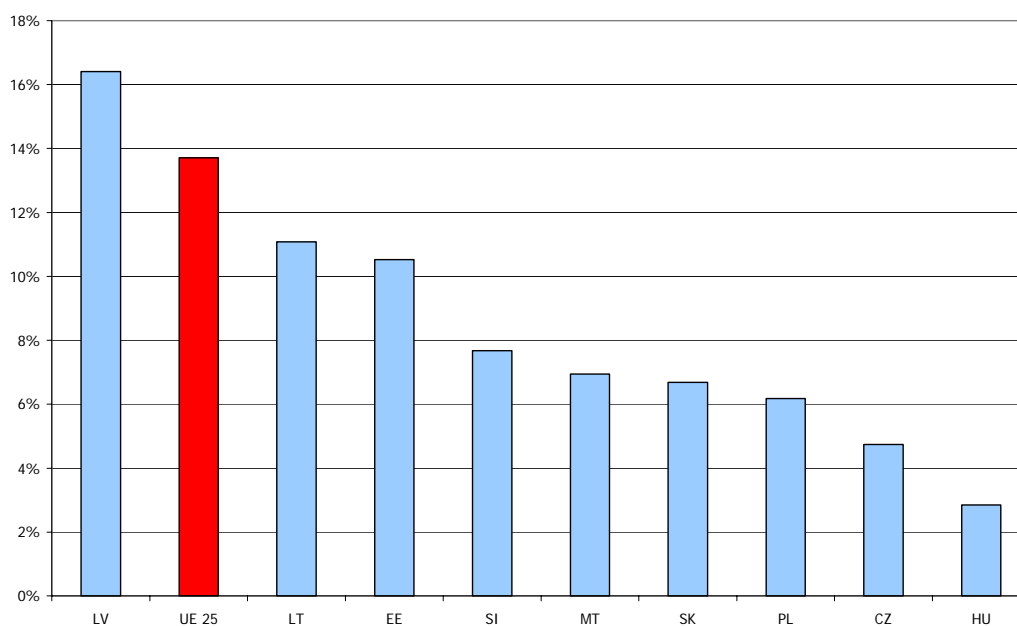


Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

¹⁵⁷ Al contrario della Grecia, la Francia è il primo produttore agricolo dell'UE, l'agricoltura riveste un ruolo decrescente nell'economia nazionale. Inoltre la Francia è, insieme con la Danimarca, l'unico dei Paesi ricchi a risultare beneficiario netto dalla PAC. Cfr. Commissione Europea, 2001.

La situazione si presenta ancora più iniqua se si confrontano i dati relativi ai nuovi Stati membri che, nonostante siano caratterizzati da una forte vocazione agricola, ricevono somme decisamente modeste, per le motivazioni di cui si è già parlato al paragrafo 4.4 (Fig. 5.5).

Fig. 5.5 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alla produzione agricola
Esecuzione in pagamenti; PECO; esercizio 2004



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

È interessante inoltre esaminare l'incidenza delle erogazioni del FEOGA Garanzia sulla formazione del valore aggiunto agricolo¹⁵⁸ nei diversi Paesi dell'UE, per avere ulteriori indicazioni sulle modalità secondo le quali si esplica il sostegno all'interno dell'Unione (Tab. 5.4 e Fig. 5.6).

¹⁵⁸ Il valore aggiunto è l'aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali. È la risultante della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi conseguita dalle singole branche produttive ed il valore dei beni e servizi intermedi dalle stesse consumati (materie prime e ausiliarie impiegate e servizi forniti da altre unità produttive). Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti. Può essere calcolato ai prezzi di base o ai prezzi di mercato (nel presente lavoro viene utilizzato la valutazione ai prezzi di base). Cfr. ISTAT, *Glossario dei termini statistici*, disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/strumenti/definizioni>.

Tab. 5.4 - Spesa del FEOGA Garanzia per Paese in rapporto al valore aggiunto lordo*

	Esecuzione in pagamenti; %					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	38,5	37,5	40,8	42,1	41,2	53,4
Belgio	34,7	35,8	39,6	40,9	41,6	46,6
Cipro	-	-	-	-	6,6	16,3
Danimarca	39,0	29,0	40,6	40,9	37,3	48,8
Estonia	-	-	-	-	23,5	37,8
Finlandia	51,4	56,5	60,6	65,6	64,8	67,4
Francia	29,6	30,2	32,5	36,1	31,5	35,1
Germania	32,7	29,5	38,0	39,5	32,5	50,8
Grecia	32,1	31,4	31,9	32,2	34,0	33,7
Irlanda	59,1	59,8	68,6	74,8	67,2	84,3
Italia	18,4	19,1	20,4	19,0	17,0	20,9
Lettonia	-	-	-	-	35,4	49,1
Lituania	-	-	-	-	28,8	48,1
Lussemburgo	16,2	23,1	29,1	34,8	29,5	47,0
Malta	-	-	-	-	13,4	17,2
Olanda	15,0	13,0	13,6	15,7	15,5	14,7
Polonia	-	-	-	-	14,8	30,2
Portogallo	26,1	32,9	29,7	30,7	27,0	34,9
Regno Unito	38,1	41,3	32,6	35,5	36,3	56,4
Repubblica Ceca	-	-	-	-	13,4	48,9
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	21,0	55,0
Slovenia	-	-	-	-	17,4	26,2
Spagna	23,7	24,8	23,9	23,3	23,5	25,7
Svezia	50,8	52,2	49,2	50,3	52,2	86,9
Ungheria	-	-	-	-	7,2	30,0
UE 15	28,2	28,2	29,7	30,5	28,5	34,2
UE 25	-	-	-	-	27,4	47,1

* Ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, 2006

Si tenga presente che nella media comunitaria il valore aggiunto dell'agricoltura è pari alla metà della produzione, ma con un'elevata dispersione del dato a seconda della tipologia produttiva (si va dal 34% della Finlandia al 70% della Grecia)¹⁵⁹. Infatti, nelle agricolture del Nord Europa, dove maggiore

¹⁵⁹ Cfr. Tab. A.16.

è l'importanza degli allevamenti che richiedono maggiori consumi intermedi¹⁶⁰, il contributo al valore aggiunto risulta basso mentre i Paesi mediterranei danno un maggiore contributo al valore aggiunto comunitario per il minore impiego di mezzi tecnici. In particolare, in Grecia il valore aggiunto rappresenta quasi $\frac{3}{4}$ del valore della produzione finale e in Spagna e in Italia il peso è di poco superiore al 60%.

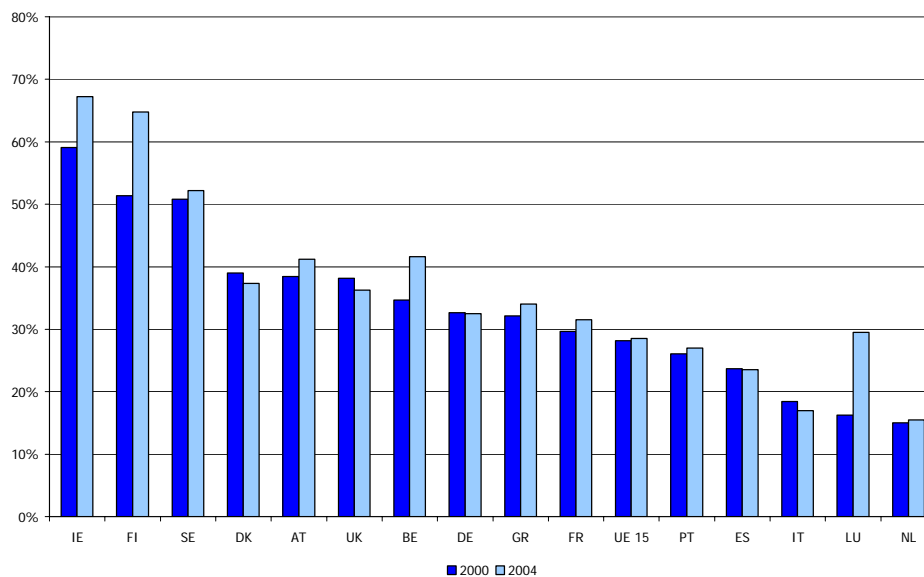
Come mostra la tabella 5.4, relativa al peso percentuale dei pagamenti del FEOGA Garanzia sul valore aggiunto, nel 2005 l'Italia si colloca in penultima posizione, seguita soltanto dall'Olanda.

In seguito all'ampliamento, i redditi agricoli nei nuovi Stati membri sono cresciuti, ma il valore aggiunto medio per ULA è ancora al di sotto della media dell'UE 15. Tale divario può essere attribuito a una minore produttività delle aziende che operano con strutture più arretrate e in condizioni meno favorevoli (un minore sostegno comunitario) rispetto ai "vecchi" Paesi membri¹⁶¹ (Fig. 5.7).

¹⁶⁰ Per consumi intermedi si intende il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo. Cfr. ISTAT, *Glossario dei termini statistici*, disponibile all'indirizzo <http://www.istat.it/strumenti/definizioni>. A titolo di esempio sono consumi intermedi sementi, concimi, mangimi, energia, servizi, ecc.

¹⁶¹ Cfr. Commissione Europea, DG Affari economici e finanziari, 2004.

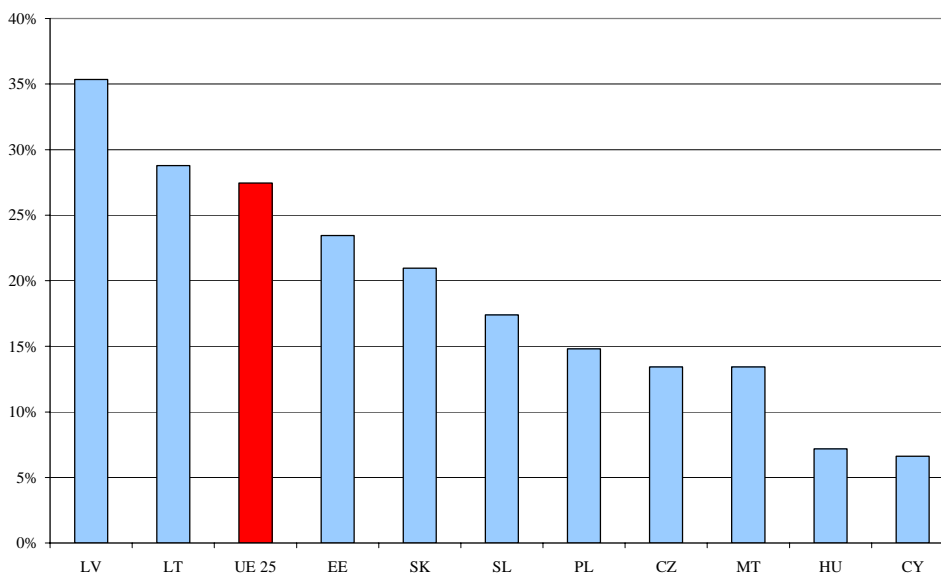
Fig. 5.6 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto al valore aggiunto lordo*
Esecuzione in pagamenti; UE 15



* Ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, 2006

Fig. 5.7 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto al valore aggiunto lordo*
Esecuzione in pagamenti; PECO; esercizio 2004



* Ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, 2006

5.4. LA SPESA DEL FEOGA GARANZIA PER PAESE IN RAPPORTO ALLE ULA

Si consideri infine la ripartizione della spesa tra gli Stati membri in base all'occupazione agricola, un parametro negativamente correlato al livello di sviluppo di un Paese e che dipende dalla struttura produttiva regionale – *capital* o *labour intensive* – (Tab. 5.5).

A livello generale, si riscontra una tendenza all'aumento della spesa per Unità di lavoro agricolo (ULA) connessa alla progressiva fuoriuscita di addetti dal settore, che ha interessato quasi tutti i Paesi membri (Fig. 5.8 e 5.9).

I risultati della distribuzione della spesa per ULA mostrano come la ripartizione del sostegno sia fortemente squilibrata a favore dei Paesi più ricchi: nel 2004, la spesa per addetto oscilla tra il valore massimo di 17.000 euro in Danimarca e il minimo di neppure 2.000 euro in Portogallo.

Rispetto alla posizione in termini di spesa complessiva, a causa della sua agricoltura poco *labour intensive*, la Danimarca compie un balzo in avanti nella graduatoria e risulta il principale beneficiario. La Francia, pur arretrando, riesce a mantenersi al quinto posto grazie alla sua agricoltura meccanizzata.

Infine, Grecia e Italia finiscono in coda, a testimonianza di un elevato ammontare di unità lavorative, in parte dovuto alle minori dimensioni medie delle strutture agricole e a un uso poco efficiente del fattore lavoro.

Nei PECO si registra una quota maggiore di occupati in agricoltura a testimonianza della minore produttività del fattore lavoro ma anche della funzione del settore primario di "contenitore" sociale nelle economie in transizione, che aiuta a fronteggiare l'assenza di fonti di reddito alternative a quelle agricole e un sistema di previdenza sociale meno sviluppato. Nonostante questa caratteristica comune, i nuovi Stati membri presentano situazioni eterogenee: si va dai 2 milioni di ULA in Polonia (in cui l'agricoltura assorbe il 17,6% degli occupati totali) a 145.000 ULA nella Repubblica Ceca (in cui il peso dell'occupazione agricola è pari al 4,4%, un dato in linea con la media dell'UE 15).

Tab. 5.5 – Spesa del FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alle ULA

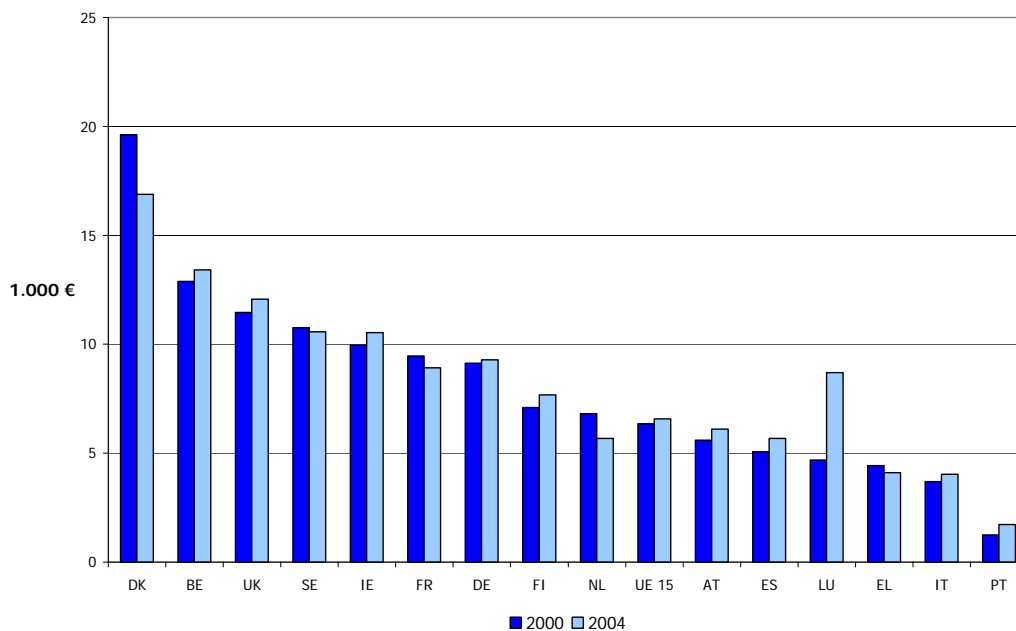
Esecuzione in pagamenti; 1.000 € costanti

	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	5,6	6,1	6,0	6,0	6,1
Belgio	12,9	12,7	12,8	13,0	13,4
Cipro	-	-	-	-	0,6
Danimarca	19,6	14,8	16,0	18,7	16,9
Estonia	-	-	-	-	1,1
Finlandia	7,1	7,5	7,5	8,3	7,7
Francia	9,5	9,0	9,3	10,6	8,9
Germania	9,1	9,5	10,2	7,9	9,3
Grecia	4,4	4,5	4,4	4,2	4,1
Irlanda	10,0	8,9	10,2	11,3	10,5
Italia	3,7	4,3	4,6	3,4	4,0
Lettonia	-	-	-	-	0,7
Lituania	-	-	-	-	0,9
Lussemburgo	4,7	6,8	8,6	10,1	8,7
Malta	-	-	-	-	1,6
Olanda	6,8	5,3	5,1	6,8	5,7
Polonia	-	-	-	-	0,4
Portogallo	1,2	1,6	1,5	-	1,7
Regno Unito	11,5	12,9	11,0	10,5	12,1
Repubblica Ceca	-	-	-	-	1,1
Repubblica Slovacca	-	-	-	-	1,0
Slovenia	-	-	-	-	0,9
Spagna	5,1	6,5	5,3	6,0	5,7
Svezia	10,8	10,8	10,3	11,4	10,6
Ungheria	-	-	-	-	0,3
UE 15	6,3	6,8	6,7	7,0	6,6
UE 25	-	-	-	-	4,4

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Fig. 5.8 – FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alle ULA

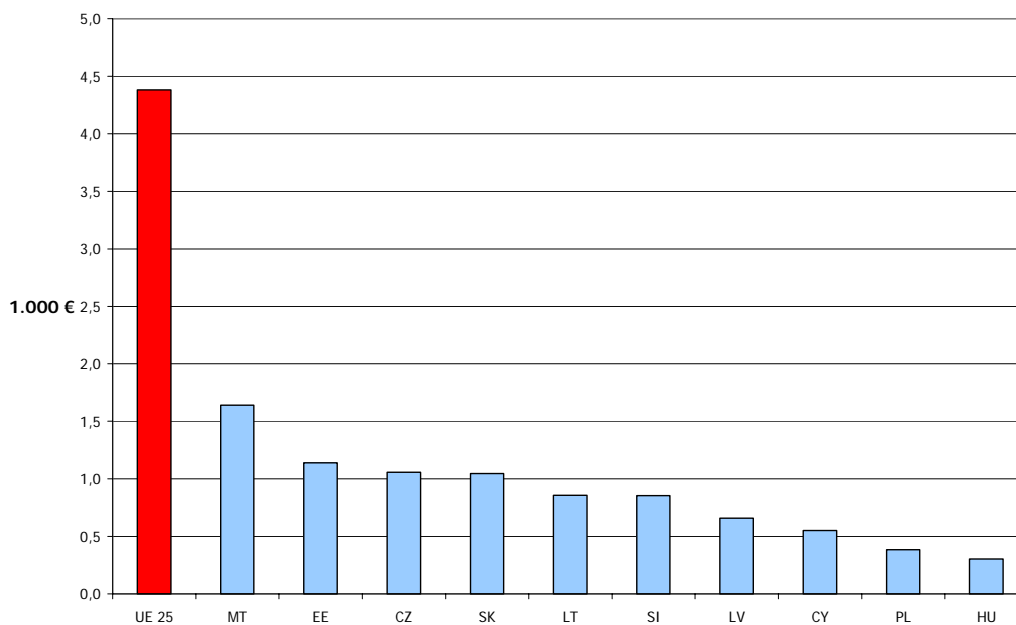
Esecuzione in pagamenti; UE 15; valori costanti



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Fig. 5.9 – Spesa del FEOGA Garanzia per Paese in rapporto alle ULA

Esecuzione in pagamenti; PECO; valori costanti; esercizio 2004



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

5.5. GLI EFFETTI RIDISTRIBUTIVI DELLA SPESA AGRICOLA¹⁶²

La rassegna della distribuzione della spesa agricola comunitaria in base agli indicatori considerati si conclude con un riepilogo dei vantaggi e degli svantaggi che derivano a ciascuno Stato membro.

Dall'analisi della destinazione della spesa è emerso in modo evidente che il livello di protezione accordato ai settori merceologici non è né omogeneo né proporzionale al peso che tali settori rivestono all'interno della produzione agricola europea.

Tale disequilibrio si ripercuote anche nella ripartizione dei pagamenti tra i Paesi, tuttavia non è possibile individuare una tendenza univoca della distribuzione della spesa in quanto i valori ottenuti dal confronto della spesa per Stato con i parametri del settore presentano un'elevata dispersione, dovuta in parte alle difformità dei contesti produttivi a cui i confronti si riferiscono.

È comunque possibile effettuare le seguenti considerazioni.

Francia e Germania, i due principali beneficiari della PAC in termini assoluti, scivolano nella graduatoria una volta relativizzato il sostegno; dai risultati emerge che i pagamenti ricevuti sono proporzionali all'importanza che questi Paesi rivestono nell'agricoltura europea, in quanto sono i maggiori produttori agricoli in Europa.

La Spagna scende addirittura al di sotto della media comunitaria, in rapporto sia alla superficie agricola – a causa di metodi di coltivazione estensivi – sia all'occupazione – per l'elevato numero di occupati nel settore.

Belgio, Danimarca e Olanda ricevono importi contenuti di spesa (tra il 2 e il 3% dei pagamenti complessivi del FEOGA Garanzia) ma i valori sono elevati una volta rapportati i pagamenti alla SAU a causa di un'agricoltura fortemente intensiva¹⁶³. Belgio e Danimarca "guadagnano" posizioni anche in termini di ULA; in particolare, la Danimarca, poiché utilizza metodi *labour saving*, riceve pagamenti per addetto di gran lunga superiori rispetto alla media comunitaria. L'Olanda invece finisce in coda quando si calcola il sostegno sia in relazione alla

¹⁶² L'impatto della PAC sulla coesione è legato alla vasta redistribuzione del reddito tra i cittadini europei, che si realizza attraverso i trasferimenti tra gruppi sociali, settori, regioni e Stati membri nonché di trasferimenti tra Stati membri e regioni. In questo paragrafo sono considerati solo i flussi di spesa destinati ai singoli Paesi, senza entrare nel dettaglio della ripartizione tra regioni o tra cittadini.

¹⁶³ La SAU di questi Paesi oscilla intorno all'1-2% della superficie dell'UE 15 ma, nel caso della Danimarca, ricopre quasi due terzi del territorio nazionale. Dati Commissione Europea, 2005.

produzione che al valore aggiunto agricoli: con un'area 15 volte inferiore rispetto alla Francia, questo Paese ha una produzione pari a ben un terzo di quella francese.

Il Regno Unito ha un ridotto settore agricolo, per lo più industria di trasformazione, e risulta pertanto beneficiata sia in termini di produzione che di occupazione agricola ma non in rapporto alla SAU in quanto si pratica un'agricoltura estensiva¹⁶⁴.

Si considerino ora i Paesi della Coesione¹⁶⁵.

Il Portogallo è senza dubbio il più svantaggiato dall'attuale ripartizione della spesa del FEOGA in quanto risulta il fanalino di coda in tutti i casi in cui si è calcolato il sostegno unitario; ciò si spiega non solo per il basso livello di pagamenti diretti ma anche per la specializzazione produttiva nei comparti meno protetti.

La Grecia risulta svantaggiata dall'attuale distribuzione del FEOGA Garanzia solo se si considerano le ULA, in quanto l'occupazione agricola qui riveste un peso maggiore rispetto alla media dell'UE 15; tuttavia, a differenza degli altri Paesi mediterranei, recupera posizione nella graduatoria quando si considerano gli altri indicatori. L'Irlanda guadagna soprattutto grazie ai consistenti aiuti nel settore della carne bovina.

Infine, l'Italia 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. Essa risulta svantaggiata riguardo agli indicatori sull'efficienza del lavoro, a causa di un maggior impiego di manodopera, ma recupera sul fattore terra grazie alla minore estensione. La posizione di vantaggio relativo di cui gode la Grecia – un Paese mediterraneo caratterizzato da un orientamento produttivo simile a quello italiano – indica che le difficoltà manifestate dalle aziende italiane nel percepire le risorse comunitarie risiedono solo in parte nella vocazione mediterranea della sua agricoltura¹⁶⁶.

¹⁶⁴ La dimensione media delle aziende inglesi è pari a 57 ettari a fronte dei 20 ettari nella media dell'UE. Si veda la tabella A.10.

¹⁶⁵ In base al regolamento CE 1164/94 del Consiglio del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, quattro Stati membri - Irlanda, Spagna, Grecia, Portogallo - sono stati dichiarati ammissibili al fondo di coesione dal 1° gennaio 2000. A seguito della revisione intermedia del 2003, l'Irlanda è stata reputata non ammissibile al fondo dal 1° gennaio 2004 mentre, in seguito all'ampliamento dell'UE, tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale sono stati ammessi al fondo.

¹⁶⁶ Le relazioni annuali della Corte dei Conti mettono in evidenza le difficoltà gestionali e organizzative rifluite sull'AGEA dalla precedente gestione dell'AIMA alla quale AGEA è succeduta. L'inefficienza dell'AIMA sarebbe in parte responsabile della difficoltà riscontrate dall'Italia nell'erogazione dei pagamenti. Cfr. Corte dei conti, varie annate.

I nuovi Stati membri richiedono un cenno a parte in quanto i pagamenti diretti agli agricoltori sono stati introdotti gradualmente (*phasing in*), in una percentuale iniziale del 25% rispetto al livello dell'UE 15, ed entreranno a pieno regime nel 2013. Ciò implica una minore spesa comunitaria destinata ai PECO¹⁶⁷ e spiega perché i valori degli indicatori sono inferiori alla media comunitaria.

In conclusione, l'analisi dell'impatto della PAC a livello territoriale conferma in parte, seppur in termini ambigui, le accuse che le sono state rivolte di operare in senso geografico, politico ed economico opposto alla politica di coesione¹⁶⁸.

¹⁶⁷ In aggiunta ai pagamenti erogati dal FEOGA Garanzia, tra il 2000 e il 2006, l'Unione ha stanziato aiuti finanziari tramite lo *Special accession programme for agriculture and rural development* (SAPARD) al fine di assistere i Paesi candidati nel processo di ristrutturazione del settore agro-alimentare e nell'implementazione della PAC. SAPARD ha erogato finanziamenti per investimenti nel miglioramento dei processi produttivi agricoli, per la diversificazione delle attività economiche, per la costruzione di infrastrutture nelle aree rurali e per altre misure di sviluppo rurale. Cfr. Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio. Per il periodo 2007 – 2013 SAPARD viene sostituito dallo Strumento di assistenza preadesione (IPA), strumento unico di assistenza per i paesi candidati effettivi e i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali. Cfr. Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio.

¹⁶⁸ Il presente lavoro considera gli effetti ridistributivi della PAC a livello nazionale, senza scendere nel dettaglio della ripartizione della spesa a livello regionale. Consapevoli delle differenze nei livelli di sviluppo economico, a volte anche notevoli, presenti all'interno degli Stati membri, per un'analisi dell'impatto della politica agricola dell'UE a livello regionale, si rimanda a AA. VV., *op. cit.*; Commissione Europea, 1981; Commissione Europea, DG Politiche regionali, 2003; ESPON, 2004; R. Esposti, 2007; M. Shucksmith, K. Thomson, D. Roberts, 2005.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Giudizio sulle fonti

I bilanci generali dell'UE, raccolti nella pubblicazione annuale Relazione finanziaria, hanno rappresentato la base su cui è stato costruito il presente lavoro; gli importi sono stati depurati della componente inflazionistica utilizzando il deflatore del Pil. Inoltre, poiché per potere ricostruire l'andamento della spesa agricola era necessario un livello di dettaglio maggiore di quello dei bilanci, si è fatto ricorso alla specifica Relazione annuale sul Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEOGA) – sezione Garanzia e all'appendice statistica de La situazione dell'agricoltura nell'Unione Europea.

Il principale ostacolo incontrato nell'elaborazione di questo studio è consistito nel reperire serie storiche complete e omogenee per tutto il periodo di tempo analizzato; infatti le statistiche disponibili vengono esposte in maniera coerente per lassi temporali abbastanza brevi e questo comporta enormi difficoltà nella costruzione di serie confrontabili di dati che considerino un numero di anni superiore. Per quanto riguarda le uscite comunitarie, la spiegazione risiede nel fatto che le riforme della PAC e le modifiche alla struttura e alla nomenclatura del bilancio non permettono un confronto diretto della spesa nel tempo. Nel caso invece dei dati riferiti al settore agricolo, si tratta di vere e proprie lacune, soprattutto in esercizi anteriori agli anni Ottanta.

D'altra parte, grazie alla strategia adottata di recente dalla Commissione per incrementare la trasparenza dei lavori dell'Unione, la documentazione sulle attività comunitarie è facilmente reperibile; ciò implica una maggiore accessibilità alla legislazione attraverso il sito di Eur-lex, un miglioramento della contabilità grazie alla conformità con i principi internazionali del settore pubblico e una rinnovata accessibilità alle pubblicazioni dell'Unione¹⁶⁹.

Infine, l'allargamento a Est dell'UE, le scadenze del rinnovo dell'accordo WTO e i negoziati sulle prospettive finanziarie fanno della PAC "un cantiere sempre aperto". Pertanto, poiché i contributi e la letteratura in materia sono molto numerosi e in continuo aggiornamento, non è stato agevole né svolgere

¹⁶⁹ Nel 2005 la Commissione ha lanciato l'iniziativa europea per la trasparenza e, di recente, ha elaborato un piano d'azione per migliorare il suo modo di comunicare con i cittadini europei; si vedano in proposito il libro verde *Iniziativa europea per la trasparenza*, COM(2006) 194 def. e il *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*, COM(2006) 35 def.

una cernita del materiale a disposizione né organizzare e integrare le fonti al fine di dare un contributo non scontato all'aspetto finanziario della PAC.

Risultati emersi

L'obiettivo generale che il presente lavoro si proponeva era quello di riorganizzare l'informazione disponibile sulla spesa agricola dell'Unione Europea e di fornire uno strumento quantitativo per effettuare alcune valutazioni sulla PAC.

Pertanto, considerati i limiti di un'analisi della spesa, di cui si è parlato nell'introduzione, ed evitando di trarre conclusioni affrettate, è possibile avanzare alcune considerazioni come momento di riflessione per eventuali successivi approfondimenti sul tema della spesa agricola comunitaria¹⁷⁰.

L'analisi svolta nel terzo capitolo ha mostrato che, sebbene le risorse che l'UE gestisce non siano affatto trascurabili in termini assoluti (gli stanziamenti di impegni per l'esercizio 2006 ammontavano a 121 miliardi di euro), esse sono modeste (solo il 2,4%) rispetto ai bilanci pubblici degli Stati membri.

Il budget europeo risulta squilibrato a favore della politica agricola che, da sola, assorbe quasi la metà dei flussi monetari: un peso giustificato dal fatto che la PAC, insieme con le azioni strutturali, è l'unica vera politica comunitaria.

Dall'esame dell'andamento nel tempo dei trasferimenti al settore primario in valore assoluto, è emerso che la spesa del FEOGA Garanzia, in termini reali, è aumentata considerevolmente fino agli anni Ottanta, tanto da rendere necessaria l'introduzione di stabilizzatori di bilancio; la crescita, seppure a ritmi più contenuti, è proseguita negli anni Novanta e oggi la spesa agricola ammonta a 51 miliardi di euro¹⁷¹. Tuttavia, considerato in termini relativi, il suo trend risulta decrescente. Infatti, da valori prossimi all'80% del bilancio generale degli anni Settanta, nel 2006 il peso della PAC è sceso al 46% e tale tendenza proseguirà anche in futuro dato che, secondo le prospettive finanziarie, nel 2013 la spesa per la rubrica "conservazione e gestione delle risorse" si attesterà su livelli relativi del 40%.

¹⁷⁰ A complemento di un'analisi quantitativa della spesa sarebbe interessante approfondire l'aspetto qualitativo della spesa; in particolare, ulteriori sviluppi potrebbero integrare l'esame dei bilanci comunitari prendendo in considerazione un controllo *ex post* dei pagamenti e raccogliendo tutte le informazioni provenienti dalla pubblica amministrazione. Futuri approfondimenti potrebbero inoltre riguardare la spesa agricola dell'UE in Italia, per comprendere i motivi alla base dell'incapacità di cogliere le opportunità di finanziamento.

¹⁷¹ Bilancio generale 2006.

Mentre la spesa europea per l'agricoltura è aumentata, si è assistito a una riduzione continua e consistente dell'attività agricola che si è manifestata sotto forma di minore estensione delle superfici coltivate, fuoriuscita degli addetti dal settore e calo del valore della produzione agricola. Di conseguenza, la spesa del FEOGA Garanzia per ettaro di SAU, per occupato e in percentuale alla produzione risulta crescente dagli anni Sessanta a oggi.

La destinazione economica della spesa, in conseguenza della nuova normativa, è cambiata parecchio negli ultimi quindici anni: gli aiuti diretti hanno rappresentato una quota crescente della spesa totale per l'agricoltura, che oggi raggiunge il 69%, mentre nel 2005 solo l'8% della spesa a carico del FEOGA Garanzia era stato destinato al sostegno del mercato e ai pagamenti agli esportatori. Il pacchetto delle misure di sviluppo rurale, dopo una fase di avvio stentata, è andato acquisendo maggiore forza, tanto che nel 2005 assorbiva il 14% della spesa complessiva.

L'analisi della ripartizione settoriale ha dimostrato che la PAC ha favorito i prodotti continentali, tipici e prevalenti nelle agricolture del Nord Europa; ciò ha fatto sì che molte regioni agricole tedesche, francesi, olandesi e inglesi abbiano beneficiato per un lungo periodo di un sostegno elevato e garantito. Al contrario, alle produzioni mediterranee è stato lasciato un ruolo secondario, con ortofrutta e vino tra i prodotti più svantaggiati.

Il trattamento di favore riservato ad alcuni comparti non è neppure proporzionato al loro contributo alla produzione agricola europea: tale risultato è ben esemplificato dal caso dei seminativi, che ottengono un sostegno quasi triplo rispetto alla loro rilevanza produttiva.

Inoltre, il sostegno indiscriminato dei prezzi ha privilegiato le commodities, le produzioni su larga scala e l'industria di trasformazione, a tutto svantaggio dei prodotti di qualità, legati alla tradizione e al territorio.

Tuttavia, una volta che la distribuzione della spesa tra Paesi è stata messa in relazione con alcuni parametri obiettivi del settore agricolo – occupati, superficie utilizzata, produzione e valore aggiunto –, la ripartizione risulta variabile a seconda del sistema produttivo adottato. Per esempio, laddove predomina un tipo di produzione a più alta intensità di lavoro e di formazione di valore aggiunto (come nell'area del Mediterraneo), il sostegno risulta inferiore. Al contrario, l'adozione di pratiche di coltivazione e di allevamento intensivi fa sì che Belgio, Paesi Bassi e Danimarca presentino elevati valori di sostegno per ettaro di SAU.

Alla luce di questi risultati, il dibattito sulla spesa comunitaria dovrebbe orientarsi non tanto sulla quantità di finanziamenti erogati all'agricoltura che, come si è visto, sono piuttosto contenuti, bensì sulla loro qualità.

È importante cioè verificare se elevati pagamenti per ettaro di SAU sono da attribuire a coltivazioni intensive e ad allevamenti "senza terra"; allo stesso modo, bisogna chiedersi se sostanziosi pagamenti per occupato si concentrano in zone caratterizzate dalla presenza di aziende agricole di grandi dimensioni, ispirate a una logica produttivistica e industriale e, infine, se le produzioni più protette sono quelle che danno un basso contributo al valore aggiunto agricolo e complessivo di un Paese.

Una PAC centralista e orientata verso obiettivi produttivistici non è in grado di rispondere alle esigenze di Paesi con differenti livelli di sviluppo economico e strutture e orientamenti produttivi molto distanti tra loro.

Una politica attenta ai divari territoriali, che promuove un'agricoltura competitiva e multifunzionale potrebbe invece rappresentare il perno per promuovere uno sviluppo sostenibile.

Prospettive di sviluppo della PAC

L'analisi finora svolta della storia e delle logiche sottostanti la spesa della politica agricola ha mostrato che la PAC si è trasformata da una politica allocativa a una politica redistribuiva¹⁷². Quindi, se da un lato, riducendo gli interventi sui prezzi, si lascia al mercato la funzione originaria di allocare le risorse ed equilibrare la domanda e l'offerta, dall'altro, introducendo aiuti al reddito per la categoria degli agricoltori, si assegna all'Unione il compito di garantire una corretta distribuzione dei redditi fra le varie categorie di cittadini.

L'obiettivo di armonizzazione regionale richiamato dal trattato di Amsterdam costituisce il filo conduttore di ogni politica europea atta a sostenere lo sviluppo economico e sociale: in questa prospettiva, anche la PAC, sebbene non sia nata come una politica di coesione, dovrebbe perseguire gli obiettivi di convergenza e di crescita sostenibile, a maggior ragione se si considera la forte valenza che essa ricopre in termini finanziari¹⁷³.

La non coerenza della componente "mercato" della PAC rispetto agli obiettivi di coesione economica e sociale è stata l'effetto dell'utilizzazione di un unico tipo di strumento (il sostegno dei prezzi e dei mercati) a fronte della

¹⁷² La spesa allocativa è volta a mutare la ripartizione di beni e/o servizi compiuta dal mercato, sia per correggere imperfezioni nel funzionamento delle forze di mercato sia per migliorare i risultati di queste ultime. La PAC, per esempio, è destinata a sostenere i prezzi a un livello tale da assicurare un reddito equo agli agricoltori. Tuttavia, con l'introduzione degli aiuti diretti, una parte importante della PAC assume la forma di sostegno al reddito degli agricoltori e ha, quindi, carattere redistributivo. Cfr. Commissione Europea, 2001.

¹⁷³ Cfr. M. Donati, 2006.

diversità delle strutture agricole europee. In tale ottica, il ridimensionamento dell'intervento di mercato, definitivamente sancito con la revisione di medio termine, rappresenterebbe il punto di partenza per la costruzione di una politica meno distortiva e maggiormente collegata a funzioni e obiettivi in linea con le nuove istanze della società (mantenimento del territorio, produzione di servizi ambientali, garanzia della sicurezza alimentare, ecc.)¹⁷⁴.

Gli aiuti diretti, così come concepiti e applicati allo stato attuale, non modificano nella sostanza la distribuzione del sostegno tra territori e tipologie aziendali, in quanto restano indirizzati ai beneficiari storici della PAC, ma costituiscono in prospettiva uno strumento più flessibile, in relazione alla possibilità di modulare l'intervento in riferimento all'area e alle caratteristiche tipologiche delle aziende.

Lo sviluppo rurale è il vero perno della riforma del settore agricolo, il mezzo per incoraggiare uno sviluppo territoriale e integrato, capace di promuovere l'innovazione nel settore agro-alimentare, la diversificazione nelle aree rurali, la creazione di opportunità di lavoro, la tutela dell'ambiente e della biodiversità¹⁷⁵.

Stante la situazione in cui da un lato si assiste a una continua riduzione delle risorse e dall'altro a un aumento delle esigenze di intervento, causato dall'ingresso di Paesi a minore livello di sviluppo, il recente accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013 – che invita la Commissione a intraprendere entro il 2009 una piena e ampia revisione di tutte le spese comunitarie, ivi compresa la PAC –, fa presagire come una concreta realtà la minaccia di una drastica riduzione delle risorse finanziarie destinate alla PAC.

La revisione potrebbe infatti rappresentare l'occasione per procedere a un sostanziale "svuotamento" delle risorse destinate alla PAC¹⁷⁶, sul cui futuro inciderà la capacità di questa politica di coagulare un forte consenso attorno a sé.

Il futuro della PAC dipenderà quindi dalla sua capacità di riorientare l'intervento agricolo verso un'agricoltura diversificata, multifunzionale e sostenibile, tale da garantire un raccordo con le politiche strutturali e di coesione.

¹⁷⁴ Cfr. Gruppo di Bruges, 2002.

¹⁷⁵ Commissione europea, DG Agricoltura e sviluppo rurale, 2006a.

¹⁷⁶ Cfr. House of Lords, European Union Committee, 2005b.

APPENDICE

Simboli e abbreviazioni

-	zero	FR	Francia
:	dati non disponibili	IE	Irlanda
ha	ettari	IT	Italia
mln	milioni	CY	Cipro
mlrd	miliardi	LV	Lettonia
UE 15	Unione Europea a 15 membri	LT	Lituania
UE 25	Unione Europea a 25 membri	LU	Lussemburgo
PECO	Paesi dell'Europa Centro-Orientale	HU	Ungheria
		MT	Malta
		NL	Olanda
BE	Belgio	AT	Austria
CZ	Repubblica Ceca	PL	Polonia
DK	Danimarca	PT	Portogallo
DE	Germania	SI	Slovenia
EE	Estonia	SK	Repubblica Slovacca
EL	Grecia	FI	Finlandia
ES	Spagna	SE	Svezia

Tab. A.1 - Classificazione delle spese

RUBRICA 1	Crescita sostenibile			
1A	Competitività per la crescita e l'occupazione	Spese (SNO)	non	obbligatorie
1B	Coesione per la crescita e l'occupazione	SNO		
RUBRICA 2	Conservazione e gestione delle risorse naturali	SNO		
	Ad eccezione di:			
	- Spese della politica agricola comune concernenti le misure di mercato e gli aiuti diretti, comprese le misure di mercato per la pesca e gli accordi di pesca conclusi con terzi	SO		
RUBRICA 3	Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	SNO		
3A	Libertà, sicurezza e giustizia	SNO		
3B	Cittadinanza	SNO		
RUBRICA 4	L'Unione europea quale attore globale	SNO		
	Ad eccezione di:			
	- Spese risultanti dagli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea con terzi	SO		
	- Partecipazioni a organizzazioni o istituzioni internazionali	SO		
	- Contributi a favore del fondo di garanzia dei prestiti	SO		
RUBRICA 5	Amministrazione	SNO		
	Ad eccezione di:			
	- Pensioni e indennità di cessazione dal servizio	SO		
	- Indennità e contributi vari relativi alla cessazione definitiva dal servizio	SO		
	- Spese di contenzioso	SO		
	- Risarcimento del danno	SO		
RUBRICA 6	Compensazioni	SO		

Fonte: Allegato III dell'accordo interistituzionale del 17 maggio 2006

Tab. A.2 – Deflatore del Pil base 2000, UE

Esercizio	Deflatore	Esercizio	Deflatore
1960	12,4	1983	60,9
1961	13,0	1984	63,6
1962	13,7	1985	64,0
1963	14,3	1986	65,7
1964	14,8	1987	68,5
1965	15,3	1988	72,1
1966	15,8	1989	75,5
1967	16,8	1990	79,4
1968	17,6	1991	82,1
1969	18,9	1992	83,2
1970	20,2	1993	84,8
1971	21,8	1994	85,5
1972	23,5	1995	88,3
1973	26,2	1996	90,8
1974	29,8	1997	92,4
1975	32,6	1998	94,7
1976	35,4	1999	97,3
1977	38,1	2000	100,0
1978	41,4	2001	102,7
1979	46,2	2002	105,4
1980	50,6	2003	107,6
1981	54,7	2004	109,7
1982	57,9	2005	111,8

Fonte: dati Eurostat e IMF

Tab. A.3 – Evoluzione delle spese comunitarie dal 1958 a oggi

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

Esercizio	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
FEOGA Garanzia	-	-	-	-	-	-	-	29	51	340	1.260	1.669
Azioni strutturali, di cui:	-	-	-	9	11	5	7	5	22	81	59	71
FEOGA Orientamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34	51
FESR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FSE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	20
Fondo di coesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SFOP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73	59
Azioni esterne	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1
Amministrazione	7	18	21	25	30	35	40	43	51	54	95	104
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rimborsi e varie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1
Totale bilancio generale	7	18	21	34	42	40	47	77	125	476	1.488	1.905
FES			3	16	53	65	83	107	108	105	107	115
CECA	70	22	28	21	22	23	29	36	31	38	32	46
Euratom	4	9	6	7	55	85	100	120	129	130	-	-
TOTALE	81	48	59	78	172	212	259	339	394	748	1.627	2.066

Fonte: dati Unione Europea, 2005

Tab. A.3 – Segue
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

Esercizio	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
FEOGA Garanzia	3.108	1.756	2.486	3.614	3.460	4.328	5.637	6.587	8.679	10.387	11.292	11.064
Azioni strutturali, di cui:	95	118	137	259	282	375	624	686	1.389	1.516	1.809	3.567
FEOGA Orientamento	58	62	53	11	38	77	112	113	326	287	315	540
FESR	-	-	-	-	-	150	300	400	525	699	793	2.407
FSE	37	57	84	248	244	149	212	173	538	530	701	620
Fondo di coesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SFOP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca	63	65	76	70	110	116	127	181	267	268	364	312
Azioni esterne	1	0	72	63	359	251	203	194	313	444	604	738
Amministrazione	115	138	174	245	306	364	431	502	687	776	830	942
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rimborsi e varie	2	130	178	253	310	383	542	587	707	831	959	1.104
Totale bilancio generale	3.385	2.207	3.122	4.505	4.826	5.817	7.563	8.736	12.042	14.221	15.857	17.726
FES	146	154	132	158	172	209	249	245	401	465	482	664
CECA	46	50	51	41	58	76	84	96	67	88	116	140
Euratom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	3.576	2.411	3.305	4.704	5.056	6.101	7.896	9.076	12.510	14.774	16.455	18.529

Fonte: dati Unione Europea, 2005

Tab. A.3 – Segue
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

Esercizio	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
FEOGA Garanzia	12.260	15.786	18.330	19.728	22.118	22.950	26.395	24.401	25.605	31.103	31.255	34.936
Azioni strutturali, di cui:	4.570	4.081	3.220	3.703	5.665	5.860	6.419	7.945	9.591	13.971	18.378	20.479
FEOGA Orientamento	651	575	596	686	771	790	1.141	1.349	1.825	2.085	2.858	2.914
FESR	2.905	2.307	1.413	1.610	2.457	2.560	2.980	3.920	4.554	6.307	8.565	9.546
FSE	1.014	1.199	1.212	1.407	2.437	2.510	2.299	2.676	3.212	4.030	4.321	5.383
Fondo di coesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	795
SFOP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricerca	437	1.346	1.660	678	775	964	1.130	1.518	1.790	1.706	1.903	2.233
Azioni esterne	891	901	997	964	1.057	809	768	1.044	1.431	2.210	2.141	2.858
Amministrazione	1.048	1.108	1.213	1.305	1.534	1.697	1.906	2.070	2.333	2.619	2.878	3.319
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rimborsi e varie	1.263	1.284	1.662	1.490	3.526	2.808	4.404	3.779	3.313	1.902	1.936	960
Totale bilancio generale	20.470	24.506	27.081	27.867	34.675	35.088	41.022	40.757	44.063	53.511	58.490	64.783
FES	647	719	703	698	847	838	1.196	1.297	1.257	1.191	1.942	1.354
CECA	184	208	255	268	298	309	277	230	289	314	412	596
Euratom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	21.301	25.433	28.040	28.833	35.820	36.235	42.495	42.284	45.608	55.016	60.844	66.733

Fonte: dati Unione Europea, 2005

Tab. A.3 – Segue
Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

Esercizio	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FEOGA Garanzia	32.953	34.490	39.324	40.423	39.068	39.469	40.437	42.131	43.178	44.414	43.612	48.406
Azioni strutturali, di cui:	15.872	19.223	24.624	26.285	28.624	30.377	25.524	22.619	25.598	27.407	34.499	32.750
FEOGA Orientamento	2.477	2.531	3.360	3.580	3.522	3.774	1.391	1.343	1.554	2.290	2.743	2.943
FESR	6.331	8.374	10.610	11.521	11.779	1.407	2.751	8.497	10.199	13.082	16.070	15.512
FSE	4.315	4.547	6.032	6.143	7.603	7.246	2.340	4.222	6.647	6.341	7.161	8.640
Fondo di coesione	852	1.699	1.872	2.323	2.336	2.732	1.682	1.983	3.148	2.195	2.776	2.096
SFOP	395	248	422	487	408	572	335	201	317	494	518	472
Ricerca	2.481	2.478	2.879	2.982	2.969	2.629	3.151	3.141	3.597	3.348	4.135	4.470
Azioni esterne	3.055	3.406	3.855	3.823	4.160	4.730	3.726	4.243	4.350	4.285	4.533	4.850
Amministrazione	3.542	3.870	4.011	4.196	4.171	4.111	4.484	4.836	5.048	5.334	5.848	6.205
Aiuto pre-adesione	-	-	-	-	-	-	1.164	1.406	1.724	2.240	4.392	4.197
Rimborsi e varie	1.371	3.079	2.339	2.111	1.886	2.176	1.962	2.182	2.273	2.349	2.916	3.297
Totale bilancio generale	59.273	66.547	77.032	79.819	80.878	83.492	80.449	80.558	85.766	89.337	99.934	104.174
FES	1.782	1.564	1.317	1.213	1.440	1.275	1.640	1.780	1.922	2.345	2.464	2.544
CECA	424	298	255	460	185	185	135	190	131	-	-	-
Euratom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	61.479	68.409	78.605	81.492	82.503	84.952	82.224	82.527	87.819	91.722	102.398	106.718

Fonte: dati Unione Europea, 2005

Tab A.4 – Spesa del FEOGA Garanzia per tipo di misura

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

	Restituzioni	Aiuti diretti	Altre misure	Sviluppo rurale	FEOGA G
1993	10.159	2.866	21.343	222	34.590
1994	8.161	11.924	12.396	490	32.970
1995	7.802	15.690	10.179	832	34.503
1996	5.705	20.121	11.429	1.853	39.108
1997	5.883	19.814	12.659	2.067	40.423
1998	4.826	19.895	12.180	1.847	38.748
1999	5.573	19.992	11.388	2.588	39.541
2000	5.646	25.529	5.115	4.176	40.467
2001	3.401	27.430	6.889	4.364	42.083
2002	3.432	28.801	6.632	4.349	43.214
2003	3.730	29.692	6.360	4.680	44.461
2004	3.384	29.825	5.090	6.462	44.761
2005	3.052	33.701	5.348	6.827	48.928

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab A.5 – Evoluzione della spesa del FEOGA Garanzia a sostegno dei mercati, prodotti vegetali

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Seminativi	3.663	5.665	7.245	7.708	6.250	7.835	9.259	10.228	10.611	12.656	
Zucchero	1.805	1.726	2.036	2.082	1.980	1.388	1.815	1.937	2.189	2.062	
Olio d'oliva	687	603	1.138	934	1.455	1.164	1.943	1.727	2.457	1.818	
Piante tessili	240	561	306	453	598	576	523	782	881	879	
Ortofrutticoli	1.205	959	945	697	999	1.210	1.072	1.236	1.654	1.545	
Prodotti vitivinicoli	921	630	797	1.543	1.143	740	1.272	1.082	1.503	1.171	
Tabacco	863	782	804	966	1.139	1.232	1.330	1.233	1.165	1.057	
Altri prodotti vegetali	105	117	142	132	195	169	431	538	322	167	
PRODOTTI VEGETALI	9.604	11.196	13.579	14.733	13.977	14.620	18.066	19.152	21.314	21.733	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Seminativi	15.018	16.372	17.462	17.945	17.866	16.663	17.466	18.590	16.809	17.297	17.770
Zucchero	1.831	1.711	1.608	1.777	2.113	1.910	1.497	1.396	1.277	1.284	1.652
Olio d'oliva	807	1.988	2.207	2.267	2.092	2.210	2.524	2.329	2.346	2.372	2.311
Piante tessili	888	852	907	870	1.027	991	826	816	890	851	973
Ortofrutticoli	1.826	1.581	1.555	1.510	1.454	1.551	1.558	1.551	1.532	1.573	1.743
Prodotti vitivinicoli	850	777	1.030	700	615	766	1.197	1.349	1.213	1.092	1.267
Tabacco	993	1.026	998	870	911	989	973	963	960	929	923
Altri prodotti vegetali	277	205	187	272	285	350	297	303	332	300	1.937
PRODOTTI VEGETALI	22.832	24.877	26.322	26.588	26.739	25.812	26.714	27.686	25.748	26.081	28.870

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab A.6 – Evoluzione della spesa del FEOGA Garanzia a sostegno dei mercati, prodotti animali

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Prodotti lattiero-caseari	5.532	5.034	4.774	5.719	4.756	4.699	5.606	3.704	4.841	4.058	
Carne bovina	2.746	3.482	2.149	2.476	2.429	2.833	4.308	4.426	3.989	3.532	
Carne ovicaprina	502	617	574	1.294	1.453	1.452	1.966	2.016	2.210	1.933	
Carni suine, uova e pollame	229	250	311	410	495	425	421	335	492	656	
Altri prodotti animali*	16	19	18	48	25	24	26	32	78	60	
PRODOTTI ANIMALI	9.009	9.383	7.808	9.899	9.133	9.410	12.301	10.480	11.610	10.238	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prodotti lattiero-caseari	3.891	3.441	2.985	2.597	2.510	2.544	1.907	2.360	2.796	1.993	2.548
Carne bovina	4.091	6.797	6.676	5.161	4.579	4.540	6.054	7.072	8.091	7.776	8.176
Carne ovicaprina	2.204	1.681	1.425	1.535	1.894	1.736	1.447	552	2.082	1.470	1.837
Carni suine, uova e pollame	344	263	558	328	433	435	137	107	171	173	132
Altri prodotti animali*	29	26	27	12	24	21	13	27	13	24	8
PRODOTTI ANIMALI	10.559	12.208	11.670	9.632	9.440	9.276	9.558	10.119	13.153	11.436	12.700

* Inclusa la pesca

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.7 – Market Price Support nell'Unione Europea per prodotto

Milioni di ecu/€ correnti; medie triennali

	1988-90	1993-95	2003-05
Grano	4.653	3.103	359
Mais	2.058	1.621	1.389
Orzo	3.312	2.427	31
Riso	363	401	38
Altri cereali	3.456	2.622	135
Zucchero	2.206	2.339	3.161
Latte	17.348	19.075	12.423
Carne bovina	9.089	7.485	9.646
Carne suina	1.600	1.820	5.184
Pollame	2.092	3.514	4.121
Carne ovina	2.478	1.218	1.073
Uova	520	118	-39
TOTALE	66.161	63.237	53.559

Fonte: dati OCSE, 2006

Tab. A.8 - Spese FEOGA Garanzia per Paese dal 1990 al 2005

Esecuzione in pagamenti; milioni di ecu/€ correnti

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AT	-	-	-	-	-	86	1.212	859	843	839	1.019	1.055	1.090	1.125	1.142	1.236
BE	859	1.456	1.366	1.299	1.170	1.622	1.146	973	851	1.003	955	939	942	1.017	1.073	1.035
CY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	59
DK	1.099	1.215	1.161	1.335	1.278	1.389	1.356	1.235	1.154	1.256	1.305	1.114	1.221	1.220	1.217	1.225
EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46	77
FI	-	-	-	-	-	62	648	568	576	560	728	816	838	874	869	903
FR	5.029	6.324	6.844	8.185	8.001	8.377	9.558	9.142	9.007	9.348	8.982	9.248	9.752	10.419	9.389	9.969
DE	3.929	4.982	4.574	4.976	5.180	5.380	6.048	5.775	5.553	5.725	5.642	5.880	6.784	5.843	6.034	6.503
EL	1.942	2.211	2.231	2.715	2.719	2.439	2.817	2.730	2.557	2.571	2.597	2.617	2.634	2.757	2.778	2.754
IE	1.543	1.629	1.349	1.650	1.480	1.418	1.700	2.034	1.633	1.680	1.678	1.599	1.709	1.945	1.830	1.806
IT	3.983	5.346	5.134	4.765	3.461	3.364	4.220	5.121	4.129	4.656	5.031	5.348	5.672	5.373	5.023	5.500
LV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	99	138
LT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	148	291
LU	5	3	1	7	12	14	20	23	17	23	21	30	37	43	38	45
MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	10
NL	2.643	2.468	2.177	2.328	1.916	1.930	1.535	1.757	1.373	1.300	1.397	1.156	1.133	1.360	1.262	1.256
PL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	873	1.839
PT	213	315	422	478	708	706	645	655	637	653	652	882	754	850	823	892
UK	1.794	2.252	2.313	2.738	2.939	2.954	3.468	4.401	4.314	3.922	4.059	4.380	3.643	3.971	3.987	4.215
CZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	168	464
SK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121	248
SI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85	127
ES	2.015	3.295	3.558	4.176	4.408	4.562	4.047	4.594	5.294	5.231	5.469	6.194	5.933	6.459	6.319	6.407
SE	-	-	-	-	-	75	622	745	770	735	798	780	817	866	849	956
HU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	182	717
FEOGA G	25.069	31.563	31.276	34.748	33.412	34.503	39.108	40.675	38.748	39.541	40.467	42.083	43.214	44.461	44.761	48.928

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.9 - Spese FEOGA Orientamento per Paese dal 1999 al 2004

Stanziamenti di impegni; valori correnti

		1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Belgio	mln di €	87	5	5	13	10	7
	%	1,6	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2
Danimarca	mln di €	47	0	3	3	3	0
	%	0,8	-	0,1	0,1	0,1	-
Germania	mln di €	893	310	686	548	553	473
	%	16,0	22,4	19,6	18,3	17,8	14,3
Grecia	mln di €	321	43	369	412	412	485
	%	5,8	3,1	10,5	13,7	13,3	14,6
Spagna	mln di €	991	13	1.299	833	864	791
	%	17,8	0,9	37,0	27,8	27,8	23,9
Francia	mln di €	858	94	160	141	148	89
	%	15,4	6,8	4,6	4,7	4,7	2,7
Irlanda	mln di €	122	36	43	36	35	22
	%	2,2	2,6	1,2	1,2	1,1	0,7
Italia	mln di €	1.351	384	404	487	564	525
	%	24,2	27,7	11,5	16,3	18,1	15,9
Lussemburgo	mln di €	11	0	0	0	0	0
	%	0,2	-	-	-	-	-
Olanda	mln di €	61	2	14	13	14	1
	%	1,1	0,2	0,4	0,4	0,5	-
Austria	mln di €	188	7	18	17	19	7
	%	3,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,2
Portogallo	mln di €	160	405	367	353	348	304
	%	2,9	29,2	10,5	11,8	11,2	9,2
Finlandia	mln di €	175	16	33	37	40	34
	%	3,1	1,2	0,9	1,2	1,3	1,0
Svezia	mln di €	80	16	22	22	23	17
	%	1,4	1,2	0,6	0,7	0,7	0,5
Regno Unito	mln di €	232	57	86	82	77	49
	%	4,2	4,1	2,5	2,7	2,5	1,5
TOTALE	mln di €	5.580	1.387	3.509	2.997	3.112	3.312

* Provvisorio

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.10 – Indicatori economici di base del settore agricolo

Esercizio 2004

	SAU		Occupazione agricola		VA lordo**	
	1.000 ha	Ha per azienda*	1.000	% occ. totale	mln di € correnti	% del Pil
Austria	3.254	18,70	181	5,0%	2.799	1,2%
Belgio	1.394	25,40	92	2,2%	2.674	0,9%
Cipro	26	3,50	17	5,1%	314	2,5%
Danimarca	2.664	54,70	90	3,3%	3.311	1,7%
Estonia	770	21,60	32	5,5%	199	2,2%
Finlandia	2.253	29,90	119	5,0%	1.459	1,0%
Francia	29.632	45,30	964	4,0%	31.077	1,9%
Germania	17.020	41,20	835	2,4%	19.226	0,9%
Grecia	205	4,80	546	12,6%	8.627	5,2%
Irlanda	4.307	32,30	117	6,4%	2.719	1,8%
Italia	20	6,70	943	4,2%	30.141	2,2%
Lettonia	1.642	11,80	136	13,3%	285	2,6%
Lituania	2.604	9,20	234	16,3%	516	2,9%
Lussemburgo	128	52,30	4	2,1%	129	0,5%
Malta	10	1,00	3	2,3%	58	1,3%
Olanda	1.927	23,50	256	3,2%	8.230	1,7%
Polonia	16.301	6,60	2.409	17,6%	5.974	3,1%
Portogallo	3.819	10,40	619	12,1%	3.358	2,4%
Regno Unito	17.069	57,40	356	1,3%	11.456	0,7%
Repubblica Ceca	3.631	79,40	208	4,4%	1.255	1,4%
Repubblica Slovacca	1.935	29,80	109	5,1%	646	2,0%
Slovenia	491	6,30	91	9,7%	499	1,9%
Spagna	25.249	22,10	979	5,5%	28.615	3,4%
Svezia	3.153	46,10	107	2,5%	1.575	0,6%
Ungheria	5.862	5,60	205	5,3%	2.531	3,1%
UE 15	128.989	20,20	6.208	3,8%	155.396	1,6%
PECO	33.404	15,80	9.653	:	12.276	:
UE 25	162.393	18,70	181	5,0%	167.672	1,6%

* Esercizio 2003 ** Valore aggiunto lordo al prezzo di base
Fonte: dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.11 – Pil *pro capite* PPA¹⁷⁷, UE 25=100
Esercizio 2006

Austria	123,3
Belgio	118,2
Cipro	88,3
Danimarca	122,6
Estonia	65,0
Finlandia	113,1
Francia	107,3
Germania	110,0
Grecia	84,9
Irlanda	139,2
Italia	99,4
Lettonia	52,3
Lituania	55,0
Lussemburgo	257,1
Malta	69,7
Olanda	126,1
Polonia	51,1
Portogallo	69,8
Regno Unito	117,2
Repubblica Ceca	76,1
Repubblica Slovacca	59,4
Slovenia	83,6
Spagna	98,1
Svezia	116,1
Ungheria	63,6
UE 25	100
UE 15	108,0

Fonte: dati Eurostat, 2006

¹⁷⁷ Secondo la Parità del potere d'acquisto (PPA) due identici panieri di beni – venduti in due paesi diversi – devono avere lo stesso prezzo espresso in valuta comune; pertanto il tasso di cambio calcolato alla PPA assume un valore tale da garantire l'eguaglianza tra il livello generale dei prezzi (espresso in valuta comune) nei due paesi. Cfr. E. Colombo, M. Lossani, 2003, pp. 117-118.

Tab. A.12 – Composizione della produzione agricola nazionale*

Esercizio 2004; %

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Seminativi**	5,8	20,8	20,5	10,5	11,8	18,6	5,5	12,1	9,0	2,6	14,2	5,3	16,9	18,0	17,7
Riso	-	-	-	0,5	0,7	0,1	-	1,2	-	-	-	0,7	-	-	-
Zucchero	3,0	1,6	2,8	0,9	0,9	1,7	1,2	1,0	-	1,4	2,4	0,4	1,4	2,5	1,8
Tabacco	0,1	-	0,1	4,5	0,3	0,1	-	0,8	-	-	-	0,3	-	-	-
Olio d'oliva	-	-	-	13,0	7,6	-	-	5,7	-	-	-	1,2	-	-	-
Ortofrutticoli	15,3	1,9	5,7	27,1	27,3	8,7	3,6	23,3	2,8	11,0	8,5	26,0	6,1	4,6	7,9
Prodotti vitivinicoli	-	-	2,7	0,4	3,1	13,3	-	10,3	11,4	-	8,3	14,0	-	-	-
Latte	12,1	17,0	18,9	8,9	5,8	12,1	23,6	9,6	32,3	17,4	15,9	10,2	27,9	23,7	16,8
Carne bovina	15,3	4,6	8,1	2,7	5,7	13,0	31,8	7,9	22,6	7,2	13,7	8,2	10,4	11,1	16,7
Carne suina	21,2	27,8	12,5	1,9	9,9	4,5	4,8	5,3	5,1	10,2	12,2	7,6	7,8	8,5	4,3
Carne ovicaprina	0,1	0,1	0,6	7,8	4,2	1,4	5,1	0,7	0,3	0,9	0,5	2,4	0,1	0,4	7,5
Uova	1,3	1,0	1,2	1,2	2,2	1,0	0,5	1,9	0,8	1,2	2,6	1,1	1,1	2,4	2,4
Pollame	4,5	2,2	2,7	1,2	3,5	4,7	2,4	4,0	0,1	2,5	2,3	4,9	3,1	2,2	7,9
Altro	21,3	23,0	24,2	19,4	17,0	20,8	21,5	16,2	15,6	45,6	19,4	17,7	25,2	26,6	17,0
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
mIn di €	6.772	8.507	44.035	11.620	42.729	63.315	6.165	44.909	270	20.375	5.416	7.265	3.928	4.539	23.338

* Valore della produzione agricola calcolato ai prezzi di base ** Riso incluso

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.13 – Composizione della produzione agricola europea*

Esercizio 2004; %

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	TOTALE	
																%	mIn di €
Seminativi**	0,9	4,2	21,2	2,9	11,9	27,7	0,8	12,8	0,1	1,2	1,8	0,9	1,6	1,9	9,7	100	42.511
Riso	-	-	-	6,6	34,0	7,2	-	61,3	-	-	-	5,8	-	-	-	100	880
Zucchero	4,3	2,9	26,3	2,2	8,2	22,9	1,6	9,6	-	6,1	2,8	0,6	1,2	2,4	9,0	100	4.691
Tabacco	0,6	-	3,8	44,6	10,9	5,4	-	30,6	-	-	-	1,9	-	-	-	100	1.173
Olio d'oliva	-	-	-	20,6	44,3	-	-	34,9	-	-	-	1,2	-	-	-	100	7.330
Ortofrutticoli	2,5	0,4	6,0	7,6	28,0	13,2	0,5	25,1	-	5,4	1,1	4,5	0,6	0,5	4,4	100	41.632
Prodotti vitivinicoli	-	-	7,0	0,3	7,8	49,5	-	27,2	0,2	-	2,6	6,0	-	-	-	100	17.005
Latte	2,1	3,7	21,5	2,7	6,4	19,8	3,8	11,1	0,2	9,2	2,2	1,9	2,8	2,8	10,1	100	38.700
Carne bovina	3,5	1,3	12,2	1,1	8,3	28,1	6,7	12,1	0,2	5,0	2,5	2,0	1,4	1,7	13,3	100	29.318
Carne suina	5,9	9,7	22,6	0,9	17,4	11,7	1,2	9,8	0,1	8,5	2,7	2,3	1,3	1,6	4,1	100	24.334
Carne ovicaprina	0,1	0,1	3,9	13,4	26,6	13,1	4,7	4,7	-	2,7	0,4	2,6	0,1	0,3	26,0	100	6.743
Uova	2,0	1,9	12,0	3,2	21,4	14,4	0,7	19,4	-	5,6	3,2	1,8	1,0	2,5	12,7	100	4.398
Pollame	2,7	1,7	10,7	1,3	13,4	26,7	1,3	16,1	-	4,6	1,1	3,2	1,1	0,9	16,5	100	11.141
Altro	2,3	2,9	15,0	4,0	14,6	21,6	2,1	15,3	0,1	6,9	1,8	2,5	1,3	1,5	8,0	100	64.207

* Valore della produzione agricola calcolato ai prezzi di base ** Riso incluso

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.14 –Produzione agricola per Paese*

Milioni di € correnti

	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	4.964	5.502	5.314	5.295	5.437
Belgio	6.928	7.317	6.645	6.781	6.824
Cipro	:	:	:	611	561
Danimarca	8.324	9.017	8.271	8.154	8.506
Estonia	:	391	387	396	435
Finlandia	3.640	4.067	3.939	3.898	3.998
Francia	62.281	63.627	62.351	61.256	63.315
Germania	43.823	44.624	41.462	40.168	43.871
Grecia	10.662	10.965	10.991	11.014	11.695
Irlanda	5.811	6.056	5.824	5.966	6.169
Italia	41.065	42.944	42.699	43.028	44.913
Lettonia	:	519	531	503	602
Lituania	:	1.143	1.150	1.194	1.335
Lussemburgo	252	256	258	258	270
Malta	:	132	131	121	117
Olanda	19.202	20.494	20.307	20.484	20.375
Polonia	:	14.686	13.184	11.607	14.135
Portogallo	5.558	6.278	6.893	7.049	7.265
Regno Unito	24.028	23.463	23.422	22.716	23.731
Repubblica Ceca	:	3.232	3.250	2.878	3.547
Repubblica Slovacca		1.465	1.507	1.492	1.810
Slovenia	:	982	1.074	962	1.104
Spagna	33.265	37.395	37.851	41.128	42.729
Svezia	4.964	4.492	4.464	4.505	4.537
Ungheria	:	5.580	5.872	5.382	6.366
UE 15	274.768	286.497	280.692	281.701	293.636
UE 25	:	:	:	306.845	323.647

* Calcolata ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, 2005

Tab. A.15 –Valore aggiunto lordo* per Paese

Milioni di € correnti

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	2.648	2.811	2.671	2.671	2.773	2.313
Belgio	2.752	2.620	2.381	2.484	2.579	2.222
Cipro	325	365	370	362	340	361
Danimarca	3.346	3.843	3.006	2.980	3.261	2.512
Estonia	153	173	162	170	195	205
Finlandia	1.416	1.445	1.383	1.333	1.341	1.340
Francia	30.330	30.576	30.010	28.853	29.781	28.372
Germania	17.272	19.918	17.832	14.787	18.563	12.810
Grecia	8.081	8.330	8.246	8.568	8.171	8.167
Irlanda	2.842	2.674	2.493	2.601	2.722	2.142
Italia	27.279	28.070	27.852	28.208	29.582	26.329
Lettonia	217	246	237	228	279	280
Lituania	408	365	369	421	514	605
Lussemburgo	127	128	127	125	128	96
Malta	65	71	69	66	60	57
Olanda	9.303	8.920	8.326	8.661	8.142	8.532
Polonia	4.665	5.896	4.961	4.147	5.892	6.097
Portogallo	2.500	2.680	2.535	2.769	3.053	2.559
Regno Unito	10.641	10.606	11.184	11.172	10.991	7.471
Repubblica Ceca	855	1.043	933	850	1.250	949
Repubblica Slovacca	345	440	527	402	577	450
Slovenia	428	397	503	388	487	485
Spagna	23.072	25.022	24.805	27.679	26.888	24.910
Svezia	1.570	1.496	1.659	1.720	1.627	1.100
Ungheria	1.876	2.073	2.091	1.931	2.526	2.386
UE 15	143.178	149.137	144.513	144.609	149.600	130.873
UE 25	152.514	160.206	154.734	153.576	161.720	142.748

* Calcolato ai prezzi di base

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, 2006

Tab. A.16 – Valore aggiunto lordo e produzione agricola ai prezzi di base per Paese

Millioni di € correnti; esercizio 2004

	Produzione agricola	Valore aggiunto lordo	VA su Produzione
	(1)	(2)	(1÷2)
Austria	5.437	2.773	51,0%
Belgio	6.824	2.579	37,8%
Cipro	561	340	60,7%
Danimarca	8.506	3.261	38,3%
Estonia	435	195	44,9%
Finlandia	3.998	1.341	33,5%
Francia	63.315	29.781	47,0%
Germania	43.871	18.563	42,3%
Grecia	11.695	8.171	69,9%
Irlanda	6.169	2.722	44,1%
Italia	44.913	29.582	65,9%
Lettonia	602	279	46,4%
Lituania	1.335	514	38,5%
Lussemburgo	270	128	47,2%
Malta	117	60	51,7%
Olanda	20.375	8.142	40,0%
Polonia	14.135	5.892	41,7%
Portogallo	7.265	3.053	42,0%
Regno Unito	23.731	10.991	46,3%
Repubblica Ceca	3.547	1.250	35,2%
Repubblica Slovacca	1.810	577	31,9%
Slovenia	1.104	487	44,1%
Spagna	42.729	26.888	62,9%
Svezia	4.537	1.627	35,9%
Ungheria	6.366	2.526	39,7%
UE 25	323.647	161.720	50,0%

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea ed Eurostat, 2005

Tab. A.17 –SAU per Paese

1.000 ha

	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	3.399	3.375	3.387	3.374	3.254
Belgio	1.396	1.390	1.393	1.392	1.394
Cipro	101	143	143**	136	158
Danimarca	2.666	2.694	2.690	2.641	2.664
Estonia	1.001*	891	891**	796	770
Finlandia	2.211	2.216	2.216	2.246	2.253
Francia	29.865	27.856	29.622	29.430	29.632
Germania	17.067	17.038	16.971	17.008	17.020
Grecia	3.901	3.575	3.575**	3.897	3.960
Irlanda	4.418	4.458	4.372	4.370	4.307
Italia	15.401	15.355	15.341	15.097	13.159
Lettonia	2.488	2.485	2.480	1.582	1.642
Lituania	3.489	3.487	3.487	2.531	2.604
Lussemburgo	135	128	127	128	128
Malta	11	12	10	11	10
Olanda	1.976	1.933	1.933**	1.924	1.927
Polonia	18.220	18.246	16.891	16.136	16.301
Portogallo	3.881	3.838	3.813	3.745	3.819
Regno Unito	15.722	15.799	15.799**	16.352	17.069
Repubblica Ceca	4.282	4.280	3.652	3.674	3.631
Repubblica Slovacca	2.444	2.444	2.240	2.236	1.935
Slovenia	491	486	506	509	491
Spagna	25.425	25.596	25.554	25.270	25.249
Svezia	2.980	3.054	3.039	3.129	3.153
Ungheria	5.854	5.853	5.867	5.865	5.862
UE 15	130.443	128.305	129.832	130.004	128.989
UE 25	:	:	:	:	162.393

* SAU 1999 ** SAU 2001

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, 2005

Tab. A.18 – ULA per Paese

	1.000				
	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	182	169	173	175	171
Belgio	74	72	70	73	73
Cipro	:	:	:	32	37
Danimarca	67	73	72	61	66
Estonia	:	:	:	38	37
Finlandia	103	106	107	98	103
Francia	949	997	992	914	959
Germania	618	604	632	689	592
Grecia	588	561	572	616	616
Irlanda	168	176	158	160	158
Italia	1.365	1.213	1.176	1.476	1.138
Lettonia	:	:	:	141	137
Lituania	:	:	:	222	157
Lussemburgo	4	4	4	4	4
Malta	:	:	:	5	5
Olanda	205	212	210	186	203
Polonia	:	:	:	2.191	2.070
Portogallo	524	525	469	:	436
Regno Unito	354	332	315	352	301
Repubblica Ceca	:	:	:	166	145
Repubblica Slovacca	:	:	:	119	105
Slovenia	:	:	:	95	90
Spagna	1.078	930	1.069	998	1.016
Svezia	74	70	75	71	73
Ungheria	:	:	:	526	545
UE 15	6.353	6.044	6.095	5.872	5.909
UE 25	:	:	:	9.406	9.236

Fonte: dati Commissione Europea, 2005

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV., 2001. *Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pac_en.htm
- ACKRILL R., 2000. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- ACKRILL R., 2003. "EU enlargement, the CAP and the cost of Direct Payments: a note". In: *Journal of Agricultural Economics*, 54 (1), pp. 73-78.
- Agra Europe*, vari numeri e annate.
- Agrafacts*, vari numeri e annate.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL), DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONAL (DATAR), 2003. *Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe*. Hannover: ARL-DATAR.
- ANANIA G. (a cura di), 2004. *Agricultural policy reform and the WTO. Where are we heading?* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- ANDREOSSO-O' CALLAGHAN B., 2003. *The economics of European agriculture*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- ANTIMIANI A., CONFORTI P., SALVATICI L., 2004. "The effective rate of protection of European agrifood sector". In: *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?*, 23-26 giugno 2003, Capri.
- BALDOCK D., DWYER J., SUMPSI VIÑAS J. M., 2002. *Environmental integration and the CAP. A report to the European Commission, DG Agriculture*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/ieep_en.pdf.
- BEGG I., 2005. "The EU budget: adjustment or overhaul?". In: M. Fraser, ed. *Moving Europe Forward. The UK Presidency of the European Union*. London, UK: Newsdesk Communications Ltd., pp. 61-65.
- BENNATI A., 1987. *Manuale di contabilità di Stato*. XI edizione. Napoli: Jovene editore.
- BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J., 2001. *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*. II edizione. Bologna: Il Mulino.
- BLAIR T., 2005. *Programme of the British Presidency*. Disponibile all'indirizzo: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/UKEUPresidency2005_Sp_PM_EuropeanParliament_230605,0.pdf.

- BUCKWELL A., 2005. "Financing Rural Development". In: XI Congress of the EAAE, *The Future of rural Europe in the Global Agri-food System*, session on "The future reform of Rural Development in Europe (2007-2013): where are we heading?", 23-27 Agosto 2005, Copenhagen.
- BUCKWELL A., BLOM J., COMMINS P., HERVIEU B., HOFREITHER M., VON MEYER H., RABINOWICZ E., SOTTE F., SUMPSI VIÑAS J. M., 1997. "Towards a common agricultural and rural policy for Europe". In: *European Economy*, n. 5.
- BUCKWELL A., HARVEY D., THOMSON K., PARTON K., 1982. *The costs of the Common Agricultural Policy*. London: Croom Helm.
- BUCKWELL A., SOTTE F. (a cura di), 1997. *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*. Roma: Liocorno.
- BUTI M., NAVA M., 2003. *Towards a European budgetary system*. Firenze: Robert Schuman Centre for advanced studies.
- CAROLI CASAVOLA H., GRECO S., 2002. "Il fondo agricolo europeo di orientamento e di garanzia FEOGA". In: *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2002 (16), pp. 605-654.
- CNEL, 2004. *Modalità di finanziamento, articolazioni e dimensioni del bilancio comunitario. Osservazioni e proposte*. Roma: CNEL.
- COLOMBO E., LOSSANI M., 2003. *Economia monetaria internazionale*. Roma: Carocci editore.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1997. *Agenda 2000. The future for European Agriculture*. Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2000. *Vademecum di bilancio*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2001. *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2002a. *European agriculture entering the 21st Century*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/21century/index_en.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2002b. *Le finanze pubbliche dell'Unione europea*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2003a. *Planting the seeds for rural futures*. Seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale, Salisburgo, Austria, 12-14 novembre 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2003b. *The financial regulation applicable to the general budget of the European Communities and its implementing rules*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

- COMMISSIONE EUROPEA, 2004a. *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2004b. *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2006a. *Modernising the EU accounts. Enhanced management information and greater transparency*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2006b. *Newsletter*, 26 settembre 2006. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/newsletter.
- COMMISSIONE EUROPEA, varie annate. *Agriculture in the European Union. Statistical and economic information*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA, varie annate. *Relazione finanziaria concernente il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - FEAOG sezione Garanzia*. Disponibile presso il sito: <http://ec.europa.eu/agriculture/fin>.
- COMMISSIONE EUROPEA, varie annate. *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI, 2004. *Economics of the Common Agricultural Policy*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/2004/ecp211en.pdf.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI, 2006. *Enlargement, two years after: an economic evaluation*. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE, 2003. *Reform of the Common Agricultural Policy. A long-term perspective for sustainable agriculture. Impact analysis*. Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE, 2006a. "Lo sviluppo rurale al servizio della crescita e dell'occupazione". In: *Newsletter*, special edition, marzo 2006.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE, 2006b. *Rural development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2006*. Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf.

- COMMISSIONE EUROPEA, DG AGRICOLTURA, 1996. *Cork declaration, Rural Europe - Future Perspectives*. Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Cork, Irlanda, 7-9 novembre 1996.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG POLITICHE REGIONALI, 2003. *Analysis of the impact of community policies on regional cohesion*, Documento preparatorio al terzo rapporto sullo stato di coesione nell'Unione Europea. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_full.pdf.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1999. *Conclusioni della Presidenza*, documento n. SN 100/99. Berlino, 25 marzo 1999.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2000. *Conclusioni della Presidenza*. Lisbona, 23 e 24 marzo 2000. Disponibile all'indirizzo: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2001. *Conclusioni della Presidenza*. Göteborg, 15 e 16 luglio 2001. Disponibile all'indirizzo: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, 2000. *Per una politica agricola comune più verde*. Relazione speciale n. 14/2000.
- CORTE DEI CONTI, varie annate. *Relazione sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.)*. Roma: Corte dei Conti.
- CRESCINI M., ROBOTTI L., 1995. *Il bilancio dello Stato*. Ancona: Clua edizioni.
- CROCI ANGELINI E., 1993. *La spesa agricola nel bilancio generale delle Comunità europee: analisi, problemi e prospettive*. Siena: Università degli studi di Siena, Dipartimento di economia politica.
- DE FILIPPIS F., SALVATICI L., 1997. "La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta", in: *Politica internazionale*, 3, pp. 127-140.
- DE FILIPPIS F., SALVATICI L., 2002. "The eastward enlargement of the European Union and the Common Agricultural Policy: the direct payment issue". In: *Rivista di politica economica*, 1 (2), pp. 321-357. Roma: Sipi.
- DE FILIPPIS F., STORTI D., 2001. *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare*. Roma: INEA.
- DE LA FUENTE A., DOMÉNECH R., 2001. "The redistributive effects of the EU budget: an analysis and proposal for reform". In: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), pp. 307-330.

- DEFRA, ECONOMICS AND STATISTICS DIVISION, 2001. *Shifting support from the 1st to the 2nd pillar of the Common Agricultural Policy (CAP): Economic analysis and evidence*. London: DEFRA.
- DONATI M., 2006. "La Coesione europea e le politiche del primo pilastro". In: *Agriregionieuropa* (2) 7, pp. 28-30.
- ESPON, 2004. *The territorial impact of CAP and rural development policy. Final report*. Disponibile all'indirizzo: <http://www.espon.org.uk/projects.htm>.
- ESPOSTI R. 2007. "Regional growth and policies in the European Union: does the Common Agricultural Policy have a counter-treatment effect?" In: *American Journal of Agricultural Economics*, (89) 1.
- EUROSTAT, 2000. *Manual on Economic Accounts for Agriculture and Forestry EAA/EAF*. Disponibile all'indirizzo: http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/en/cosa/eaaf_rev1_1.pdf.
- EUROSTAT, varie annate. *Agriculture. Statistical yearbook*. Lussemburgo: Ufficio delle comunicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- FANFANI R., 1996. *Lo sviluppo della Politica Agricola Comunitaria*. Seconda edizione. Roma: NIS.
- FINUOLA R., 2002. "Il sostegno complessivo al settore agricolo, il volume ed i flussi". In: *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura*. Roma: INEA.
- FINUOLA R., CRISTOFARO A., 2004. *L'intervento pubblico: l'agricoltura e le altre attività economiche a confronto*. Roma: ISMEA.
- FRATTINI G., 2006. *Contabilità e bilancio. Il bilancio pubblico*. Milano: Giuffrè editore.
- GERMANÒ A., 2005. "Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale". In: CASADEI E., SGARBANTI G. (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Atti del convegno*. Milano: Dott. A. Giuffrè editore, pp. 17-42.
- GROS D., MICOSSI S., 2005. "A better budget for the European Union". In: *CEPS Policy brief*, (66). Bruxelles: Centre for European policy studies.
- GRUPPO DI BRUGES, 2002. *L'agricoltura alla svolta*. Milano: Franco Angeli.
- HENKE R., SARDONE R., 2002. *Lo strumento della modulazione dinamica nella Mid term review di Agenda 2000*. Roma: INEA.
- HM TREASURY, DEFRA, 2005. *A vision for the Common Agricultural Policy*. Disponibile all'indirizzo: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/E76/04/A_Vision_for_the_CAP.pdf.
- HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, 2005a. *The 2006 EC Budget*. London: The Stationery Office Ltd.
- HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, 2005b. *The future financing of the European Union*. London: The Stationery Office Ltd.

- HUGHES K., 2004. *Turkey and the European Union: just another enlargement? Exploring the implications of Turkish accession*. Friends of Europe working paper, June 2004.
- INEA, 1998. *Peco e allargamento dell'UE. Agricoltura, commercio e politiche*. Roma: INEA.
- INEA, 1999. *La riforma della PAC in Agenda 2000. Dalle proposte alle decisioni finali*. Roma: INEA.
- INEA, 2004. *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*. Roma: INEA.
- INEA, 2005. *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*. Roma: INEA.
- INEA, varie annate. *Le politiche agricole dell'Unione europea*. Roma: INEA.
- INEA, varie annate. *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*. Roma: INEA.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, 2003. *Pincipi contabili internazionali per il settore pubblico*. Milano: Egea.
- KJELDAHL R., TRACY M., 1994. *Renationalisation of Agricultural Economics*. Copenhagen: Institute of Agricultural Economics.
- LAMY P., 2006. *We can stay on track to successfully conclude the Round next year*. Discorso al Consiglio Generale, 14 dicembre 2006. Disponibile all'indirizzo:
http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/tnc_chair_report_14dec06_e.htm.
- LÉON Y., 2005. "Rural development in Europe: a research frontier for agricultural economists". In: *European Review of Agricultural Economics*, 32 (3), pp. 301-317.
- LETIZIA L., 2005. *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione Europea*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- LOWE P., BULLER H., WARD N., 2002. "Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy". In: *Journal of Rural Studies*, 2002 (18), pp. 1-17.
- LOWE P., FALCONER K., HODGE I., MOXEY A., WARD N., WHITBY M., 1999. *Integrating the environment into CAP reform*. Newcastle Upon Tyne: Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne.
- MACDOUGALL D., 1977. *Report of the study group on the role of public finance in European integration, voll. I e II*. Bruxelles: COMMISSIONE EUROPEA.
- MAJOCCHI A., 1994. "Un nuovo sviluppo per l'Europa. Le indicazioni del Piano Delors". In: *Il Mulino/Europa*, 1 giugno 1994.

- MARÉ M., CIPRIANI G. (a cura di), 2003. *La finanza dell'Unione europea tra allargamento e ambizioni federali*. Pavia: Società italiana di economia pubblica.
- MARSH J., GREEN B., KEARNEY B., MAHÉ L., TANGERMANN S., TARDITI S., 1991. *The changing role of the common agricultural policy: the future of farming in Europe*. London, UK: Belhaven Press.
- MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERY AND FOOD (MAFF), 1995. *European Agriculture: the case for radical reform*. London: MAFF.
- MULAZZANI M., GORI E., 2003. *Il bilancio e i finanziamenti dell'Unione Europea*. Milano: Franco Angeli.
- MUNK K. J., 1993. "The rationale for the Common Agricultural Policy and other sectoral policies". In: *European Economy*: 1993 (5), Luxembourg, pp. 297-313.
- NAVA, M., 2000. *La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*. Roma: Carocci.
- NOMISMA, 2001. *VIII Rapporto sull'agricoltura italiana. Prodotti tipici e sviluppo locale: il ruolo delle produzioni di qualità nel futuro dell'agricoltura italiana*. Roma: NOMISMA.
- NUGENT N., 2001. *Governo e politiche dell'Unione europea*. Terza edizione. Bologna: Il Mulino.
- OATES W., 2002. *Fiscal federalism and European Union: some reflections*. SIEP
- OCSE, 1993. *What future for our countryside? A rural development policy*. Parigi: OCSE.
- OCSE, 2001. *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2000. Glossary of agricultural policy terms*. Parigi: OCSE.
- OCSE, 2003a. *Multifunctionality. The policy implications*. Parigi: OCSE.
- OCSE, 2003b. *The future of rural policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*. Parigi: OCSE.
- OCSE, 2006. *Producer Support Estimates OECD Database 1986-2005*. Parigi: OCSE.
- OXFAM INTERNATIONAL, 2004. *Spotlight on subsidies. Cereal injustice under the CAP in Britain*. Disponibile all'indirizzo: http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=20040623_2316_000130&cat=090,280&ob=SORT_DATE/d&tag=B1HGXX7X2X3948374XAOP3&m=9&dc=194.
- OXFAM INTERNATIONAL, 2005. *A round for free: how rich countries are getting a free ride on agricultural subsidies at the WTO*. Disponibile all'indirizzo: http://www.oxfam.org/en/files/bp76_dumping_roundforfree_050615.pdf/download.
- PADOA SCHIOPPA T., 1987. *Efficienza, stabilità ed equità*. Bologna: Il Mulino.

- PARLAMENTO EUROPEO, 2003. *Dichiarazione del Presidente Prodi in merito ad una iniziativa di sei Stati membri*, del 15 dicembre 2003, riferimento IP/03/1731.
- PARLAMENTO EUROPEO, COMMISSIONE BILANCIO, 2004. *Working Document no. 2 on the Communication by the Commission on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, COM (2004) 101 final*. Rapporteur Joan Colom i Naval, 18 febbraio 2004.
- PICCININI A., 1998. *Gli agricoltori europei tra quote e mercato*. Milano: Franco Angeli.
- POLLAZZI A., MUSTI S. (a cura di), 2006. "Dossier sulle prospettive finanziarie 2007-2013". In: *Newsletter di informazione sull'Europa*, n. 1 del 10 febbraio 2006. Bruxelles: Sede comune delle Regioni del Centro Italia, disponibile all'indirizzo <http://www.regionicentroitalia.it>.
- POVELLATO A., VELAZQUEZ B. E. (a cura di), 2005. *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*. Roma: INEA.
- PREMCHAND A., 1983. *Government budgeting and expenditure control. Theory and practice*. Washington D. C.: International Monetary Fund (IMF).
- PUPO D'ANDREA M. R., 2005. "Il regime di pagamento unico e gli aiuti specifici". In: INEA, *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*. Roma: INEA, pp. 11-36.
- REDCLIFT M., LEKAKIS J., ZANIAS G. (a cura di), 1999. *Agriculture and World trade liberalisation: socio-environment perspectives on the Common Agricultural Policy*. Wallingford, UK: CAB International, pp. 73-87.
- REUS J. A. W. A., MITCHELL K., KLAVER C. J. G. M., BALDOCK D. M. (a cura di), 1995. "Greening the Cap. Por une PAC verte". In: *European Conference on the Common Agricultural Policy, Environment, Nature conservation and rural development*. London: Utrecht.
- RITSON C., HARVEY D. R. (a cura di), 1997. *The Common Agricultural Policy*, 2nd edition. Oxford: CAB International.
- SALMON P., 2000. *Decentralisation and supranationality: the case of the E.U.*, working paper. Washington: IMF.
- SAPIR A., AGHION P., BERTOLA G., HELLWIG M., PISANI-FERRY J., ROSATI D., VIÑALS J., FALLACE H., 2004. *Europa, un'agenda per la crescita: rapporto Sapir*. Bologna: Il Mulino.
- SARACENO E., 2005. "La futura politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea". In: *Agriregionieuropa*, 1 (2), pp. 23-24.
- SCOPPOLA M., 2002. *Le proposte dell'UE sull'allargamento ad Est: quali implicazioni per le politiche agricole e di sviluppo rurale?* Working paper n.

- 13, INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, disponibile all'indirizzo <http://www.inea.it/opaue/wp13.pdf>.
- SHUCKSMITH M., THOMSOM K., ROBERTS D., 2005. *CAP and the regions: territorial impact of Common Agricultural Policy*. Wallingford, UK: CAB International.
- SOTTE F. (a cura di), 1995. *The regional dimension in agricultural economics and policies*. European Association of agricultural economists, proceedings of the 40th seminar, 26-28 Giugno 1995, Ancona.
- SOTTE F. (a cura di), 1997. *Spesa pubblica e agricoltura*. Ancona: Clua edizioni.
- SOTTE F. 2004, "Dalla PAC alla CARPE: a che punto siamo?". In: F. De Filippis, A. Fugaro (a cura di), 2004. *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*. Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione n. 5. Roma: Tellus, pp. 93-125.
- SOTTE F., 2005a. "Affinché riprenda la riflessione strategica sul futuro della PAC. Analisi SWOT della riforma Fischler nell'attesa di una nuova politica di sviluppo rurale". In: *Agriregionieuropa*, (1) 0, pp. 1-7.
- SOTTE F., 2005b. "La natura economica del PUA". In: *Agriregionieuropa*, 1 (3), pp. 15-18.
- SOTTE F. TRASATTI D., 1999. *Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa*. Ancona: Associazione Alessandro Bartola, collana Quaderni n. 1.
- STRASSER D., 1991. *Le finanze dell'Europa. Il diritto finanziario e del bilancio delle Comunità europee*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- SWALES V., 2002. *The new European rural policy. Can it replace the CAP?*. London, UK: The Foreign Policy Centre.
- TANGERMANN S., BUCKWELL A. E., 1999. *The purpose and Methodology of evaluation in regard to EU Agricultural expenditure*. Brussels: European Parliament, Directorate General for research, division for budgetary affairs, Brussels, BUDG-102 1 EN.
- TARDITI S., 1998. "Agricoltori e consumatori: simbiosi o parassitismo?". In: *Consumatori, diritti e mercato*, n.1/1998. Milano: Etas.
- TESAURO G., 2001. *Diritto comunitario*. Seconda edizione. Padova: Cedam.
- UNIONE EUROPEA, 1997. *Trattati consolidati*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- UNIONE EUROPEA, varie annate. *Relazione finanziaria*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- VACCARI S., 1999. *Politica comunitaria strutturale e programmazione nazionale. Obiettivi, procedure e strumenti*. Roma: SEAM.

- VAN HUYLENBROECK G., DURAND G. (eds), 2004. *Multifunctional agriculture and rural development*. Ashgate: Aldershot.
- VIERI S., 1994. *La politica agricola comune dal trattato di Roma alla riforma MacSharry*. Bologna: Edagricole.
- VIESTI G., PROTA F., 2004. *Le politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- WHITBY M., ed., 1996. *The European experience of policies for the agricultural environment*. Wallingford, UK: CAB International.
- WILKINSON A., 1994. *Renationalisation of the Common Agricultural Policy*. Copenhagen: Institute for Agricultural Economics.

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

- Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio.
- Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.
- Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1968. *Memorandum on the reform of agriculture in the European economic community and annexes*, COM(68) 1000.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1987. *Portare l'Atto unico europeo al successo: una nuova frontiera per l'Europa*, COM(87) 100.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1988. *Agricoltura e ambiente*, COM(88) 338.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1988. *Il futuro del mondo rurale*, COM(88) 501.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1992. *Dall'Atto Unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni*, COM(92) 2000.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1992. *Una relazione sull'accordo interistituzionale*, COM(92) 82 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1992. *Le finanze pubbliche comunitarie da oggi al 1997*, COM(92) 2001.
- COMMISSIONE EUROPEA, 1997. *Agenda 2000: per un'Europa più forte e più ampia*, COM(97) 2000.

- COMMISSIONE EUROPEA, 2002. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Revisione intermedia della politica agricola comune*, COM(2002) 394 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2003. *Investing in research: an action plan for Europe*, COM (2003) 226 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2004. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004) 101 def./3.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2004. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Prospettive finanziarie 2007-2013*, COM(2004) 487 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2004. *Proposta di regolamento del Consiglio che definisce le misure di esecuzione della correzione degli squilibri di bilancio in conformità degli articoli 4 e 5 della decisione del Consiglio del (...) relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee*, COM(2004) 501 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2005. *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005) 24.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2005. *Semplificazione e migliore regolamentazione per la politica agricola comune*, COM(2005) 509 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2006. *Libro Bianco su una politica europea di comunicazione*, COM(2006) 35 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2006. *Libro Verde - Iniziativa europea per la trasparenza*, COM(2006) 194 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2006. *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (CE, Euratom)*, COM(2006) 99 def.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1960. Regolamento n. 9 concernente il Fondo sociale europeo.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1964. Regolamento n. 17/64/CEE del Consiglio, del 5 febbraio 1964, relativo alle condizioni di concorso del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1967. Regolamento CEE n. 120/67 del Consiglio del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1970. Decisione n. 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità.

- CONSIGLIO EUROPEO, 1975. Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1988. Decisione 88/376/CEE, Euratom del Consiglio del 24 giugno 1988 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1988. Decisione 88/377/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 concernente la disciplina di bilancio.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1988. Regolamento CEE n. 1094/88 del Consiglio del 25 aprile 1988, riguardante il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1988. Regolamento CEE n. 1096/88 del Consiglio del 25 aprile 1988, che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1988. Regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1992. Regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1992. Regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1992. Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1994. Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1994. Regolamento (CE, Euratom) n. 2728/94 del Consiglio, del 31 ottobre 1994, che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1999. Regolamento (CE) n. 1254/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine.
- CONSIGLIO EUROPEO, 1999. Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).
- CONSIGLIO EUROPEO, 1999. Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

- CONSIGLIO EUROPEO, 1999. Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2000. Decisione n. 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2000. Regolamento CE n. 2040/2000 del Consiglio del 26 settembre 2000, riguardante la disciplina di bilancio.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2002. Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2003. Regolamento CE n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2005. Proposta della Presidenza al Consiglio dell'Unione europea relativa alle Prospettive finanziarie 2007-2013, del 19 dicembre 2005. Riferimento 15915/05, cedrefin 268.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2005. Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2006. Decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).
- CONSIGLIO EUROPEO, 2006. Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.
- CONSIGLIO EUROPEO, 2006. Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA).
- CONSIGLIO EUROPEO, 2006. Regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, relativo al Fondo europeo per la pesca.

SITI WEB CONSULTATI

AGRIREGIONIEUROPA, <http://agriregionieuropa.univpm.it/>
BILANCIO ON-LINE, <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm>.
COMMISSIONE EUROPEA – Direzione Generale Agricoltura e sviluppo rurale,
http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm
COMMISSIONE EUROPEA – Direzione Generale Bilancio,
http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_it.htm
COMMISSIONE EUROPEA, http://ec.europa.eu/index_it.htm
DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA),
<http://www.defra.gov.uk/>
EUR-Lex, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/index.htm>
EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) –
statistiche, <http://faostat.fao.org/site/395/default.aspx>
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), <http://www.imf.org/>
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT) – glossario dei termini statistici,
<http://www.istat.it/cgi-bin/glossario/indice.pl#P>.
LIAISONS ENTRE ACTIONS DE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE RURALE
(Leader), http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_it.htm
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),
www.oecd.org
PARLAMENTO EUROPEO,
<http://www.europarl.europa.eu/default.htm?language=IT>
WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), www.wto.org