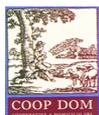


Programma Operativo Nazionale per le Regioni Obiettivo 1
"Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta Formazione" 2000-2006 Asse III - Misura III 6/D:
Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro



U.E. – F.S.E.



Consorzio Italiano di servizi per l'
Agricoltura e l' Ambiente

Cooperative a domicilio s.r.l.



Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca

Corso di Alta Formazione Cod. MIUR 1340/530

AGENTI DELLO SVILUPPO RURALE ESPERTE DI SERVIZI ON-LINE DEL PROGETTO E-COUNTRY

Modulo 1
Unità didattica 1.1

Scenario agroalimentare
Struttura settoriale dell' agricoltura

Titolo del testo:

Politica agraria e ambientale convergenza recente e sviluppi futuri

Autore

Luciano Pasi, Ph.D.
lucianopasi@arpacoop.it

Telese (BN), Novembre 2003

Politica agraria e ambientale convergenza recente e sviluppi futuri

Premessa	3
1 Introduzione	3
2 Politica agraria in generale	4
2.1 Caratteristiche della domanda e dell' offerta agricola	4
2.2 Obiettivi e strumenti di politica economica	9
	9
2.3 La spesa pubblica per l' agricoltura italiana	9
	10
3 La politica agraria nazionale	10
3.1.La politica delle risorse e delle strutture	10
3.2 La politica di sviluppo del progresso tecnico	11
3.3 Le politiche dei prezzi e dei redditi	12
3.4 La politica dei mercati	15
3.4.1 Analisi della distribuzione dei prodotti e dei fattori.	15
	15
3.4.2 L' azione pubblica per migliorare l' efficienza	15
3.4.3 Integrazione verticale e orizzontale dal punto di vista economico.	16
3.4.4 L' azione pubblica per migliorare l' equità	17
	18
4 Agricoltura e ambiente	18
5 Politica agraria comunitaria	20
6.1 Effetti dei piani regionali relativi al Reg. CEE 2078/92	21
6.2 Valutazioni tecniche ed micro-economiche	22
7 Il futuro della politica agricola europea: l' Agenda 2000	22
7. 1 Futuri obiettivi della PAC	23
7.2 Agenda 2000 : le proposte legislative	23
7.2.1 Politica agricola comune	24
	34
	34
8 Appendice: La normativa comunitaria, nazionale e regionale	34

Politica agraria e ambientale convergenza recente e sviluppi futuri

Luciano Pasi ¹

Premessa

Attualmente per necessità professionali, in precedenza per passione della ricerca, mi occupo di progettazione nel comparto agricolo e ambientale: nell' impostare queste lezioni avrei potuto riciclare il frutto della normale attività, dando loro un taglio eminentemente pratico. D' altra parte sono convinto e mi assumo le responsabilità di questa scelta, che nel dibattito circa la preminenza della pratica sulla teoria in ambito formativo, sia necessario prendere le parti della teoria. Non è questo il luogo per esaminare la questione e dunque mi limito a due affermazioni:

- prima di entrare nel mondo del lavoro si ha ancora bisogno di costruirsi un modello interpretativo del mondo, privo dei pregiudizi causati da una esperienza forzosamente limitata;
- in ogni caso in cui risultino differenze significative fra la pratica e la teoria, l' unica conclusione possibile è che ci si è imbattuti in una cattiva teoria.

Infine, qualche nota metodologica. Ho di volta in volta cercato di adattare il linguaggio e la presentazione alle aspettative dell' uditorio, raccomandando che non ci fossero esitazioni e timori nel chiedere spiegazioni: in fondo, per molti dei discenti, questi corsi rappresentano l' ultima occasione per fare domande senza correre il rischio di brutte figure! Anche a costo di sembrare ostico, non ho mai ceduto sul fronte del rigore analitico, dell' esame di tutti gli aspetti rilevanti di una questione, della costruzione in comune di idee logiche e fondate su preposizioni magari non verificabili ma esplicitate: del resto, di approssimazione e prepotenza verbale, questi giovani ne assorbono quotidianamente dai mass media e dall' ambiente che li circonda. Il testo che segue rappresenta la base dei corsi di questo ciclo: questo spiega l' andamento discorsivo e i tempi al presente.

Questa versione del testo è stata rinnovata con l' aggiunta di alcune parti sull' economia del settore agricolo; per quanto riguarda la fonte dei dati e i riferimenti normativi è invece rimasta alla versione del 1998: del resto le formande interessate sono in grado di trovare le cifre più recenti, a partire dall' ultimo censimento generale dell' agricoltura. Mi scuso se l' uso dei tempi verbali è reso inappropriato dal tempo che fugge.

1 Introduzione

Nel corso di queste lezioni ci occupiamo di politica agraria e di politica ambientale: vediamo la loro definizione, spieghiamo le loro ragioni d' essere, individuiamo chi le mette a punto e chi le applica, cerchiamo di capire perchè nei paesi sviluppati esse convergano verso obiettivi comuni. In appendice riportiamo un elenco della normativa rilevante per il settore agricolo-biologico.

¹Agrotecnica ARPA s.coop. a r.l., Via Gaeta 23, 00185 Roma, +39 6 4745970, lucianopasi@arpacoop.it . Si ringraziano C. Scarfoglio e A. Clementelli per le discussioni comuni e i suggerimenti apportati.

2 Politica agraria in generale

2.1 Caratteristiche della domanda e dell' offerta agricola

La percentuale della popolazione impiegata in agricoltura si è costantemente ridotta negli ultimi due secoli in tutti i paesi sviluppati. Oggi solo un americano su 28 vive in una fattoria; in Italia nel 1951 un occupato su 2,3 apparteneva al settore primario: nel 1990 tale rapporto si era ridotto a 1:12.

Supponiamo di costruire un prezzo medio dei prodotti acquistati dagli agricoltori e un prezzo medio dei prodotti da essi venduti: il rapporto tra questi prezzi, con il primo a denominatore, è detto "rapporto di parità". Esso è tipicamente in declino nel tempo. Si consideri che l' andamento riflette anche il sostegno oneroso per i consumatori messo in atto dalle politiche agrarie nazionali e della Comunità.

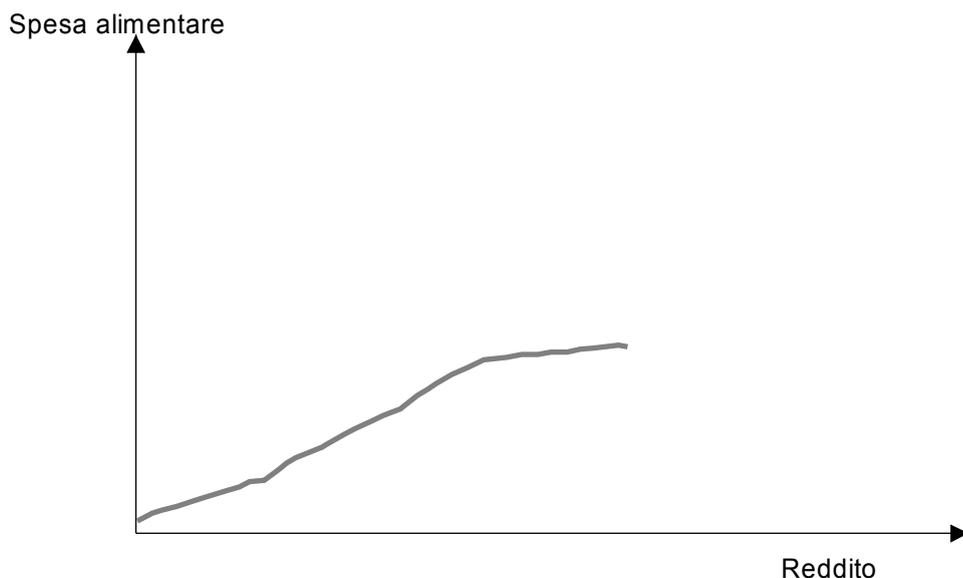
Anche il reddito agricolo reale relativo, cioè il rapporto tra reddito agricolo medio e reddito nazionale medio, è in continua diminuzione: in Italia è passato dal valore di 1 nel 1870 ad un valore tra 0,44 e 0,55 nel secondo dopoguerra fino al 1975 (In crescita a causa della fuoriuscita di manodopera dal settore).

L' ISTAT ha recentemente comunicato che nel 2001 la spesa alimentare media per abitante è diminuita rispetto all' anno precedente.

Il progresso tecnico riduce continuamente il numero di persone richieste per produrre qualunque bene primario. In molti paesi industriali la produttività agricola è cresciuta ad un ritmo ancora più rapido di quella industriale. D' altro canto, al crescere della ricchezza il consumo dei beni alimentari cresce molto meno di quello degli altri beni; questa caratteristica è riassunta nella legge di Engel la quale afferma che l' elasticità della domanda di prodotti agricoli rispetto al reddito è inferiore all' unità. A ciò si aggiunge il fatto che il progresso tecnico tende a spostare verso l' alto la curva di offerta dei prodotti agricoli.

Questi due aspetti sono ben colti da due grafici:

Il grafico precedente sintetizza la cosiddetta legge di Engel: all' aumentare del reddito disponibile la spesa alimentare cresce in maniera meno che proporzionale. In altri termini, al crescere del reddito la domanda dei beni agricoli cresce meno della domanda di beni non



agricoli. Ciò determina un peso via via decrescente della produzione agricola nella formazione del PNL.

Nell' Italia degli anni 70 si calcolava che l' elasticità della domanda rispetto al reddito per l' insieme dei prodotti alimentari valesse 0,71. Si veda la tabella che segue:

	η
Consumi alimentari a prezzi costanti	0,71
Cereali	-0,20
Ortaggi	0,30
Grassi animali e vegetali	0,40
Cereali, legumi secchi, patate	0,38
Patate	0,69
Ortaggi e legumi freschi	1,00
Carne bovina	1,15

Si badi che l' elasticità di un aggregato rispetto al reddito è data dalla media ponderata delle elasticità dei suoi singoli componenti, il che, oltre al fatto che si tratta di stime, spiega la diversità di valori per aggregati e singoli prodotti.

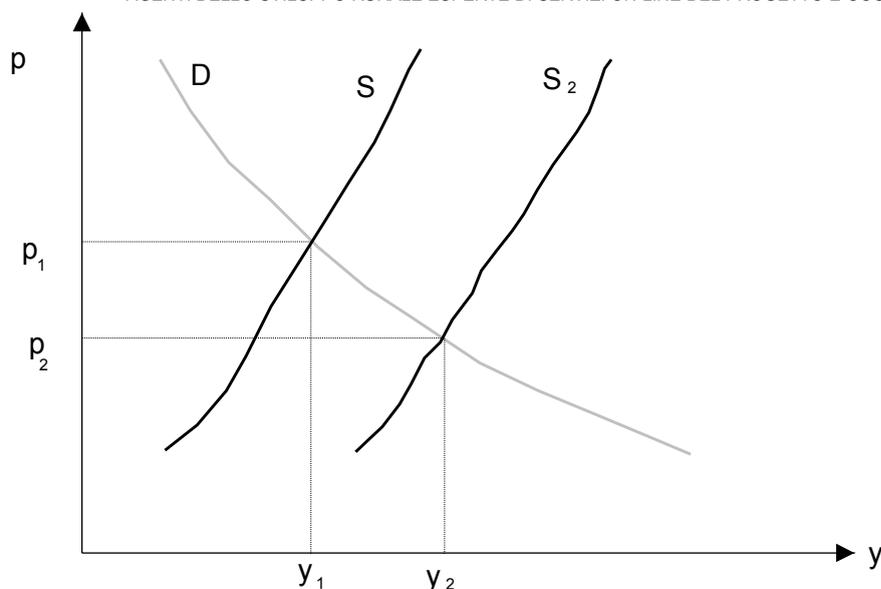
$$Q = q_1 + q_2 + \dots + q_n = f_1(Y) + f_2(Y) + \dots + f_n(Y)$$

$$\eta = \frac{dQ}{dY} \cdot \frac{Y}{Q} = \left(\frac{dq_1}{dY} \cdot \frac{Y}{q_1} q_1 + \dots + \frac{dq_n}{dY} \cdot \frac{Y}{q_n} q_n \right) \cdot \frac{1}{Q} = \frac{\eta_1 q_1 + \dots + \eta_n q_n}{q_1 + \dots + q_n}$$

In generale, i dati statistici confermano la legge di Engel. La prossima tabella ci mostra come l' elasticità media della domanda di prodotti agricoli alla produzione abbia andamento inverso rispetto al reddito annuale.

PNL pro capite	USD	η medie
165		0,90
491		0,60
1.285		0,50
1.440		0,20
2.190		0,16
4.240		0,10
5.160		0,04

A proposito degli effetti del progresso tecnico, ecco una semplificazione grafica: le due curve S_1 e S_2 rappresentano la domanda e l' offerta aggregate di prodotti agricoli; la curva S_2 rappresenta l' offerta aggregata spostata in avanti grazie ad un aumento di produttività. Come si vede, il prezzo di equilibrio si sposta verso il basso.



Il divario tra redditi agricoli ed extragricoli che consegue da questi diversi aspetti si manifesta in misura diversa nelle varie regioni a causa delle diverse produzioni presenti e del diverso peso che progresso tecnico ed elasticità della domanda hanno su di esse: ciò pone anche un problema di distribuzione del reddito agricolo.

La crescente integrazione dell' agricoltura nel processo industriale, a monte e a valle, giuoca il suo ruolo: il potere contrattuale degli industriali cresce e ciò influenza ricavi e costi agricoli. Fra l' altro, lo sviluppo economico genera un' offerta di lavoro esterna al settore primario che tende ad aumentare il costo opportunità del lavoro agricolo. Oggi in Italia e negli anni 50 in America, abbiamo visto che la risposta del settore primario è spesso l' occupazione di manodopera "illegale" che riceve un salario relativamente basso.

Col passare degli anni, l' aumento della domanda di prodotti agricoli, generato dalla crescita della popolazione e del reddito, tende ad essere minore dell' enorme crescita dell' offerta provocata dall' aumento della produttività. Il tasso di fuoriuscita dal settore non è abbastanza elevato. Così, è vero che l' attuale problema dell' agricoltura sia un problema di eccedenze: ma si tratta essenzialmente di eccedenza di occupati !

I caratteri specifici dell' offerta dei prodotti agricoli sono i seguenti:

1) Le curve di offerta del settore tendono ad essere anelastiche nel breve periodo, per almeno due ragioni:

- quando i prezzi sono bassi gli agricoltori si sforzano di produrre di più per difendere il reddito: ad esempio, sostituiscono il lavoro familiare (non retribuito) al capitale.
- Molti dei costi di produzione sono fissi: dunque devono essere sopportati, anche implicitamente, sia che si produca molto che poco.

Queste due ragioni spiegano la difficoltà di adattamento dell' offerta alla domanda.

2) Lentezza relativa della produzione, adozione e influenza del progresso tecnico nel breve periodo provocano l' abbandono dei giovani e causano il fatto che l' agricoltura resta nelle mani degli anziani e dei meno dinamici.²

²Un recente studio dell' INSOR mostra che nel prossimo decennio potrebbe verificarsi un fatto nuovo nell' agricoltura italiana: gran parte degli attuali operatori agricoli lascerà il settore per cause "biologiche". Ciò non mancherà di avere effetti sulla disponibilità di terre per giovani imprenditori e sulla situazione del mercato fondiario.

- 3) Ragioni di scambio tendenzialmente sfavorevoli
- 4) Rischio di instabilità casuale e ciclica dovute ai fattori meteorologici. (Tipicamente italiano)

I caratteri specifici della domanda di prodotti agricoli sono i seguenti:

1) Inelasticità della domanda rispetto al reddito e al prezzo. Quest' ultima caratteristica contraddistingue i beni a bassa elasticità di sostituzione. Ambedue le elasticità sono maggiori per i prodotti trasformati.

2) Differenziazione di queste elasticità rispetto ai diversi prodotti e ai diversi livelli di sviluppo del paese.

In conseguenza di questi aspetti specifici, la relazione di lungo periodo tra il movimento dei prezzi e la relativa quantità prodotta è caratterizzata dal fatto che i prezzi futuri previsti si avvicinano ai prezzi recentemente quotati solo parzialmente e per aggiustamenti successivi: nel breve periodo gli effetti dei movimenti dei prezzi sono molto deboli.

Dunque, rispetto a quella dei beni e servizi extragricoli, l' offerta di produzione media annuale può dirsi "rigida nel breve e spesso nel lungo periodo, a costi fissi elevati e a prezzi subiti dal mercato".

Ma questa offerta è una media tra valori fluttuanti che la rendono instabile. Le cause di queste variazioni sono riassumibili come segue:

- fluttuazioni derivanti dall' andamento ciclico dell' economia
- fluttuazioni cicliche di più anni causate dagli andamenti meteorologici
- variazione cicliche di due tre anni derivanti dai tempi tecnici di reazione.

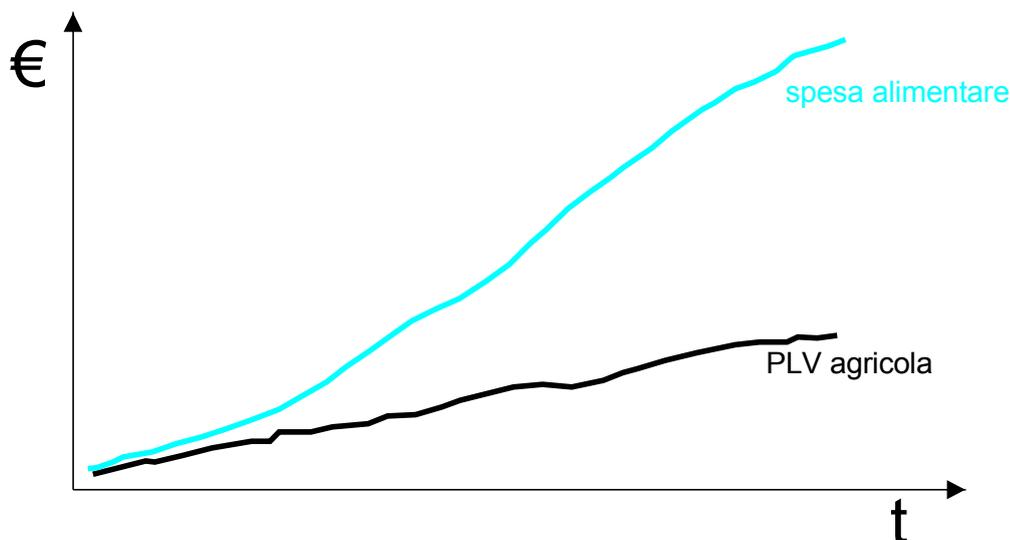
(Teorema della ragnatela)

- fluttuazioni stagionali cicliche
- variazioni erratiche giornaliere, settimanali e mensili.

Infine, il mercato dei fattori della produzione tende ad essere oligopolistico dalla parte dell' offerta (ci sono molti meno costruttori di trattori e produttori di concimi che agricoltori); lo stesso può dirsi -nelle economie moderne- del mercato dei prodotti agricoli: gli acquirenti tendono a concentrarsi e sono meno dei produttori che rimangono molti e di piccole dimensioni. Insomma, l' agricoltore tende a divenire un price-taker in tutti i mercati in cui opera.

Quelli precedenti sono, in rapida sintesi, i caratteri economici peculiari del settore primario. **Queste considerazioni forniscono la ratio per gli interventi pubblici**, volti essenzialmente a garantire uno sviluppo coordinato tra i diversi settori dell' economia. Si è scritto al proposito piuttosto incisivamente (P. Samuelson): "... se l' agricoltura può esser detta la figliastra sfortunata della natura, essa è spesso la figlia adottiva preferita dei poteri pubblici...".

Un grafico può chiarire la relazione storica tra il settore primario e l' industria agroalimentare. Da una situazione in cui il produttore produce essenzialmente per se stesso (autoconsumo), si passa ad una in cui produce per il consumatore; ma nelle economie moderne il settore primario tende a fornire la materia prima all' industria. Nel prossimo grafico, riportiamo in ordinate dei valori monetari e sulle ascisse il tempo. Delle due curve, la più bassa mostra l' evoluzione della PLV agricola, mentre quella superiore indica la spesa alimentare dei consumatori. Il rapporto finale di 1:3 era quello americano del 1998.



Quali sono le ragioni della crescita del settore agroalimentare?
con la crescita del reddito medio, si riduce la quota relativa della spesa alimentare (Legge di Engel) ma i consumatori appartenenti alle classi di reddito superiori hanno una preferenza per i prodotti ad alto valore aggiunto
la crescita delle popolazioni urbane tende a far crescere la domanda di prodotti trasformati: di qui l' aumento dei costi di commercializzazione e distributivi, che costituiscono entrate di un numero di agenti inferiore a quello dei produttori.
la maggiore capacità di accumulazione di capitale del settore distributivo consente l' adozione più rapida dell' innovazione tecnologica; di qui una relativa maggiore efficienza rispetto al settore agricolo.

Via via che questi processi si compiono, le informazioni sulle preferenze dei consumatori sono "intercettate" sempre più dal settore agroalimentare piuttosto che dagli agricoltori.

Nella società feudale e pre-capitalista, il fenomeno del relativo arricchimento delle classi sociali più vicine al "Re e alla sua corte" è ben noto: ricordiamo uno dei motti del marketing moderno -"consumer is the king"- e notiamo come possa costruirsi un parallelo fra le due situazioni. L' agricoltore si ritrova sempre più lontano dal "Re" e si impoverisce.

2.2 Obiettivi e strumenti di politica economica

Gli obiettivi dell'azione pubblica nel breve periodo sono essenzialmente tre: - il perseguimento della piena occupazione; - il controllo del livello generale dei prezzi, cioè del potere di acquisto interno della moneta; - la regolazione e il controllo della bilancia dei pagamenti.

Tra gli obiettivi di lungo periodo più pertinenti alla politica agraria ricordiamo i seguenti: - l' accrescimento del consumo e del reddito nazionale nonché la modifica della sua distribuzione; - la stabilizzazione del tasso di investimenti netti; - la determinazione dell' uso delle risorse produttive in modo che siano soddisfatte le esigenze sociali.

Una classificazione sommaria degli strumenti di politica economica, può essere la seguente:

- La politica fiscale riguarda gli strumenti di manovra delle entrate dello stato e della spesa pubblica.

- La politica monetaria e creditizia include strumenti la cui manovra controlla l'accessibilità degli operatori economici ai capitali monetari.
- La politica del tasso di cambio mira al controllo del valore della moneta interna in relazione a divise estere, nonché al controllo dei flussi di esportazione e di importazione.
- La politica dei controlli diretti riguarda misure che fissano particolari livelli dei prezzi, delle quantità scambiate, prodotte o consumate nel mercato interno.
- Gli strumenti di controllo in agricoltura comprendono tre classi di interventi: la prima considera misure che influenzano indirettamente i redditi agricoli; la seconda è relativa a strumenti che modificano direttamente il reddito delle attività agricole. Ciò avviene in vari modi: agevolando la riduzione dei costi di produzione; sostenendo il prezzo dei prodotti mediante sussidi, limitazione delle importazioni, riduzione dell'offerta interna; favorendo l'accrescimento delle aziende, agevolando la riduzione del numero degli occupati. La terza classe di controlli comprende le misure volte alla regolazione del commercio estero, al miglioramento qualitativo delle produzioni interne e al sostegno degli investimenti.
- Gli strumenti che modificano il quadro istituzionale: ci si riferisce essenzialmente alle misure legislative di fonte regionale, nazionale e europea.

2.3 La spesa pubblica per l' agricoltura italiana

Le informazioni analitiche al riguardo sono tutt' altro che abbondanti e complete. Considerando la molteplicità degli operatori attraverso cui la spesa si effettua, (MIRAAF, altri ministeri, AIMA, CNR, ISMEA, INEA, ICE, le Regioni, le Camere di commercio, le Comunità Montane, gli Enti di sviluppo etc..) appare chiaro che uno studio globale sia quanto mai difficile. In generale si pensa che la spesa in agricoltura sia notevole. Una indagine di 20 anni fa ha mostrato che nel 1980 essa è stata pari al 9% di quella complessiva. Nello stesso anno il valore aggiunto del settore agricolo ha toccato il 6% del PIL mentre l'occupazione ha raggiunto il 13% del totale nazionale. Dunque sembrerebbe che l'incidenza della spesa agricola sul totale sia simile al peso del settore nell'economia nazionale.

A fronte di ciò va detto che in relazione alla SAU e all'occupazione, qualora si confrontino i dati con la spesa media negli stati CEE, l'Italia si collocava fra le nazioni che spendono meno: nell'Europa a otto del 1977 la spesa per ettaro italiana era pari a 157.000 lire, mentre quella olandese raggiungeva le 428.000 lire. Fra i maggiori paesi, solo la Francia spendeva meno dell'Italia.

Vale la pena di esaminare la composizione percentuale della spesa nazionale per il settore agricolo (1980): - MAF e Aziende Autonome, 12,6% - Enti di ricerca e intervento, 1,2% - Regioni, 7,1% - CEE, 21,5% - Previdenza, 47,4%. Il 3% va ad azioni di formazione professionale e assistenza tecnica, appena lo 0,6% alla ricerca. Sembra chiaro che ci fosse e probabilmente rimane, un grosso problema di qualità ed efficienza della spesa.

Nel 1997 l'UE ha trasferito in Italia oltre 18 mila miliardi, la maggior parte dei quali utilizzati nel settore agricolo. Ancora nel 1997, a fronte di un valore della produzione vendibile pari a 70 mila miliardi, i contributi alla produzione hanno superato i 10 mila miliardi.

3 La politica agraria nazionale

Abbiamo precedentemente riassunto gli obiettivi generali della politica economica. Di seguito abbiamo ricordato le ragioni per le quali il settore agricolo si trova in oggettive difficoltà nel perseguire autonomamente quegli obiettivi. Uno schema degli strumenti

utilizzabili è stato proposto. E' il caso ora di esaminare il funzionamento di questi strumenti applicati all' agricoltura.

Calandoci nella realtà agricola, possiamo dire che i tre obiettivi specifici della politica agraria sono i seguenti:

- riequilibrio dei redditi intersettoriali
- miglioramento della funzione distributiva dei prodotti
- incremento della produttività.

Essi si conseguono rispettivamente con la politica dei prezzi e dei redditi, con la politica dei mercati e con quella per lo sviluppo del progresso tecnico. Naturalmente, proprio come gli obiettivi non sono distinti tra loro nella realtà, così anche le politiche sono spesso proposte in un sistema coordinato, soprattutto quando riguardano il lungo periodo. A questo schema tradizionale di intervento si aggiunge la politica delle risorse e delle strutture: essa vede l' attività agricola operare in un ambiente geografico che è parte integrante del sistema produttivo e come tale suscettibile di interventi di vario genere sia nell' ottica della crescita che dello sviluppo.

3.1. La politica delle risorse e delle strutture

Il gruppo di interventi che formano questa politica riguarda le seguenti azioni:

1. Azioni per conservare il suolo e l'ambiente nelle sue potenzialità produttive e di benessere (insediative, paesistiche, culturali) ed evitarne il dissesto, il degrado conseguente a cause fisiche e antropiche, l'inquinamento atmosferico e idrico provocato da talune attività produttive.

2. Azioni per valorizzare e razionalizzare l'uso dei fattori produttivi naturali (suolo e acque) in relazione alla loro vocazionalità (land classification, vincoli e norme di comportamento, progetti idrici ecc.)

3. Azioni per sviluppare le economie esterne capitali o le infrastrutture produttive e sociali (bonifica, irrigazione, viabilità, comunicazioni, reti idriche, fognature, opere civili in genere).

4. Azioni rivolte a conseguire un più equilibrato rapporto tra risorse umane e disponibilità della terra produttiva ai fini agricoli, da conseguirsi attraverso la riduzione del numero dei lavoratori (prepensionamento, sviluppo industriale, economia mista, part-time).

5. Azioni analogamente rivolte a conseguire un più equilibrato rapporto tra risorse umane e terra produttiva a fini agricoli, da conseguirsi attraverso la messa a coltura di nuove terre prima incolte o malcoltivate (cooperazione di conduzione e costituzione di nuove aziende, usi civici, proprietà pubbliche ecc).

6. Azioni ancora rivolte a conseguire un più equilibrato ed economico rapporto tra risorse umane e terra produttiva a fini agricoli da conseguirsi attraverso la modifica della distribuzione delle aziende agrarie in termini di ampiezza (riforma agraria, ampliamento, accorpamento, ricomposizione ecc.).

3.2 La politica di sviluppo del progresso tecnico

La ricerca, lo sviluppo di fattori innovativi, la formazione professionale, l' assistenza tecnica, costituiscono "servizi reali", primo oggetto della politica di sviluppo del progresso tecnico. Seconda azione tipica di questa politica è il "credito agevolato per i capitali di scorta e di esercizio". Più avanti proponiamo un' analisi approfondita del progresso tecnico. Qui riassumiamo alcune considerazioni sull' esperienza italiana.

La misura reale del progresso tecnico, al di fuori della sua semplice rappresentazione in un modello, è obiettivo piuttosto difficile. In uno studio del 1985 si sono considerate le variazioni del valore aggiunto in agricoltura per il periodo 1881-1984. Per ogni sottoperiodo si sono stimate le variazioni della produttività globale dei fattori di produzione e le variazioni delle quantità impiegate degli stessi. Ciò evidentemente considerando che queste due variabili concorrono a spiegare statisticamente la dinamica del valore aggiunto, utilizzato come indice del progresso tecnico in atto.

In sintesi, le conclusioni di questo studio possono così riassumersi:

- nei cento anni della storia agraria italiana si è avuto un sensibile sviluppo del reddito solo quando è aumentata considerevolmente la produttività dei fattori impiegati. La quantità dei fattori disponibili non è statisticamente esplicativa: ad esempio, le grandi opere pubbliche non hanno provocato gli aumenti di reddito che ci si poteva attendere. Ciò contrasta con l'esperienza industriale, dove lo stock di capitale gioca un ruolo importante.

- considerando il fattore lavoro, si può affermare che l'aumento rilevante nella misura della sua produttività nell'ultimo trentennio, sia in buona parte frutto della semplice diminuzione della manodopera.

Per ciò che riguarda i "servizi reali" allo sviluppo, la politica della ricerca pubblica Italiana è centrata sull'operato di 23 Istituti Sperimentali e di altri Enti: il CNR, l'INEA, l'ISMEA, il Centro di specializzazione e ricerche economico agrarie per il mezzogiorno, l'ENEA e l'ISTAT per le loro sezioni di competenza agricola, le Facoltà di Agraria e Veterinaria. Vale la pena di notare che solo 5 degli Istituti Sperimentali hanno sede nel Sud della penisola.

La politica di assistenza tecnica pubblica si attua tramite tutti gli istituti centrali e locali dello stato che hanno competenze agricole. Le Regioni e le Comunità Montane sono particolarmente interessate a questa attività. Il sistema si presenta come molto capillare e omogeneo ma la sua efficienza nella produzione del servizio è spesso scarsa. Senza mezzi termini si può affermare che le sue difficoltà sono dovute al fatto di essere usato come mezzo di penetrazione politica e di raccolta del consenso. Come nel caso della ricerca, la situazione sul fronte privato è ben diversa: l'attività di assistenza viene infatti sviluppata dai privati come complemento e sviluppo dell'attività di commercializzazione dei prodotti e di conseguenza trova una finalizzazione diretta e un collegamento immediato col sistema produttivo più avanzato.

Nel 1984 il nostro paese ha speso per queste azioni di fornitura di servizi, meno di 600 lire per ettaro. Queste le cifre di alcuni partner comunitari: Francia 28.000 lire, U.K. 93.000 lire, Danimarca 25.000 lire. Crediamo che ciò sia sufficiente a formulare un giudizio di merito ben fondato.

Il credito di favore per i capitali di scorta è un importante fattore di sostegno dello sviluppo fin dalla Legge n. 1760/1928. L'aiuto prende la forma sia del contributo in conto capitale sia di quello in conto interessi. La logica economica sottostante questo intervento è semplice: il capitale è un bene scarso, quindi se ne agevola la formazione.

Il credito agrario di miglioramento costituisce l'azione dello Stato per agevolare le trasformazioni strutturali delle aziende. Esso soddisfa la domanda di investimenti inerenti sistemazioni fondiari, rimboschimenti, trasformazioni colturali: tutti investimenti che hanno tempi lunghi di esecuzione e di ritorno economico.

Il credito d'esercizio agevolato è la forma di intervento adatta al breve periodo, per legge non superiore ai 5 anni. La logica economica è semplice: il capitale monetario è ciclicamente scarso, quindi lo si fornisce nei momenti in cui viene a mancare.

3.3 Le politiche dei prezzi e dei redditi

Le politiche dei prezzi e dei redditi si effettuano con quattro tipi di intervento: sull'offerta interna, sulla domanda interna, sul commercio estero e con il sostegno diretto dei redditi.

1) Gli interventi sull'offerta interna si articolano come segue: sostegno dei prezzi (A), stock e ammassi di prodotto (B), ritiri del prodotto eccedente (C), controllo della produzione (D), imposta fissa o ad valorem (E).

A) Il sostegno dei prezzi si applica con la fissazione da parte dello stato, di un prezzo superiore a quello di equilibrio. Questa azione genera tipicamente eccedenze che devono essere ritirate dal mercato. Se il prodotto è conservabile si dovranno affrontare i costi della conservazione. Se è deperibile non resta che la trasformazione o la distruzione. Si può anche cercare di controllare la produzione per ovviare alle eccedenze: questo ha cercato di fare la CEE con la vite e le vacche da latte.

L'imposizione di un prezzo di sostegno minimo garantito determina uguali benefici netti tanto se il paese è importatore quanto se il paese è esportatore. Nel primo caso si ha un trasferimento di reddito dai consumatori ai produttori e allo stato; nel secondo il trasferimento è dai consumatori e dallo stato ai produttori nazionali. Ciò riguarda solo gli effetti diretti del provvedimento. La misura degli effetti indiretti è complessa e si deve effettuare nell'ambito di un modello di equilibrio generale.

Possono farsi alcune valutazioni qualitative:

- Se il sostegno riguarda un solo prodotto e non è accompagnato da misure strutturali, si verifica un effetto distorsivo sulla struttura produttiva rispetto a quella che sarebbe la situazione di equilibrio.

- L'effetto di freno al progresso tecnico vale nel caso di paesi poco sviluppati. In situazioni di dualismo il sostegno dei prezzi approfondisce le differenze settoriali: i produttori maggiori ricevono una quota proporzionalmente maggiore dell'intervento pubblico; anzi, grazie alla maggiore produttività la quota può essere più che proporzionale.

- Parte dei vantaggi che si intenderebbe arrivassero ai produttori agricoli vengono convogliati attraverso il meccanismo economico, alle categorie produttrici dei fattori produttivi.

- Non v'è dubbio che i consumatori sono svantaggiati dal sostegno dei prezzi.

B) L'instabilità della produzione, dovuta all'andamento meteorologico, è causa di instabilità dei redditi dei produttori. Il ritiro della produzione eccedente impedisce al prezzo di mercato di diminuire. L'immissione di merci precedentemente stoccate durante un anno di magra, controlla la crescita del prezzo. Generalmente un intervento di stoccaggio è accompagnato dalla fissazione d'autorità del prezzo. Quest'intervento è stato utilizzato in Italia anche nel secondo dopoguerra per il grano.

C) Quando l'intervento di stoccaggio è effettuato non per regolare di anno in anno gli scambi di mercato, ma per assicurare prezzi più alti garantendo l'equilibrio di domanda e offerta, si parla di ritiro delle eccedenze. Il trattamento di queste eccedenze, sia la distruzione, sia la trasformazione, che la vendita sul mercato internazionale oppure la donazione, è comunque molto costoso per lo stato.

D) L'eccedenza di lungo periodo provoca alti costi finanziari per lo stato che attua una politica di sostegno. La restrizione della produzione sembra la soluzione più logica: l'esperienza insegna che è piuttosto difficile da attuare. Semplicemente, si pensi al fatto che si tenta di impedire la produzione di beni il cui prezzo è mantenuto artificialmente alto: ovviamente l'incentivo di ogni produttore è quello di produrre di più. Gli accordi sulle quote sono sempre sul punto di rompersi. La restrizione della produzione può ottenersi anche con il

controllo del prezzo dei fattori di produzione. Recentemente questa misura è stata invocata per diminuire l'inquinamento da concimi e antiparassitari. Un'analisi delle conseguenze del controllo dei prezzi dei fattori deve avvenire caso per caso e richiede la valutazione della elasticità di domanda di ogni fattore.

E) L'imposta su un prodotto, sia fissa (per unità di prodotto) che ad valorem (in percentuale sul prezzo), determina sempre un trasferimento di reddito dai produttori e dai consumatori allo stato. La conseguenza di un'imposta è un aumento del prezzo al consumo e una diminuzione del prezzo al produttore. L'onere è diviso tra produttori e consumatori in funzione delle elasticità delle curve di domanda e di offerta.

2) Gli interventi sulla domanda interna sono essenzialmente quelli volti all'espansione e alla restrizione della stessa. Non esitiamo a sottolineare la scarsa efficacia di questi interventi quando riguardano i prodotti agricoli di base, non trasformati: le decisioni di consumo e quindi la domanda di questi sono in massima parte determinati dai gusti e dal reddito dei consumatori.

A) Uno strumento che si usa spesso per aumentare la domanda è quello della pubblicità. Il MAF, gli assessorati regionali e alcuni consorzi di produttori vi ricorrono episodicamente, senza una strategia di largo respiro. In questi casi si ha a che fare con prodotti omogenei, quali il latte, il vino, la "frutta italiana", il pesce azzurro etc.. E' probabilmente uno strumento privo di efficacia: la pubblicità è tanto più efficiente quanto più il mercato e la concorrenza sono imperfetti e i prodotti eterogenei.

B) Il razionamento si attua prevalentemente in tempo di guerra e, fra l'altro, risulta scarsamente valido vista la facilità con cui è accompagnato dal fenomeno del mercato nero.

C) Anche le sovvenzioni che diminuiscono i prezzi al consumo senza penalizzare quelli alla produzione sembrano irrilevanti al fine del cambiamento dei gusti dei consumatori. Sono di questo tipo gli interventi per il burro che la CEE effettua nei periodi delle festività invernali.

3) Gli interventi sul commercio estero si effettuano o limitando le importazioni oppure favorendo le esportazioni. Sono usate le misure seguenti, che spesso si accompagnano a quelle per l'intervento sulla offerta interna.

A) Imposizione di dazi doganali. La comunità effettua prelievi sul prezzo di importazione, per poi usare le somme raccolte per finanziare gli interventi sull'offerta interna. In generale, i produttori del paese importatore e i consumatori di quello esportatore sono avvantaggiati dal dazio. Spesso si applicano dazi elevati sui prodotti trasformati, per proteggere l'industria nazionale, mentre i dazi sulle materie prime agricole sono molto più bassi. Per esempio gli oli di semi importati in Italia hanno tariffe molto alte mentre i semi oleosi provenienti da paesi tropicali sono esentati dal dazio. Ciò non manca di essere in contraddizione con la politica di cooperazione con il terzo mondo. Dei meccanismi di protezione comunitari ci occupiamo più oltre.

B) Fissazione di limiti alle quantità importate: quote massime e contingenti d'importazione. Gli effetti distorsivi sui flussi commerciali sono molto più elevati che nel caso dei dazi. Del resto l'effetto di protezione dalla crescente competitività internazionale e dal dumping di paesi terzi è più efficace e il costo finanziario è molto più basso.

C) Barriere non tariffarie. Questo tipo di protezionismo aumenta man mano che in sede internazionale (GATT/WTO e accordi multilaterali) si riducono i tradizionali sistemi di difesa dei mercati nazionali.

- Tasse e licenze di importazione
- Rimborsi agli esportatori per i dazi pagati sui consumi intermedi
- Restrizioni igienico-sanitarie alle importazioni

D) Concessioni di sussidi all' esportazione e alla produzione: la loro efficacia è proporzionale all' elasticità dell' offerta e della domanda dei prodotti in questione. In generale un sussidio all' esportazione peggiora le ragioni di scambio del paese che esporta in quanto, a parità di domanda estera, aumenta l' offerta.

4) Il sostegno diretto dei redditi è meno utilizzato, forse perchè tende ad accentuare il carattere assistenzialistico della politica di protezione. Inoltre spesso richiede il controllo di una gran mole di dati, con gli associati costi amministrativi che diminuiscono l' efficacia netta della spesa. Negli ultimi anni questa azione è stata rivalutata dalla politica agraria europea.

A) I prezzi amministrati richiedono una fissazione d' autorità in luogo della loro determinazione di equilibrio. In Italia, sulle esperienze e le necessità post belliche, venne creato il CIP con i suoi comitati provinciali. Ancora oggi esso può intervenire su prodotti quali il grano, la barbabietola da zucchero, il risone, le sanse di oliva e le tariffe dei servizi in agricoltura. A fronte di questo grande potere di fissazione di prezzi massimi, sta un debolissimo sistema di raccolta di informazioni per la "giusta" determinazione degli stessi.

B) Anzichè fissare indirettamente un prezzo minimo garantito al produttore, si può realizzare direttamente una integrazione del prezzo tramite la corresponsione ai produttori di una somma per unità di prodotto. Questa copre la differenza tra il prezzo di mercato e quello che si vuole assicurare ai produttori. L' onere ricade indirettamente sui consumatori in quanto contribuenti dell' erario.

C) Gli aiuti al reddito seguono una logica completamente svincolata dal prezzo di mercato. Essi sono commisurati alla superficie coltivata o alle quantità prodotte, oppure alla semplice necessità di garantire redditi soddisfacenti in qualunque modo: pensioni di vecchiaia, pensioni di invalidità ingiustificate, servizi reali, sono ben presenti soprattutto nell' Italia del centro sud dove ben si coniugano al mantenimento delle condizioni culturali e di potere. Altrove vengono usati anche per diminuire certe produzioni o modificare le tecniche: si pensi alle direttive CEE per la salvaguardia e il recupero delle zone marginali.

3.4 La politica dei mercati

3.4.1 Analisi della distribuzione dei prodotti e dei fattori.

Nell' analisi sin qui condotta si è assunto per semplicità che non esistessero le funzioni distributrici. Si è cioè supposto che, per ogni prodotto vi sia un prezzo di mercato di equilibrio. Nella realtà vi sono tanti prezzi di equilibrio quante sono le funzioni distributive. Con questo termine si indicano le attività di scambio di servizi che aggiungono valore al prodotto originario. Si tratta cioè della selezione, l' imballaggio, la conservazione fredda, i trasporti, oppure la trasformazione, il commercio al dettaglio etc..

Questa semplificazione era giustificata anche perchè a livello del consumo e della produzione è realistico assumere l' ipotesi di concorrenza perfetta: c'è la presenza di numerosi operatori, ciascuno dei quali agisce come un price-taker. L' introduzione delle diverse fasi distributive costringe ad abbandonare il modello della concorrenza perfetta, visto che i mercati dei singoli servizi distributivi sono tutti caratterizzati da forme diverse: monopolio, oligopolio e concorrenza monopolistica.

L'assunzione dell' ipotesi di concorrenza perfetta, facendo riferimento a conclusioni teoriche discusse e sostanzialmente accettate, permette di considerare risolto il problema della equità e della efficienza negli scambi e tra le attività produttive. L' abbandono di questa ipotesi rimette in campo questi due problemi essenziali.

Così, la politica dei mercati, rispetto a quella dei redditi e dei prezzi, si prefigge due obiettivi sostanziali:

- quello di garantire l'efficienza nella produzione dei servizi distributivi.
- quello di realizzare la distribuzione più equa dei prodotti e dei redditi generati dalle attività produttive

Gli obiettivi di efficienza e di equità sono spesso congiunti e possono essere perseguiti da un unico disegno d'intervento. Si pensi ad un mercato generale in cui mancano servizi quali la pesatura, la conservazione e il sistema informativo. Esso è certamente meno efficiente rispetto ad un mercato in cui questi servizi sono presenti. Se poi la loro insufficienza limita il soddisfacimento della rispettiva domanda potenziale da parte degli operatori, ecco che ne nascono privilegi per alcuni a danno di altri, con evidenti iniquità distributive.

3.4.2 L'azione pubblica per migliorare l'efficienza

L'evoluzione del settore agroalimentare italiano costituisce un buon esempio di come questa azione pubblica dovrebbe guidare la trasformazione.

Uno dei primi documenti ufficiali al proposito è stato redatto a cura del Ministero dell'industria del Commercio e dell'Artigianato nel 1978. Si tratta del programma finalizzato per l'industria collegata all'attività agricola alimentare. Ne riassumiamo le indicazioni:

1) Riorganizzazione del settore agroalimentare:

A) favorire la concentrazione di imprese che possano conseguire due obiettivi:

- l'efficiente competizione sul mercato interno ed estero da parte delle imprese maggiori
- lo sviluppo di medie e piccole imprese che possano essere competitive.

Questi obiettivi si raggiungono anche attraverso agevolazioni fiscali e finanziarie e il blocco alla proliferazione indiscriminata delle imprese.

B) agevolare la costituzione di consorzi di commercializzazione delle piccole e medie imprese

C) sollecitare i processi di diversificazione produttiva delle singole imprese e dei consorzi aumentando la specializzazione

2) Razionalizzazione dei rapporti tra l'agricoltura e l'industria:

A) definizione per ogni prodotto, di una base contrattuale per la negoziazione tra le organizzazioni professionali e di un piano di sviluppo per l'integrazione verticale

B) promozione di iniziative comuni tra la cooperazione e l'industria pubblica e privata di trasformazione

C) adeguamento del quadro istituzionale della cooperazione.

3) Finanziamento alle esportazioni

4) Sviluppo di organismi di informazione economica sui prodotti e sui mercati, nonché istituzione di nuovi servizi di promozione collettiva delle vendite.

5) Potenziamento dell'attività pubblica e privata di ricerca e sviluppo specie nei settori dove sono più esigenti le trasformazioni tecnologiche e organizzative.

6) Formazione professionale degli addetti ai vari livelli.

E' il caso di notare che questo documento non ha prodotto una legislazione specifica come avrebbe dovuto. O almeno, che gli obiettivi individuati non sono stati raggiunti con la prontezza richiesta. La politica agraria italiana ha recepito frammentariamente queste indicazioni soprattutto nel Piano agricolo nazionale del 1987: 10 anni dopo, si scriveva ancora di intenti, programmazione etc., questa volta agitando lo spauracchio del 1992.

In generale, la ratio cui si ispira questo tipo di azioni politiche è costituita dal fatto che le dimensioni medie delle imprese italiane del settore sono più piccole che negli altri paesi industrializzati. Si ritiene a ragione che la dimensione sia un fattore fondamentale per la competizione in regime di concorrenza imperfetta. Di conseguenza l'integrazione fra imprese

costituisce una via obbligata per lo sviluppo: vediamo rapidamente la natura di questo auspicato fenomeno.

3.4.3 Integrazione verticale e orizzontale dal punto di vista economico.

Il primo fenomeno contraddistingue la riunione di due o più imprese, operanti in diverse fasi successive di un processo produttivo e/o distributivo, in un' unica impresa.

Per integrazione orizzontale si intende lo stesso fenomeno di unione di imprese quando queste si occupano della stessa fase di un processo produttivo e/o distributivo.

L' obiettivo economico dell' impresa riunita è la massimizzazione del profitto: dunque l' integrazione è economicamente conveniente quando la somma dei profitti delle singole imprese è inferiore al profitto dell' impresa riunita. Con l' integrazione si mira ad agire su ambedue gli aspetti che influenzano il profitto, cioè la riduzione dei costi e la crescita dei ricavi. Ragioni di strategia fanno entrare nel processo decisionale elementi diversi: il potere contrattuale, la quota di mercato raggiungibile, le dimensioni necessarie ad effettuare investimenti rilevanti etc. In generale si può dire che c' è un problema di dimensione ottimale dell' impresa che occupa un certo mercato di concorrenza imperfetta e che l' integrazione ne costituisce una soluzione.

Riprendendo l' analisi delle azioni pubbliche volte a migliorare l' efficienza dei mercati, esaminiamo separatamente il caso della commercializzazione all' origine e di quella intermedia.

1) Per quanto riguarda la commercializzazione all' origine, possono indicarsi quattro strade per migliorarne l' efficienza:

A) La piena attuazione della Legge 674/1978 sull' associazionismo dei produttori. Questo vuol dire che, nel rispetto dei regolamenti CEE e fatta salva la competenza dello stato, ci si attende iniziative da parte delle Regioni. Si sottolinea il necessario coordinamento con l' esistente servizio di repressione frodi.

B) L' eliminazione della funzione di credito gestita dagli operatori commerciali non preposti, favoriti dalla cronica mancanza di circolante dei piccoli produttori.

C) Il rilancio da parte delle Regioni dei mercati locali alla produzione per il consumo fresco denominati "Centrali ortofrutticole". Attualmente queste strutture, sorte in forma associativa grazie a finanziamenti della CasMez, ricevono aiuti dal FEOGA

D) Lo sviluppo dell' esportazione secondo le seguenti linee:

a) facilitare l' accesso al credito delle imprese esportatrici

b) risolvere il problema del rischio di cambio³

c) assicurare alle imprese all' estero assistenza legale e amministrativa

d) concedere finanziamenti per lo sviluppo di strategie di esportazione da parte delle imprese esportatrici

e) modificare il regime fiscale sulle spese riguardanti la costituzione e il funzionamento di iniziative commerciali all' estero

f) assicurare l' appoggio dell' ICE e dell' ISMEA alla formazione di strategie di vendita all' estero.

2) Per quanto riguarda la commercializzazione intermedia dei prodotti, il problema della efficienza macroeconomica è quello di realizzare schemi distributivi a livello nazionale che specializzino le funzioni dei mercati. Questi si differenziano rispetto al livello al quale si

³Per ragioni di più larga portata è stata trovata una soluzione radicale: il rischio del cambio sarà annullato dall' avvio della moneta unica europea.

realizza la concentrazione dell' offerta e della domanda. Si hanno così i mercati alla produzione, i mercati redistributivi e i mercati terminali. In Francia e in Inghilterra il problema è stato risolto nel dopoguerra con i Piani Nazionali di Ristrutturazione.

3.4.4 L' azione pubblica per migliorare l' equità

Le iniziative che i vari paesi hanno preso allo scopo di migliorare l' equità distributiva sono riassumibili in quattro punti:

1) La legislazione antitrust. Il Mercato comune europeo ha affermato anch' esso i principi antimonopolio. Attualmente la politica sulla libera competizione vieta tutte le decisioni di associazione di imprese che possano falsare il gioco della concorrenza all' interno dell' Unione Europea e dei singoli stati membri. Ricordiamo infatti che una situazione di monopolio (oppure solo dominante) sul mercato nazionale favorisce posizioni di dumping: la domanda interna è poco elastica, un prezzo nazionale elevato aumenta i ricavi e finanzia la tattica di un prezzo d' offerta all' estero inferiore al costo marginale.

2) Gli interventi diretti a riequilibrare il potere contrattuale tra gli agenti economici operanti come price taker e quelli operanti come price maker. I due principali interventi in materia sono rappresentati dalla legislazione sulla cooperazione e sull' associazionismo.

A) Per quanto riguarda la cooperazione, ingenti risorse sono state spese, dai Piani Verdi in poi, senza che ne risultassero strategie globali di sviluppo: piuttosto si tratta a tutt' oggi di interventi a pioggia.

B) La legge 674/1978 sull' associazionismo non pare aver ottenuto i risultati cercati: la produzione di servizi reali alle imprese non ha accompagnato i meri interventi finanziari. Riassumiamo gli elementi che devono caratterizzare tali associazioni:

a) Autogoverno e autocontrollo

b) Democraticità decisionale: il voto può essere o pro capite o proporzionale al prodotto conferito.

c) Controllo pubblico; si limita ad accertare che gli obiettivi siano conformi alla politica agraria.

d) Contemperanza degli interessi di produttori e consumatori.

e) Coordinamento con le attività economiche a valle.

f) Validità erga omnes della normativa dell' organizzazione nazionale e della contrattazione collettiva territoriale.

g) Il campo d' azione, articolato come segue:

- organizzazione di servizi ai soci
- promozione della ricerca e della sperimentazione
- messa a punto di strategie di marketing e campagne pubblicitarie.
- fissazione di standard di qualità
- controllo delle quantità offerte in applicazione della politica CEE del mercato e dei prezzi
- partecipazione alla definizione della politica agraria

3) Le iniziative per garantire la trasparenza dei mercati soprattutto per ciò che riguarda l' omogeneità reale del prodotto. Gli strumenti utilizzabili sono i seguenti:

A) la legislazione sulla tutela dei prodotti e le frodi in commercio. In Italia sono regolamentati nell' uso dei nominativi d' origine, che dovrebbero garantire la genuinità, i seguenti prodotti: burro, formaggi, vini, aceti di vini, olio d' oliva, prosciutti, ortofrutticoli per esportazione. Le leggi 2033/1925 e 1265/1934 stabiliscono i principi generali per l' individuazione e la repressione delle frodi. Esistono norme particolari per i singoli prodotti che includono concimi, anticrittogamici, sementi e mangimi. Il problema maggiore resta

quello dell' insufficienza delle strutture di analisi e della eccessiva tolleranza nell' applicazione delle norme.

B) Le informazioni sui prezzi nei diversi mercati: in Italia l' ISMEA e l' ICE hanno questa responsabilità rispettivamente per i mercati nazionali ed esteri. Con molto ritardo rispetto ai partner comunitari sono ora disponibili informazioni in tempo reale su terminali per abbonamento. La rete di informazioni contabile-agricola, attuata ai sensi del Rg.CEE 79/1965 e gestita dall' INEA, non sembra aver sortito gli effetti desiderati.

C) Le norme di qualità su prodotti e imballaggi sono conditio sine qua non per il raggiungimento della standardizzazione. In Italia esiste solamente una normativa per gli ortofrutticoli da esportazione e qualche iniziativa consortile che fissa le caratteristiche qualitative. Ciò nonostante che diverse direttive comunitarie impongano la normalizzazione dei prodotti: le manipolazioni delle partite di merce e la artificiosa discriminazione dei prezzi sono ovviamente più semplici da effettuare in assenza di norme chiare.

4) Le azioni svolte per migliorare l' informazione su domanda e offerta in materia di prezzi e di sbocchi commerciali: la regolamentazione della pratica pubblicitaria.

4 Agricoltura e ambiente

La relazione tra agricoltura e ambiente è duplice: da un lato la produzione agricola è influenzata dalla qualità dell' ambiente, dall'altro l' attività agricola reca un considerevole impatto sull' ambiente stesso. La letteratura riguardante le perdite di prodotto causate da diverse forme di inquinamento è in rapida crescita ed è frutto di ricerche condotte interdisciplinarmente da chimici, fisiologi vegetali, agronomi, ecologisti.

Attualmente il problema dell' ottima utilizzazione dei fattori di produzione naturali è considerato alla luce sia del fenomeno dell' eccesso di produzione sia di quello del rilascio di inquinanti, ambedue tipici delle nazioni sviluppate. Vediamo in rapida rassegna i problemi posti all' ambiente dalla moderna agricoltura.

In termini di massa la più importante fonte di inquinamento agricolo in senso lato, è rappresentata dall'erosione del suolo. Il fenomeno del trasporto graduale degli strati superficiali del terreno a valle e verso i bacini marini attraverso il deflusso delle acque è certamente "fisiologico" nel processo geologico; ciò nonostante le modalità di conduzione dell'agricoltura sviluppata lo accelerano drasticamente con diverse gravi conseguenze: negli Stati Uniti la perdita di suolo agricolo è una preoccupazione costante delle politiche di intervento, mentre in Italia è più noto il problema del dissesto geologico legato anche all'abbandono dei terreni di alta collina.

Comune è la diminuzione di capacità dei bacini di riserva dovuto alla massa di sedimenti che vi affluiscono. I sedimenti, come effetto secondario, distruggono gli habitat della fauna ittica, provocano danni, sia improvvisi che dovuti all'abrasione, a turbine idroelettriche, pompe idrovore etc.; modificano infine la naturale limpidezza delle acque, con effetti sulla loro godibilità per i diversi usi da parte dell'uomo e alterano l' illuminazione degli strati profondi, con effetti negativi sulla flora e la fauna. I sedimenti sono fra l' altro portatori di inquinanti come metalli pesanti e molecole di pesticidi e fertilizzanti.

La produzione e il necessario smaltimento delle deiezioni animali costituiscono un problema formidabile, aggravato dalla crescente concentrazione delle fonti di emissione. Esse causano cattivi odori, polveri, nonché proliferazione degli insetti; lo smaltimento attraverso le acque superficiali e di falda causa il fenomeno dell'eutrofizzazione delle acque per il contenuto di azoto e fosforo; al crescere della intensità di allevamento, cioè del carico di animali per ettaro, gli investimenti necessari ad un efficace trattamento delle deiezioni crescono fino ad ostacolare il raggiungimento delle economie di scala nella produzione.

I rifiuti delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli causano un forte aumento del BOD; le principali fonti di tali rifiuti sono la polpa di cellulosa, i sottoprodotti delle industrie tessili, gli impianti di trasformazione di frutta e delle colture industriali, la lavorazione dei prodotti lattiero caseari e proteici. I metodi di controllo e riutilizzo di questi rifiuti richiederanno certamente modifiche nelle caratteristiche qualitative degli stessi prodotti grezzi.

Il rilascio da parte del suolo agricolo, attraverso le acque in eccesso, di elementi nutritivi somministrati alle colture, costituisce la causa principale dell'eutrofizzazione. Essa altera il valore delle acque per la pesca, per il consumo alimentare e per scopi ricreativi da parte dell'uomo; l'eccesso di nitrati nelle acque le rende inutilizzabili per l'alimentazione degli animali d'allevamento e naturalmente umana. In paesi con agricoltura meno intensiva di quella italiana, per ciò che riguarda l'uso di fertilizzanti azotati, si è cercato di stimare la quantità di azoto che affluisce nel sistema idrico. Tale quantità, per i suoli agricoli rispetto a quelli non agricoli, è dalle 4 alle 8 volte maggiore. Analogamente, per il fosforo, l'aumento della concentrazione si valuta intorno alle 2 volte.

Le attività forestali producono una grande quantità di residui che costituiscono un potenziale pericolo di incendi, di malattie fungine e di proliferazione di insetti; il comune rimedio della bruciatura controllata è fonte di inquinamento dell'aria.

L'uso di pesticidi in crescita continua e le conseguenze sull'ambiente sono numerose e complesse: a parte gli effetti tossici immediati sull'uomo e sugli animali ci sono gli effetti dovuti all'esposizione a bassa intensità ed a lungo termine, legati alle dinamiche della degradazione dei principi attivi e al loro accumulo nelle catene alimentari.

Nel passato, le valutazioni sul cambiamento dell'uso della terra, da quello agricolo a quello urbano-industriale, non hanno incorporato gli aspetti dell'incertezza e dell'irreversibilità. Da un punto di vista economico è ampiamente riconosciuto che questa mancanza conduce ad una sopravvalutazione dei valori associabili allo sviluppo.

Il grado di diversità biotica dei sistemi agricoli moderni è sensibilmente inferiore a quello degli ecosistemi naturali e a quello associato all'agricoltura tradizionale. La complessità biotica è un carattere che conferisce stabilità all'ecosistema nei confronti dei fattori di disturbo: la monocoltura tipica dell'agricoltura moderna è l'esempio di un ecosistema estremamente instabile. Per apprezzarne le conseguenze ambientali si ricordino gli effetti della sostituzione delle foreste tropicali con coltivazioni intensive. È ormai riconosciuta l'importanza dell'effetto di perdita di patrimonio genetico legato alla specializzazione colturale. Il fenomeno riguarda sia le specie domestiche che quelle non utilizzate dall'uomo. La valutazione economica di questa perdita è naturalmente complessa e legata ad aspetti sociali e politici: numerosi sono in letteratura i case study legati a situazioni particolari.

Per quanto riguarda questi problemi che coinvolgono il tempo e l'irreversibilità si può riassumerne il carattere nel modo che segue: la questione sta nel risolvere il conflitto di interessi tra la specializzazione per l'efficienza economica nel breve periodo e la diversificazione per la sopravvivenza ecologica nel lungo periodo.

Nel corso dell'ultimo decennio la tematica del "paesaggio" e del mantenimento dell'"ambiente naturale" è stata oggetto di dibattito e diffusione. A partire da nazioni che prima di altre hanno vissuto una progressiva riduzione delle produzioni agricole, a fronte di importazioni crescenti (come il Regno Unito), l'opinione pubblica ha cominciato a chiedersi se non fosse il caso di assegnare agli occupati in agricoltura il ruolo di "gestori del paesaggio". Questo fenomeno è reso possibile, fra gli altri, anche da due fattori: in primo luogo, soprattutto nelle popolazioni urbane, è aumentata la quota di reddito disponibile per il tempo libero, insieme alla crescita di valore della valutazione soggettiva dei beni ambientali;

in secondo luogo, la crescente disponibilità da paesi terzi di beni alimentari a basso prezzo ha diminuito la convenienza economica di coltivazioni nelle zone meno vocate. In breve, si sono create le condizioni migliori per lo sviluppo di una politica agricola basata sui trasferimenti di reddito non legati ai prezzi dei prodotti. Il graduale abbandono della politica di mantenimento di prezzi più elevati di quelli riscontrati sul mercato mondiale -abbandono favorito dalle attività del GATT prima e della WTO attualmente- ha consentito alla comunità di trovare una soluzione al problema delle eccedenze.

In estrema sintesi, la rassegna effettuata costituisce la base della discussione sugli effetti ambientali dell' esercizio delle attività agricole. Come noto le opinioni sono le più varie, ma nonostante ciò si è affermata l' idea che sia necessario un controllo sociale effettuato tramite la legislazione.

La punta emergente delle tematiche ambientali in agricoltura è costituita dalle aziende che adottano il modo di produzione biologico. Nel 1996 in Europa, il numero di tali aziende è stato stimato in circa 53.000 ; esse insistono su una SAU di oltre 1,2 milioni di ettari.

Secondo i dati del MIRAAF le cifre relative all' Italia nel 1996 sono le seguenti: quasi 14 mila aziende con oltre 328.000 ha di SAU, di cui 185 mila in conversione.

5 Politica agraria comunitaria

Gli strumenti della politica agraria che abbiamo esaminato in precedenza sono stati attuati, nel corso degli ultimi decenni, essenzialmente attraverso la politica agraria comunitaria. E' importante sottolineare come le competenze relative alle strategie e alla allocazioni di fondi si sono spostate progressivamente dal livello nazionale in due direzioni: da un lato verso le istituzioni comunitarie, dall' altro verso le regioni.

Nell' ambito di queste lezioni dedichiamo un cenno alla nascita e allo sviluppo della PAC ma focalizziamo l' attenzione all' evoluzione futura della stessa nei capitoli sull' Agenda 2000.

A partire dal dopoguerra si avvertì la necessità di giungere ad una integrazione europea, tanto che si giunse alla realizzazione del congresso dell'AJA (1948) ed alla creazione del Consiglio di Europa (1949), fino ad arrivare alla creazione della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) tra sei paesi: Italia, Francia, Danimarca, Olanda, Belgio, e Lussemburgo.

La firma dei trattati di Roma (25 Marzo 1957) portò alla nascita della Comunità Economica Europea (CEE).

Obiettivo della CEE era di determinare una unione doganale che permettesse di:

1. condurre all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci e di tutti i fattori produttivi tra i 6 paesi membri nel giro di 12 anni
2. istituire una tariffa doganale esterna comune per uniformare le importazioni dai paesi terzi e varare una politica economica comune dei sei paesi aderenti.

Il 1 gennaio 1959 i dazi doganali interni vennero ridotti del 10% e successivamente diminuiti fino a giungere nel 1968 alla loro completa eliminazione.

La definizione e l' implementazione della PAC, politica agricola comunitaria, hanno costituito per decenni l' attività principale dell' amministrazione comunitaria.

Nel 1992 si è avviata una riforma essenzialmente tesa a diminuire i costi legati al funzionamento della PAC e a riavvicinare i prezzi interni a quelli del mercato internazionale. L' impostazione adottata dall' Agenda 2000 rappresenta una logica estensione della riforma del 92 e l' applicazione delle proposte contenute nel documento sulla strategia agricola

presentato al Consiglio Europeo di Madrid nel 1995. Come si vedrà, l' integrazione delle politiche ambientali ha assunto carattere di obiettivo fondamentale della PAC.

Nel 1992 il Reg. 2078 del Consiglio ha definito il quadro della politica agricola relativa alle produzioni compatibili con l' ambiente. Le Regioni hanno adottato Piani agricoli in applicazione del Regolamento. In quanto segue esaminiamo questo aspetto.

6.1 Effetti dei piani regionali relativi al Reg. CEE 2078/92⁴

L' esame dei piani regionali agricoli, attuativi della normativa europea, è stato svolto sulla base dei testi di legge pubblicati nel Lazio, l' Umbria e l' Emilia Romagna. Opportune esercitazioni hanno permesso di valutare le opportunità offerte. I riferimenti normativi sono presenti in appendice.

Il modo più semplice di affrontare il problema è quello delle valutazioni basate sulla rapidità e la dimensione dell' applicazione dei piani regionali. Così facendo, si analizza quanto e da quando le singole regioni hanno stanziato e speso⁵.

Per esempio, mentre il Lazio, l' Emilia Romagna e l' Umbria hanno applicato i piani regionali fino dal 1994, la Puglia lo ha fatto dal 1996 e gli agricoltori campani hanno dovuto attendere il 1997. Nel quadriennio 94-97, la Toscana ha speso oltre 188 miliardi, il Piemonte oltre 169 miliardi; Lazio, Emilia R. e Umbria, rispettivamente 65, 74 e 36 miliardi; a fronte di ciò l' Abruzzo e il Molise hanno speso rispettivamente 1,2 e 2,8 miliardi.

Un modo più raffinato per valutare gli effetti delle azioni di politica economica è quello di misurare le variabili rilevanti, in questo caso quelle relative agli effetti ambientali e socio-economici. Purtroppo, la misura dei valori assunti dalla funzione di benefici sociali relativi alle esternalità positive causate dalle azioni in questione è estremamente difficile. Ciò anche perchè le Regioni non hanno implementato alcuna procedura coerente di monitoraggio della situazione ambientale (definizione delle variabili da misurare, rete di rilevamento, algoritmi di calcolo e stima, contabilità ambientale).

Per risolvere questo problema, diversi autori hanno semplificato la realtà definendo e utilizzando delle funzioni di qualità ambientale e degli indicatori: di questi ultimi hanno misurato il valore prima e dopo il verificarsi delle azioni. I valori così ottenuti sono quelli assunti dalle variabili indipendenti delle funzioni di qualità ambientale.

I valori assunti dalle stesse funzioni misurano aspetti diversi della qualità ambientale e naturalmente sono associati alle singole regioni: la situazione in ciascuna regione è descritta da un insieme di valori, i quali vengono riassunti in indici ottenuti con modalità diverse (media non pesata, media pesata da diversi valori).

Se ne ricavano diverse classifiche in cui l' ordinamento delle regioni rispecchia i risultati ottenuti rispetto a parametri diversi: l' efficienza della spesa pubblica, l' ottenimento degli obiettivi dichiarati dalle regioni stesse, l' aumento dei valori di qualità ambientale.

Fra le conclusioni possibili possiamo trarre le seguenti:

- appare una chiara contrapposizione tra l' ottenimento dell' efficienza della spesa ambientale e quello dell' efficienza del sostegno dei redditi;
- la distribuzione della spesa risulta funzione più dell' efficienza complessiva delle singole regioni nell' implementare le azioni che del reale ottenimento degli obiettivi ambientali;

⁴Parte delle valutazioni di questo paragrafo sono dovute a D. Viaggi, vedi la bibliografia.

⁵Si veda ad esempio "PAC e Ambiente, il reg. 2078/92" in Terra e Vita n. 49, Dicembre 97

- è necessario localizzare gli interventi nelle aree con maggiore interesse paesaggistico e ambientale;
- le amministrazioni devono dotarsi di sistemi informativi che permettano la programmazione e il monitoraggio.

6.2 Valutazioni tecniche e micro-economiche

L' Istituto di Genetica e di sperimentazione agraria di Lonigo ha avviato una sperimentazione che ha come obiettivo principale la valutazione della convenienza economica dell' adozione delle tecniche di produzione ecocompatibili previste dal Regolamento Cee 2078/92 (misura A1: sensibile riduzione dei concimi e/o fitofarmaci) sulle colture cerealicole (mais e frumento) ed industriali (soia) più diffuse nella bassa pianura vicentina (80 % circa della superficie agricola utilizzata). Citiamo i loro risultati.

Nel primo anno di sperimentazione (1996), l'applicazione del Regolamento 2078 sulle predette colture ha comportato, rispetto alle tecniche di coltivazione convenzionali diffuse nella zona, una riduzione media del 35 % dell'impiego di fertilizzanti e una riduzione media dell' 85 % dell'impiego di fitofarmaci.

Per contro, le produzioni sono diminuite del 9,5 % nel mais e del 7,5 % nel frumento, mentre nella soia non si sono registrate variazioni significative delle rese produttive. Tuttavia, la sensibile riduzione dei costi di produzione e l'accesso al contributo comunitario, rendono l'adesione al Regolamento 2078 economicamente conveniente con incrementi di reddito pari a circa 250.000 lire/ettaro per il mais, 400.000 lire/ettaro per il frumento e 720.000 lire/ettaro per la soia.

7 Il futuro della politica agricola europea: l' Agenda 2000

Il 15 luglio 1997 la Commissione ha adottato un insieme di misure dal titolo "Agenda 2000". Si tratta di un documento strategico fondamentale, in cui la Commissione esprime le proprie opinioni sul modo in cui l'Unione europea dovrebbe sviluppare le sue politiche comuni oltre il 2000, e delinea gli sviluppi previsti per quanto riguarda l'ampliamento dell'UE, le modifiche dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, la futura riforma della politica agricola comune e le prospettive finanziarie dell'UE.

Nel definire la sua posizione sull'avvenire della Politica agricola comune, la Commissione europea ha valutato attentamente le conseguenze della riforma del 1992 (che sono ampiamente favorevoli) e le sfide ed opportunità cui l'agricoltura europea è oggi confrontata. La Commissione conferma le scelte politiche espresse nel documento sulla strategia agricola del dicembre 1995, presentato al Consiglio europeo di Madrid, e propone di approfondire ed estendere la riforma del 1992, favorendo sempre più il passaggio dal sostegno dei prezzi ai pagamenti diretti e sviluppando una politica rurale coerente che accompagni tale processo.

7. 1 Futuri obiettivi della PAC

La Commissione ha stabilito per la PAC i seguenti obiettivi fondamentali:

- aumentare la competitività sui mercati, tanto interni quanto esterni, affinché i produttori dell'UE traggano pieno vantaggio dall'evoluzione positiva del mercato mondiale;
- garantire la sicurezza e la qualità delle derrate, adempiendo ad un obbligo fondamentale nei confronti dei consumatori;
- assicurare un equo livello di vita per la popolazione agricola e contribuire alla stabilità dei

redditi agricoli;

-integrare gli obiettivi ambientali nella PAC;

-creare fonti di occupazione e di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie;

-semplificare la normativa comunitaria.

7.2 Agenda 2000 : le proposte legislative⁶

Nella sua comunicazione Agenda 2000 del 16 luglio 1997, la Commissione europea ha formulato proposte per la riforma delle politiche UE esistenti, per il processo di ampliamento e per il quadro finanziario relativo al periodo 2000-2006. Le proposte legislative che la Commissione ha appena adottato formano il quadro giuridico di riferimento per le decisioni relative alle proposte di riforma formulate in Agenda 2000 e ai nuovi strumenti di assistenza pre-adesione. La Commissione ha adottato altresì una relazione sul funzionamento dell'Accordo interistituzionale (AII) in materia di disciplina di bilancio e le proprie proposte in materia di nuove prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006.

Le proposte appena adottate si articolano in quattro gruppi principali:

- regolamenti agricoli;
- regolamenti relativi ai fondi strutturali e di coesione;
- strumenti pre-adesione;
- prospettive finanziarie 2000-2006

Al momento dell'adozione di queste proposte, Jacques Santer, presidente della Commissione europea, ha ricordato che "Agenda 2000 è la nostra visione dell'Europa del 2000 e oltre: il futuro delle politiche dell'Unione, la strada verso l'ampliamento, il quadro finanziario". Ha poi aggiunto: "Nel frattempo il processo di ampliamento è avviato sulla base di quanto avevamo proposto." Otto mesi dopo la presentazione dei Agenda 2000, le proposte adottate ora traducono in atti concreti gli orientamenti del luglio scorso. Nel lanciare un appello al Parlamento e al Consiglio dei ministri, Jacques Santer ha dichiarato: "Occorrerà lavorare con determinazione e con la volontà di giungere a un risultato al massimo all'inizio del 1999."

7.2.1 Politica agricola comune

In fatto di nuovi regolamenti agricoli, le proposte principali riguardano:

- la revisione dei regolamenti del Consiglio relativi alle organizzazioni comuni dei mercati dei cereali, dei seminativi, delle carni bovine e dei prodotti lattiero-caseari;
- la revisione del regolamento del Consiglio sull'olio d'oliva (che fa seguito alla recente proposta sul tabacco e sarà seguita da una proposta sul vino entro il giugno 1998);
- un regolamento "orizzontale" per definire le disposizioni comuni sulla compatibilità ecologica, la modulazione degli aiuti in funzione del livello di manodopera e un coefficiente che comporti un andamento decrescente degli aiuti più ingenti;
- una revisione del regolamento di finanziamento del FEAOG (729/70);
- un nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte delle due sezioni del FEAOG, la sezione "Orientamento" (nelle regioni dell'obiettivo 1) e la sezione "Garanzia" (nelle altre regioni).

⁶Il testo che segue è edito a partire dal documento <http://europa.eu.int/en/comm/dg06/ag2000/index.htm>, Proposte della Commissione, del marzo 1998.

Tutte le proposte agricole devono entrare in vigore nell'anno 2000. Esse rappresentano una nuova tappa di rilievo sulla via della riforma della PAC avviata nel 1992. Agenda 2000 spiega che le nuove riduzioni dei prezzi di sostegno del mercato proposte e l'aumento degli aiuti diretti agli agricoltori si prefiggono di migliorare la competitività dell'agricoltura dell'UE, sui mercati sia interni che mondiali, riducendo in tal modo il rischio di un ritorno alla produzione di eccedenti onerosi e invendibili, ed evitando sovracompenzazioni. Parte dell'incremento dei pagamenti diretti andrà ad alimentare un pacchetto finanziario che gli Stati membri sono liberi di distribuire - rispettando determinati criteri -, avendo in tal modo la possibilità di privilegiare alcune priorità specifiche.

L'abbassamento dei prezzi andrà a vantaggio dei consumatori e lascerà maggiore spazio per una differenziazione dei prezzi a favore dei prodotti di qualità. Rendendo la produzione più aderente agli imperativi del mercato, si agevolerà l'integrazione dei nuovi Stati membri e si rafforzerà la posizione dell'Unione nella nuova tornata di negoziati dell'OMC. Nella nuova PAC verranno inoltre privilegiate maggiormente la sicurezza alimentare e le preoccupazioni ambientali. Il regolamento sulle misure di sviluppo rurale finanziate dal FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) permetterà per la prima volta un'impostazione integrata dello sviluppo delle campagne. Questa serie completa di proposte mira a garantire un approccio globale, snello e non burocratico per rendere l'agricoltura europea sostenibile nel lungo periodo, a vantaggio non solo dell'industria agricola dell'UE, ma anche dei consumatori, dell'occupazione e in definitiva dell'intera società europea.

I prezzi d'intervento nei settori lattiero-caseari, dei seminativi e delle carni bovine non saranno più oggetto di fissazione annuale, ma verranno determinati per l'intero periodo coperto da Agenda 2000. Si può prevedere che i prezzi sul mercato interno si attesteranno a un livello superiore a quello dell'intervento.

Seminativi

I prezzi di intervento per i cereali verranno ridotti del 20% nell'anno 2000 mentre i pagamenti diretti saliranno da 54 ECU/t a 66 ECU/t. I pagamenti diretti per semi oleosi e lino oleaginoso verranno fissati allo stesso livello, eliminando in tal modo la situazione che nel quadro dell'accordo di Blair House ha portato a imporre limitazioni nelle superfici di produzione.

Per garantire la redditività delle piante proteiche rispetto ad altre colture praticate su seminativi, viene proposto un pagamento diretto aggiuntivo pari a 6,5 ECU/t. In tal modo le colture di piante proteiche potrebbero beneficiare complessivamente di 72,5 ECU/t.

Il regime specifico per il frumento duro, modificato nel 1997, viene mantenuto. Il ritiro obbligatorio dei seminativi viene mantenuto, ma a tasso zero. Il ritiro dei seminativi volontario viene mantenuto anch'esso, con un livello di compensazione pari a quello per cereali. Questo importo può essere garantito per cinque anni, rafforzando in tal modo il contributo della messa a riposo a un migliore equilibrio ambientale.

Il mais insilato continuerà a poter beneficiare di pagamenti diretti, dato che una sua esclusione richiederebbe onerosi meccanismi di controllo: l'utilizzazione finale del mais (insilaggio o granella) può dipendere dalle condizioni meteorologiche e non può essere prevista al momento della richiesta di pagamento. Rispetto alla proposta del 1997, il

mantenimento di questo aiuto permetterà notevoli risparmi per molti produttori, in particolare nei settori lattiero-caseario e delle carni bovine, motivo per cui ne viene tenuto conto nel calcolo dell'incremento degli aiuti diretti per quei due settori.

Carni bovine

Il livello di sostegno del mercato verrà ridotto complessivamente del 30% in tre fasi uguali, dal 1° luglio 2000. Dal 1° luglio 2002, l'attuale sistema di intervento verrà sostituito da un regime di magazzinaggio privato.

Per garantire un reddito di vita adeguato agli agricoltori interessati, i pagamenti diretti per manzi e vacche nutrici verranno aumentati. Verrà anche introdotto un nuovo pagamento diretto per vacche da latte. Il sistema verrà reso più flessibile e più mirato, conferendo agli Stati membri la possibilità di destinare una parte dell'aumento dei pagamenti diretti (pacchetto nazionale) a obiettivi prioritari specifici.

L'importo dell'aiuto diretto corrisponde alla proposta di Agenda 2000, ma verrà suddiviso in un aiuto di base unitario, identico sull'intero territorio comunitario e in un importo complementare che varierà a seconda delle disposizioni nazionali. Il premio per tori, tuttavia, deve tener conto dei maggiori benefici che i produttori ricavano dal mantenimento dell'aiuto per seminativi a favore del mais insilato.

I premi di base ammontano (prezzi 2002) a 220 ECU per tori, 170 ECU per manzi, 180 ECU per vacche nutrici e 35 ECU per vacche da latte. Questi importi di base corrispondono all'ammontare dei premi prima della riforma, maggiorati del 50% dell'incremento del premio complessivo. Il restante 50% dell'importo aggiuntivo viene assegnato agli Stati membri in base alla loro quota di produzione, affinché essi possano distribuire gli importi, con alcune limitazioni e in conformità di norme comuni. In tal modo gli Stati membri beneficeranno di una maggiore flessibilità ma al tempo stesso avranno la responsabilità di garantire un'applicazione non discriminatoria.

I pagamenti vengono concessi per capi di bestiame o per ettari di pascolo permanente. Per superficie di pascolo l'importo massimo all'ettaro dovrebbe corrispondere all'incirca al contributo medio per seminativi.

I premi complessivi massimi ammonterebbero in tal modo a: 310 ECU/capo (+130%) per tori pagati una tantum, 232 ECU/capo (+113%) per manzi pagati due volte nell'arco della vita, 215 ECU/capo (+48%) per vacche nutrici (pagamento annuale) e 70 ECU/capo (nuovo premio pagato annualmente) per vacche da latte, per tener conto dell'incidenza della riduzione dei prezzi di sostegno al valore della vacca da latte. L'importo dei premi effettivamente percepito dai singoli produttori dipenderà tuttavia dalle decisioni degli Stati membri in merito alla ripartizione dei pacchetti finanziari assegnati loro nel quadro dei pagamenti aggiuntivi.

I massimali regionali del numero di manzi che possono beneficiare di un premio verranno fissati al livello della campagna 1997/98, vale a dire 9 095 milioni di capi. Il premio di destagionalizzazione per manzi viene mantenuto nella forma attuale, mentre il premio per la macellazione di vitelli viene abolito.

Sembra inoltre opportuno introdurre massimali nazionali per tutte le richieste di premi relative a vacche nutrici. Il numero totale di premi verrebbe ridotto in tal modo al livello di utilizzo effettivo durante un determinato periodo di riferimento (dei livelli 1995 o 1996 verrà assunto quello più elevato, maggiorato del 3%, pari a un totale di 10 285 milioni di capi).

Il numero complessivo di capi ammissibili per il premio speciale e per il premio per vacca nutrice sarà limitato a 2 unità bestiame (UB) per ettaro di superficie foraggera. Qualora la densità di bestiame sia inferiore a 1,4 UB/ha e qualora vengano applicati metodi di produzione estensivi (animali da pascolo) gli allevatori possono ottenere un contributo complementare di 100 ECU (+178%) per premio.

Prodotti lattiero-caseari

In questo settore si propone di ridurre i prezzi di intervento per il burro e il latte scremato in polvere del 15% in quattro fasi, al fine di migliorare la competitività sui mercati interni ed esterni.

La riduzione di prezzo proposta travalica le indicazioni di Agenda 2000, ma si giustifica non solo per i maggiori benefici sul piano della competitività, ma anche per il fatto che le quote latte disponibili vengono aumentate - rispetto alla proposta di Agenda 2000 - e che i produttori di latte trarranno vantaggio in parte dal mantenimento del premio per cereali insilati. Si può inoltre prevedere che la maggior parte degli agricoltori si adatterà alla nuova situazione realizzando economie sui costi.

L'ammontare dell'aiuto diretto per produttore si baserà sul numero di unità di premio, il quale a sua volta verrà calcolato dividendo il quantitativo individuale di riferimento per la produzione media di latte nella Comunità, pari a 5 800 l/vacca. Per privilegiare piuttosto i produttori che i detentori di quote nell'erogazione dell'aiuto, quote in affitto temporaneo verranno accreditate al produttore affittuario.

L'importo del pagamento diretto per unità di premio corrisponde alle proposte di Agenda 2000, ma verrà suddiviso in un pagamento di base pari a 100 ECU per unità di premio e in un pagamento aggiuntivo pari a 45 ECU per unità che verrà erogato in base a disposizioni nazionali. Il premio di base per vacche verrà introdotto gradualmente in quattro fasi, parallelamente alla riduzione dei prezzi garantiti.

Quote latte

Si propone di mantenere il sistema in vigore delle quote latte fino al 31 marzo 2006. Tenuto conto dell'incidenza della riduzione dei prezzi del 15% sui consumi interni e sulle esportazioni, si propone di aumentare il volume totale di riferimento del 2% (2,35/t) in quattro fasi. Questo quantitativo supplementare dovrebbe essere ripartito fra determinate categorie di produttori che hanno bisogno di un sostegno particolare, come i giovani agricoltori o i produttori delle zone di montagna e quelli delle zone nordiche.

In caso di trasferimento temporaneo di quote (quote in affitto, ecc.), si propone che gli Stati membri ne riversino una determinata percentuale nella riserva nazionale per ridistribuirli ulteriormente. Gli Stati membri avranno inoltre la possibilità di trasferire nelle

riserve nazionali la quota degli affittuari che, allo scadere del contratto di locazione, non intendano riprendere la produzione o vendere la propria quota.

Prodotti mediterranei

Per quel che riguarda i prodotti coltivati sostanzialmente nelle regioni mediterranee, la Commissione ha adottato una proposta sull'olio d'oliva ispirata alla sua recente proposta sul tabacco.

Per quanto riguarda gli ortofrutticoli, la Commissione seguirà da vicino l'applicazione della riforma decisa dal Consiglio nel luglio 1996.

Per quanto riguarda il vino, la Commissione intende rivedere la proposta di riforma, rimasta tale dal 1994, e formularne una nuova, non appena avrà compiutamente analizzato la situazione del mercato del 1997.

Sviluppo rurale

Le misure a favore dello sviluppo rurale riguardano in particolare il sostegno all'adeguamento strutturale del settore agricolo (investimento in aziende agricole, avviamento di giovani agricoltori, formazione alla pensione anticipata), il sostegno alle zone sfavorite, la retribuzione della attività agro-ambientali, gli aiuti agli investimenti nelle infrastrutture di trasformazione e di commercializzazione, gli aiuti alla silvicoltura nonché le misure intese a favorire l'adeguamento delle zone rurali, sempre che siano connesse ad attività agricole o a interventi di riconversione. Questa politica combina per la prima volta tutte le misure relative allo sviluppo delle aree rurali finanziate dal FEAOG e mira ad accompagnare e completare le riforme proposte in materia di politiche di mercato e di sostegno dei prezzi.

Il riassetto della politica dello sviluppo rurale presuppone una radicale semplificazione, una maggiore flessibilità e una migliore applicazione del principio di sussidiarietà.

I criteri attuali di ammissibilità in materia di sostegno alle regioni sfavorite verranno modificati per integrare meglio gli obiettivi ambientali. Il regime di sostegno corrispondente verrà gradualmente trasformato in uno strumento di mantenimento e di promozione dei metodi di coltura con impiego ridotto di fattori di produzione. Inoltre, misure agro-ambientali più mirate dovranno privilegiare in modo specifico la protezione dell'ambiente e la manutenzione del paesaggio naturale.

Per garantire la coerenza tra le misure di sviluppo rurale e altri strumenti della politica agricola comune o altre politiche comunitarie, verranno istituite norme specifiche che serviranno a evitare che i vari strumenti vengano a sovrapporsi. Per determinate misure verranno stabiliti massimali che impediranno qualsiasi uso abusivo dell'aiuto allo sviluppo rurale, come per esempio la concessione di un sostegno supplementare del mercato ingiustificato.

In futuro, i provvedimenti di sviluppo verranno finanziati dalle sezioni "Garanzia" o "Orientamento" del FEAOG, a seconda del contesto regionale nel quale si collocano. Le misure coperte dai programmi riguardanti l'obiettivo 1 e l'iniziativa comunitaria a favore dello sviluppo rurale verranno finanziate sulla sezione "Orientamento" del FEAOG. Altre misure di sviluppo rurale saranno a carico della sezione "Garanzia". Si tratterà delle misure di

accompagnamento e del regime riguardante le zone sfavorite per tutte le aree rurali, nonché delle misure di ammodernamento e diversificazione coperte dai programmi relativi all'obiettivo 2 e dai programmi di sviluppo rurale al di fuori delle regioni degli obiettivi 1 e 2.

Misure orizzontali

Compatibilità ecologica - Per una migliore integrazione delle problematiche ambientali nella PAC, gli Stati membri dovrebbero applicare opportune misure, in particolare per quel che riguarda i regimi speciali di aiuti al mercato.

Modulazione - La ripartizione degli aiuti diretti tra gli agricoltori potrebbe creare, in determinati Stati membri, problemi specifici che rendono necessaria un'impostazione fondata sulla sussidiarietà. Il reddito agricolo (aiuti diretti compresi), tuttavia, incide in misura rilevante sull'occupazione nelle zone rurali. Gli Stati membri saranno quindi autorizzati, entro certi limiti, a modulare gli aiuti diretti in funzione dei livelli di occupazione nelle aziende.

I fondi resi disponibili grazie alla riduzione degli aiuti - nel quadro della compatibilità ecologica e/o della modulazione - resteranno a disposizione dello Stato membro interessato quale aiuto comunitario complementare per misure agro-ambientali.

Massimali dei pagamenti erogati a titolo di aiuto - Per evitare che risorse pubbliche troppo ingenti vengano trasferite a singole aziende, la Commissione propone di introdurre un massimale globale decrescente per gli aiuti diretti. Questa limitazione si applicherebbe soltanto ai pagamenti concessi nel quadro dei regimi di sostegno, previa applicazione della compatibilità ecologica e della modulazione. La riduzione prevista è del 20% per gli importi compresi tra 100 000 e 200 000 ECU e del 25% per gli importi superiori a 200 000 ECU.

7.2.2 Fondi strutturali e fondo di coesione

Le proposte di nuovi regolamenti sui Fondi strutturali e sul Fondo di Coesione costituiranno il quadro giuridico di riferimento per gli interventi di tali Fondi nel periodo di programmazione 2000-2006. L'insieme delle proposte si impernia sui tre principi sanciti da Agenda 2000: concentrazione, semplificazione e chiara ripartizione delle responsabilità. Le proposte riguardano:

- un nuovo regolamento generale recante disposizioni che si applicano a tutti i Fondi (in sostituzione dei due regolamenti del Consiglio vigenti);
- un nuovo regolamento "verticale" per ciascuno dei quattro Fondi (FESR, FSE, SFOP e, per quanto riguarda il FEAOG, il regolamento sullo sviluppo rurale, cfr. sopra);
- un regolamento rivisto per il Fondo di Coesione.

La priorità assoluta è costituita dalle regioni più povere dell'UE per le quali prosegue l'impegno per migliorarne le infrastrutture ed aumentare il livello di istruzione e di formazione della forza lavoro. Secondo la nuova impostazione i Fondi strutturali interverranno inoltre a favore di tutte le zone caratterizzate da problemi strutturali, siano esse zone industriali, rurali, urbane o zone costiere in cui si riscontrano difficoltà nel settore della pesca. Le nuove proposte richiedono una più chiara ripartizione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri ai fini di una maggiore trasparenza e responsabilità e quindi un miglior rapporto costi/benefici. Per aumentare l'effetto moltiplicatore dei Fondi strutturali sono previsti strumenti finanziari innovativi quali le garanzie di credito e fondi di capitale di

rischio; i Fondi strutturali promuoveranno inoltre lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente in misura molto maggiore rispetto all'attuale periodo di programmazione. Facendo seguito al Vertice sull'occupazione del novembre scorso, durante il quale è stata definita la strategia europea di lotta alla disoccupazione, la politica strutturale assume il ruolo fondamentale di supporto alla riforma delle politiche e delle prassi relative al mercato del lavoro, conformemente alla strategia per l'occupazione e agli orientamenti annuali in materia destinati agli Stati membri.

Tre obiettivi per il futuro

A fini di semplificazione, gli obiettivi prioritari dei Fondi strutturali devono essere ridotti da sette a tre. La situazione di tutte le regioni dell'UE verrà riesaminata per stabilire a titolo di quale dei nuovi obiettivi possano chiedere l'intervento dei Fondi strutturali.

Si propongono i seguenti nuovi obiettivi:

Obiettivo 1 : Il primo obiettivo interverrà a favore delle regioni più povere, ossia quelle con livello di sviluppo (misurato in termini di PIL pro capite in base ai dati degli ultimi tre anni disponibili) inferiore al 75% della media comunitaria.

A tali regioni continuerà ad essere attribuito lo stesso ordine di priorità attuale. Nonostante un certo miglioramento, infatti, esse continuano a dover affrontare i problemi più gravi dal punto di vista del reddito, dell'occupazione, delle infrastrutture e della qualificazione dei lavoratori. Benché il divario sia stato ridotto in settori quali le telecomunicazioni, esso potrà essere colmato del tutto soltanto con un impegno a lungo termine, visti i livelli di investimento richiesti.

Saranno comprese nell'obiettivo 1 le isole Canarie, per la loro situazione ultraperiferica, e le regioni attualmente comprese nell'obiettivo 6.

I quattro Fondi strutturali - Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) Orientamento, Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) - interverranno congiuntamente a favore dello sviluppo delle regioni dell'obiettivo 1.

Le regioni attualmente comprese nell'obiettivo 1 che non soddisferanno più il criterio del 75% vedranno progressivamente ridursi l'intervento a loro favore. Tale riduzione degli aiuti sarà scaglionata su un periodo di 6 anni, che diventano 7 per le ex regioni dell'obiettivo 1 che soddisfano i criteri europei di ammissibilità a titolo dell'obiettivo 2. Saranno quindi destinati alle regioni dell'obiettivo 1 circa due terzi delle risorse dei Fondi strutturali. Dell'intervento a titolo dell'obiettivo 1 beneficerà il 20% circa della popolazione europea, compresa quella interessata dalla riduzione progressiva degli aiuti.

Obiettivo 2 : A titolo del nuovo obiettivo 2, l'UE sosterrà la riconversione socioeconomica delle zone con problemi strutturali, anche negli Stati membri più prosperi. Tale esigenza di ristrutturazione, connessa alla carente diversificazione del tessuto economico, è comune a diverse categorie di zone dell'Unione: zone industriali in declino, zone rurali caratterizzate da gravi problemi quali lo spopolamento, zone urbane in crisi; e

ancora, regioni con problemi strutturali nel settore dei servizi e regioni che dipendono in ampia misura dalla pesca.

Gli aiuti strutturali continueranno ad essere erogati per il settore della pesca globalmente considerato e in tutte le zone con fondi dello SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca) e del FEAOG-Garanzia. Il sostegno includerà misure intese a favorire l'ammodernamento della flotta e ad eliminare la capacità di pesca in eccesso, a potenziare l'acquacoltura, gli impianti portuali, le operazioni di trasformazione, commercializzazione e promozione, nonché altre attività.

Misure sociali a favore dei pescatori direttamente interessati dalla ristrutturazione, nonché misure di incoraggiamento della diversificazione, attualmente contemplate dall'iniziativa PESCA, continueranno a far parte degli obiettivi 1 e 2.

Tra le nuove proposte, le zone urbane densamente popolate saranno altresì ammissibili all'intervento nell'ambito dell'obiettivo 2 se devono affrontare problemi quali un elevato livello di povertà, alti tassi di criminalità e basso livello di istruzione.

Il 18% della popolazione europea beneficerà dell'intervento a titolo dell'obiettivo 2. Questa quota complessiva verrà ripartita per Stato membro in base ad una serie di criteri regionali europei e in funzione della quota nazionale di disoccupati nelle zone non comprese nell'obiettivo 1. Nel fare ciò sarà garantito un equo contributo degli Stati membri all'obiettivo globale di concentrazione limitando la riduzione per Stato membro (incluse le regioni che usciranno gradualmente dall'obiettivo 1 ma che saranno sovvenzionabili per l'obiettivo 2) a non oltre un terzo della copertura delle attuali regioni degli obiettivi 2 e 5b. Gli Stati membri verranno associati in misura maggiore rispetto al passato nella selezione delle rispettive regioni da inserire nell'obiettivo 2 entro i massimali di popolazione indicati.

Si cercherà di ripartire equamente le risorse tra le varie categorie di zone. Le zone industriali e quelle del settore dei servizi dovrebbero rappresentare, a titolo indicativo, il 10% circa della popolazione totale dell'Unione, le zone rurali il 5%, le zone urbane il 2% e quelle dipendenti dalla pesca l'1%.

Per le regioni attualmente comprese negli obiettivi 2 e 5b che non saranno più sovvenzionabili a titolo dell'obiettivo 2 è prevista la graduale riduzione degli aiuti nell'arco di quattro anni.

Obiettivo 3 : Il Fondo sociale europeo è stato oggetto di una riforma radicale che lo ha trasformato in uno strumento finanziario di supporto dei piani d'azione nazionali per l'occupazione. Secondo le nuove proposte, i campi d'intervento del FSE sono raggruppati nel nuovo obiettivo 3, destinato a promuovere l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e delle strutture nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione in tutta l'UE. Il nuovo obiettivo costituirà inoltre un quadro di riferimento per gli interventi del FSE attraverso gli obiettivi 1, 2 e 3, garantendo un'impostazione integrata tra le strategie di sviluppo delle risorse umane a livello nazionale ed europeo da un lato, e gli interventi regionali, dall'altro.

Si propongono per il FSE i seguenti cinque campi d'intervento: politiche attive del mercato del lavoro per combattere la disoccupazione, lotta all'esclusione sociale, istruzione e

formazione continua per aumentare le possibilità occupazionali, previsione e promozione dei mutamenti socioeconomici, potenziamento della presenza delle donne sul mercato del lavoro. Ci si propone globalmente di garantire un livello minimo di partecipazione del Fondo sociale nei cinque campi d'intervento e di consentire allo stesso tempo a ciascuno Stato membro di decidere le proprie priorità per quanto riguarda gli investimenti FSE. Tuttavia, viene attribuita particolare rilevanza al miglioramento dei dispositivi di previsione e promozione dei mutamenti socioeconomici e al potenziamento della presenza delle donne sul mercato del lavoro. In pratica, si propone indicativamente di destinare a ciascuno di questi due campi d'intervento politico almeno il 15% delle risorse dei Fondi.

Le iniziative comunitarie

La proposta della Commissione prevede una radicale semplificazione e razionalizzazione delle iniziative comunitarie, che dalle attuali tredici si ridurranno a tre soltanto:

- cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale volta ad incentivare lo sviluppo economico delle regioni e a promuovere un assetto territoriale equilibrato;
- sviluppo rurale;
- una nuova iniziativa di cooperazione transnazionale al fine di combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di qualsiasi natura che ostacolano l'accesso al mercato del lavoro.

La proposta assegna alle nuove iniziative comunitarie una finalità specifica, ossia la realizzazione di azioni d'interesse comune nei campi d'intervento prioritari dell'Unione mediante la cooperazione tra le regioni, gli Stati membri e i vari partner socioeconomici. A fini di semplificazione, ciascuna iniziativa sarà finanziata da un unico Fondo strutturale.

La quota del bilancio complessivo dei Fondi strutturali assegnata alle iniziative comunitarie scende dal 9% al 5%. Le modifiche sono destinate ad aumentare la concentrazione delle risorse e a semplificare considerevolmente la gestione delle iniziative.

7.2.3 Prospettive finanziarie 2000-2006

Il bilancio complessivo delle politiche strutturali dell'UE nel periodo 2000-2006 ammonterà a 286.000 milioni di ecu a prezzi 1999 (275.000 milioni di ecu a prezzi 1997, pari allo 0,46% del PIL) ripartiti nel modo seguente:

Fondi strutturali: 218.400 milioni di ecu a prezzi 1999 (210.000 milioni di ecu a prezzi 1997);

Fondo di Coesione: 20.800 milioni di ecu a prezzi 1999 (20.000 milioni di ecu a prezzi 1997);

Paesi candidati: 46.800 milioni di ecu a prezzi 1999 (45.000 milioni di ecu a prezzi 1997), compreso l'intervento di preadesione pari a 7.280 milioni di ecu a prezzi 1999 (7.000 milioni di ecu a prezzi 1997).

Prospettive finanziarie e accordo interistituzionale (IIA)

La proposta di prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 ricalca quella presentata nell'Agenda 2000. Conformemente a quanto richiesto dal Consiglio europeo di

Lussemburgo, tali prospettive sono state elaborate su base EU15 e prevedono un ampio margine per finanziare l'allargamento. La tabella allegata riporta infatti i costi previsti per l'allargamento e il rispettivo finanziamento, in base ai presupposti tecnici utilizzati dalla Commissione.

La Commissione propone di lasciare inalterato, nel periodo 2000-2006, l'attuale massimale delle risorse proprie pari a 1,27% del PNL e propone altresì di portare gli stanziamenti per impegni a 104,6 miliardi di EURO ai prezzi del 1999 (1,13% del PNL) nel 2006. In termini reali, il tasso medio di crescita dei pagamenti (inclusi gli aiuti preadesione) sarà dell'1,2%.

Agricoltura: seguendo la linea direttrice

Il massimale delle spese agricole, determinato in funzione della direttrice agricola, andrebbe incrementato dell'1,9% annui in termini reali, per passare da 45,2 miliardi di euro nel 1999 a 51,6 miliardi di euro nel 2006 (ai prezzi del 1999).

Le principali componenti della rubrica 1 sono le misure di intervento sui mercati e gli aiuti compensatori diretti, nondimeno tale rubrica andrebbe a comprendere anche:

- lo sviluppo rurale e le misure orizzontali nel settore della pesca (da 4,7 miliardi di euro nel 2000 a 5 miliardi di euro nel 2006)
- le misure nel settore veterinario e fitosanitario (circa 100 milioni di euro annui)
- la componente agricola degli aiuti di preadesione (circa 500 milioni di euro annui).

Le spese agricole aumenteranno in maniera più pronunciata nella fase iniziale della riforma (periodo 2000-2003) per poi stabilizzarsi. Pertanto, il margine previsto nel quadro della direttrice agricola consentirà non solo di finanziare le spese connesse con l'allargamento ma anche di far fronte a eventuali rischi di mercato.

Azioni strutturali (rubrica 2): una maggiore concentrazione

Nel prossimo periodo di programmazione, vale a dire quello 2000-2006, la dotazione prevista a titolo delle misure strutturali sarà di circa 247 miliardi di euro, 7,280 dei quali sotto forma di aiuti preadesione. A causa della concentrazione delle risorse e del *phasing out* degli interventi nel corso del periodo 2000-2006, tale dotazione diminuirà leggermente con una media dell'1,4% annuo. Va detto, tuttavia, che i quindici Stati membri riceveranno più fondi allora che nel precedente periodo di programmazione, vale a dire, in cifre, circa 240 miliardi di euro per il 2000-2006, contro i 208 miliardi di euro (a prezzi del 1999) per il periodo 1993-1999.

La Commissione propone di concentrare considerevolmente le risorse a titolo dei fondi strutturali, riducendo gli obiettivi da sette a tre.

Politiche interne (rubrica 3): un settore di crescita

Secondo le nuove prospettive finanziarie le politiche interne dovrebbero registrare il più alto tasso di aumento, riflettendo così l'importanza attribuita alla crescita e alle politiche dell'occupazione. La dotazione totale prevista per le politiche interne andrà progressivamente aumentando a una media del 2,5% e passerà da 6 390 milioni di euro nel 1999 a 7 600 milioni di euro nel 2006. Le principali priorità in materia sono le reti transeuropee (RTE), la ricerca e

l'innovazione, l'istruzione e la formazione, l'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente e i provvedimenti di sostegno alle piccole imprese.

Tabella 1 Prospettive finanziarie

Milioni di euro - prezzi 1999	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stanziamenti per impegni								
1. AGRICOLTURA(*)	45 205	46 050	46 920	47 820	48 730	49 670	50 630	51 610
<i>di cui: aiuto preadesione</i>		520	520	520	520	520	520	520
2. AZIONI STRUTTURALI	39 025	36 640	37 470	36 640	35 600	34 450	33 410	32 470
Fondi strutturali	32 731	32 600	33 430	32 600	31 560	30 410	29 370	28 430
Fondo di coesione	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Strumento strutturale di preadesione		1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
<i>Adeguamenti (**)</i>	3 294							
3. POLITICHE INTERNE	6 386	6 390	6 710	6 880	7 050	7 230	7 410	7 600
4. AZIONI ESTERNE	6 870	6 870	7 070	7 250	7 430	7 610	7 790	7 900
<i>di cui: aiuto preadesione</i>		1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
5. AMMINISTRAZIONE	4 723	4 730	4 820	4 910	5 010	5 100	5 200	5 300
6. RISERVE	1 192	850	850	600	350	350	350	350
Riserva monetaria	500	500	500	250	0	0	0	0
Riserva per aiuti d'urgenza	346	200	200	200	200	200	200	200
Riserva per garanzie	346	150	150	150	150	150	150	150
TOTALE STANZIAMENTI PER IMPEGNI	103 401	101 530	103 840	104 100	104 170	104 410	104 790	105 230
TOTALE STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	96 380	98 800	101 650	102 930	103 520	103 810	104 170	104 560
Stanziamenti per pagamenti (in percentuale del PNL)	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Margine	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Disponibile per l'adesione				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Massimale risorse proprie	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(*) Il massimale corrisponde alla linea direttrice agricola.

(**) Compreso l'importo relativo al meccanismo di finanziamento del SEE e l'adeguamento proposto dalla Commissione al fine di tener conto delle condizioni di esecuzione del bilancio 1997.

8 Appendice: La normativa comunitaria, nazionale e regionale

Reg. (CEE) 2092/91 del Consiglio, concernente il metodo di produzione biologica dei prodotti agricoli e le derrate alimentari. Definizioni di prodotti e tecniche produttive, produzione, trasformazione, etichettatura, pubblicità, importazione da paesi terzi, commercializzazione, regime di controllo e requisiti minimi per gli organismi di controllo.

Reg. 2078/92 del Consiglio, concernente i metodi di produzione agricola compatibili con l'esigenza della protezione dell'ambiente, nonché la gestione dell'ambiente naturale. Obiettivi fondamentali:

-completare le trasformazioni previste nell' ambito delle organizzazioni comuni dei mercati;

-contribuire alla realizzazione degli obiettivi delle politiche europee in materia agricola e ambientale;

-assicurare agli agricoltori un reddito adeguato.

2 gruppi di misure: le prime 4 limitano gli impatti negativi dell' agricoltura sull' ambiente; altre 3 misure mirano a valorizzare gli effetti positivi dell' agricoltura sul territorio.

Gli aiuti europei alle produzioni biologiche sono comprese in questo regolamento.

La normativa delega ai piani pluriennali zionali gli aspetti operativi, ma comunque fissa gli importi massimi per ogni insieme di misure.

In Italia solo 12 regioni sono riuscite a predisporre i rispettivi regolamenti di attuazione e a farli approvare dalla Commissione in modo di rendere operative le misure per il 1994 (primo anno previsto di applicazione). In Campania il piano regionale è stato approvato in tempo utile per le domande del 1997.

Reg. (CEE) 1935/95, integrazioni al Reg. 2092/91; etichettatura, provenienza dei materiali di propagazione vegetale, autorizzazione dei nuovi prodotti impiegabili.

Reg. 746/96 del Consiglio, contiene alcune modalità di applicazione del Reg. 2078/92

Dir. 74/63/CEE 1973 del Consiglio, concernente i valori massimi nei mangimi animali di sostanze indesiderabili.

Dir. 86/363/CEE 1986 del Consiglio, concernente i valori massimi dei residui di pesticidi nei prodotti alimentari d' origine animale.

Dir. 90/642/CEE 1990 del Consiglio, concernente i valori massimi dei residui di pesticidi nei prodotti alimentari d' origine vegetale, compresi la frutta e le verdure.

Decreto Ministeriale 25.5.1992 n.338, Recepimento del Reg. 2092/91

Decreto Ministeriale 31.12.1992, Riconoscimento di 6 Organismi di Controllo.

Documento MiRAAF GL (Gruppi di Lavoro) 782/92, Requisiti degli organismi di controllo.

Decreto Legislativo 27.01.1992 n. 109, attuazione delle direttive 89/395 CEE e 89/396 CEE concernenti l' etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari. Modificato dal D.P.C.M. 6.02.96 n. 175

Documenti MiRAAF GL (Gruppi di Lavoro) 842/93, 1599/93, 1323/93, 531/94, 694/94, Etichettatura di bioprodotti.

Sentenza della Corte Costituzionale 28.05.93 n. 278, annullamento del D.M. n.338

Decreto Legislativo 17.3.1995 n.220. Secondo recepimento del Reg. 2092/91 in seguito alla sentenza della Corte Cost. che annullava il primo. Disposizioni per l' attuazione degli articoli 8 e 9 del Reg. (CEE) 2092/91.

Lazio, Legge Regionale 27.7.1989, n.51. Norme per l' agricoltura biologica. Indicazioni e modalità operative di attuazione. E' attesa una nuova legge per Maggio-Giugno 1998.

Umbria, Legge Regionale 28.12.1990, n.46, e L.R. 28.8.95, n.39, idem.

Emilia Romagna Legge Regionale 26.10.1993, n.36, idem; L.R. 2.8.97, n.28, abrogazione della precedente e nuove norme per il settore biologico.

Disciplinari per produzioni vegetali e animali, a cura delle associazioni e degli organismi di controllo.

Bibliografia

ISMEA (1995): *Stato e prospettive dell' agricoltura biologica*, Roma

INEA (1996): *L'applicazione del regolamento CEE 2078/92 in Italia: campagne 1994 e 1995*, Roma

Commissione Europea (1997): *Agenda 2000*, Comunicazione della Commissione DOC 97/6

INEA (1997): *Rapporto sulle politiche agricole dell' Unione Europea*, Roma