

GLI EFFETTI REGIONALI DELLE PAC DESTINATA AL SOSTEGNO AI SEMINATIVI

Paola BERTOLINI ed Enrico GIOVANNETTI

Università di Modena e Reggio Emilia, Via Berengario 51, 41100 Modena (Italy)

SOMMARIO

Gli interventi destinati all'agricoltura mantengono uno spazio rilevante all'interno delle azioni comunitarie, determinando ricadute importanti sotto il profilo della coesione o dell'ampliamento delle divergenze. Il paper si propone di esaminare gli effetti regionali indotti dalla Riforma McSharry, che introduce un sistema di aiuti diretti al reddito, destinati a sostituire il precedente intervento basato sui prezzi garantiti. L'obiettivo principale del lavoro è quello di esaminare la distribuzione quantitativa degli aiuti a livello regionale, al fine di verificarne l'impatto e valutarne gli effetti in termini di promozione della coesione o di ampliamento delle divergenze delle regioni. L'impatto dei sussidi sulle regioni viene posto in relazione alle caratteristiche economiche delle diverse regioni. L'analisi evidenzia che l'intervento della pac, è molto importante, specie per alcune regioni; tuttavia, pur con significative differenze tra i paesi, in generale amplia le divergenze piuttosto che contribuire a ridurle.

Lavoro svolto nell'ambito della ricerca Miur, Progetti di interesse "*Cambiamenti strutturali di lungo periodo nelle regioni dell'Unione Europea*", coordinato da R. Fanfani, Università di Bologna

1. INTRODUZIONE

In termini di spesa, la Politica Agricola Comunitaria (Pac) è la più importante politica dell'Unione Europea. Da sempre, il suo obiettivo principale è stato quello di sostenere i redditi dei produttori agricoli e di stimolare l'ammodernamento del settore agricolo. Lo strumento principale di politica economica utilizzato a tale scopo si è basato per circa trent'anni sul sostegno dei prezzi agricoli; in altre parole, si trattava di prezzi amministrati che consentivano da un canto di attuare una politica protezionistica nei confronti del resto del mondo e di proteggere il reddito dei produttori mediante il pagamento di prezzi di intervento, solitamente superiori a quelli del mercato internazionale. L'intervento, finanziato dalla sezione Garanzia del Feoga, ha rappresentato (ed è tuttora) la componente più cospicua del sostegno agricolo comunitario (Fanfani, 1996). Nel corso degli anni '70 l'impianto di sostegno della politica dei prezzi è stato in più riprese corretto; tuttavia, è soprattutto con la riforma Mc Sharry del 1992 che l'UE si propone di cambiare indirizzo nel sostegno accordato alla propria agricoltura, al fine di rispondere alle pressioni provenienti in tale senso sia dal fronte internazionale che da quello interno (De Filippis et al, 1999). La filosofia della riforma si fonda sostanzialmente su due elementi: ridurre i prezzi istituzionali dei prodotti più importanti e compensare il conseguente impatto di questi tagli sui redditi dei produttori tramite pagamenti diretti. Il nuovo corso, avviato come si è appena detto nel 1992 (riforma Mc Sharry) è stato rafforzato nel luglio 1997, con la presentazione di Agenda 2000: il reindirizzamento degli interventi ha portato a sostituire gradualmente i prezzi di sostegno con sussidi diretti agli agricoltori, basati sulle rese storiche dei vari prodotti (Conforti et al. 2000). La riforma ha incluso due elementi importanti: in primo luogo sono stati ridotti i prezzi ufficiali e, secondariamente, è stato istituito un nuovo quadro di riferimento per le misure di sviluppo rurale, considerato l'elemento centrale della riforma e, da allora, secondo pilastro della PAC (Zezza 2000).

Nell'ambito della PAC, i seminativi hanno sempre rivestito un ruolo preminente nel panorama produttivo dell'Unione Europea, tanto da essere oggetto della prima organizzazione dei mercati della Comunità Europea che fu istituita nel 1962. Tale categoria comprende una vasta gamma di colture annuali di primaria importanza come il grano, l'orzo, il mais, la segale, la colza, il girasole, le quali rappresentano il 40% della superficie agricola utilizzata dell'Unione e sono presenti in tutti gli Stati Membri.

A partire dal 1992, essi beneficiano di un regime comunitario di aiuti per ettaro che prevede anche misure di ritiro dei terreni dalla produzione (set-aside); questo sistema costituisce la prima voce di spesa del bilancio dell'Unione ed è uno dei principali oggetti di rinnovamento della PAC elaborato nell'ambito della riforma Mac Sharry e, in seguito, di Agenda 2000.

Scopo del nostro lavoro è quello di stimare la distribuzione regionale dei sussidi comunitari per i seminativi nel periodo compreso tra il varo della riforma McSharry e quello successivo di Agenda 2000. L'obiettivo principale è quello di esaminare la distribuzione quantitativa degli aiuti a livello regionale, colmando una lacuna abbastanza significativa data la rilevanza rivestita dagli aiuti in questione; ciò consente di verificare l'impatto regionale dell'azione comunitaria considerata, che per la sua entità può giocare un ruolo tutt'altro che marginale di promozione della coesione tra le regioni o di ampliamento delle divergenze (Pecci 2000).

Si intende verificare anche se, e in quale misura, il passaggio dal sistema di sostegno di prezzi al nuovo meccanismo di pagamenti diretti agli agricoltori abbia comportato effettivamente un cambiamento di indirizzo nella destinazione dei finanziamenti all'agricoltura europea; è noto infatti che la politica dei prezzi, dato il suo funzionamento, finiva per premiare alcuni territori ed aziende (solitamente quelli centro-settentrionali e a produttività più elevata), con l'effetto di accrescere i divari all'interno dell'agricoltura europea anziché ridurli. Ci si chiede se la nuova impostazione dell'intervento sia in grado di correggere la rotta, sì da contribuire a

ridurre i divari economici tra le varie regioni europee, incrementandone la coesione, oppure se continuino a manifestarsi le tendenze precedenti.

2. LA RIFORMA DELLA PAC PER I SEMINATIVI

La riforma della PAC del 1992 ha compreso nel comparto dei seminativi i cereali, i semi oleosi e le piante proteiche, in precedenza regolamentati separatamente. Il meccanismo di applicazione consisteva in un regime di sostegno al reddito a favore degli agricoltori, che si concretizzava in una compensazione fissata per ettaro e differenziata su scala regionale.

Per i cereali (grano tenero, grano duro, orzo, avena, segala, sorgo, mais, miglio e altri) era prevista una riduzione graduale del prezzo di intervento, compensata da aiuti per ettaro, calcolati utilizzando il parametro di base e le rese unitarie dei seminativi per zone omogenee, definite su base regionale da ciascuno Stato membro. Per il grano duro, era previsto un ulteriore contributo a favore produttori in alcune zone individuate dalla Comunità come tradizionalmente vocate a questa coltivazione.

Preordinata al pagamento delle compensazioni era anche la definizione della cosiddetta “Superficie di base regionale”, corrispondente alla superficie complessivamente coltivata a seminativi o messa a riposo con il regime di set-aside.

Se la superficie per cui veniva richiesta la compensazione superava tale “Superficie di base regionale”, erano previste sanzioni consistenti nella riduzione per ogni singolo agricoltore delle superfici ammissibili ad usufruire del pagamento compensativo in misura proporzionale al superamento delle Superfici di base per ogni tipo di aiuto.

Si prevedevano inoltre due regimi di applicazione: l’uno generale, accessibile a tutti i produttori, e l’altro semplificato, riservato esclusivamente ai piccoli produttori (aziende la cui superficie a seminativi non superasse quella necessaria a produrre 92 tonnellate di cereali), le cui dimensioni variavano a seconda delle rese medie cerealicole definite dal Piano di regionalizzazione. Nel caso del regime semplificato, il pagamento compensativo veniva concesso integralmente per tutta la superficie a seminativi dell’azienda, senza ulteriori condizioni. Grandi produttori erano invece definiti come i conduttori di aziende atte a produrre quantità superiori a 92 tonnellate. Per poter usufruire del contributo, per costoro era previsto l’obbligo di ritirare dalla produzione il 15% della loro superficie a seminativi. Questi terreni messi a riposo godevano poi di un contributo a parte, calcolato nello stesso modo della compensazione per la diminuzione dei prezzi dei cereali e proporzionale alla superficie non coltivata.

Nella categoria dei semi oleosi rientravano soia, girasole, colza e ravizzone. Per questi prodotti la compensazione veniva calcolata come differenza fra il prezzo di equilibrio fra cereali e piante oleaginose e il prezzo di riferimento. Il primo era determinato in modo tale da non costituire un particolare incentivo a favore dell’una o dell’altra coltura, il secondo invece corrispondeva al prezzo del mercato mondiale.

Il contributo effettivo veniva ottenuto moltiplicando il coefficiente di compensazione di base per le rese definite nel Piano di regionalizzazione, ed era pertanto suscettibile di variazioni a seconda delle regioni. Anche per il settore delle piante oleaginose era prevista la definizione di Superfici Massime Garantite, definite globalmente per la Comunità, lo splafonamento delle quali comportava una riduzione del sussidio in misura proporzionale alla percentuale delle superfici in eccesso.

Infine, nel settore delle piante proteiche (piselli, fave e lupini dolci), la compensazione veniva calcolata come per i cereali utilizzando però un coefficiente di compensazione pari a 65 ECU/ha (Fanfani, 1996).

Alla riforma Mac Sharry segue la trattativa agricola scaturita da *Agenda 2000* del luglio 1997. In tale documento le proposte di riforma della PAC erano inserite nel contesto di una

riflessione assai più ampia sull'intero impianto delle politiche economiche e sociali dell'Unione Europea, valutazione che nasceva come esigenza da parte della Commissione di rispondere in modo programmatico ai problemi posti dall'allargamento della Comunità ai Paesi dell'Europa Centro-Orientale (PECO).

L'accordo fra i Paesi membri è stato raggiunto dopo circa due anni di dibattito, in occasione del vertice di Berlino del marzo 1999; la nuova tappa del processo di rinnovamento della PAC che riguarda il periodo 2000-2006. Il nuovo indirizzo riprende ed amplia i tre elementi qualificanti già presenti nella riforma Mc Sharry: la continuazione del processo di "disaccoppiamento" tra sostegno e produzione, il ridimensionamento del peso delle tradizionali politiche di mercato a favore delle misure di sviluppo rurale, la maggiore importanza attribuita alla qualità ed alla salvaguardia ambientale. Per i seminativi si prosegue sulla strada del disaccoppiamento del sostegno, cioè verso un graduale passaggio da un sostegno attraverso un prezzo garantito a quello che prevede aiuti diretti. Elementi principali della riforma infatti sono la riduzione del prezzo di intervento, la sua parziale compensazione mediante l'aumento degli aiuti diretti e il livellamento dei pagamenti diretti relativi alle diverse colture.

3. LA STIMA DEGLI AIUTI PER REGIONE

Per la realizzazione del lavoro sono state utilizzati i dati contenuti nella Banca dati Regio di Eurostat per il periodo 1992-2000 e la stima è stata condotta a livello NUTS 2 per quattordici paesi dell'Unione Europea, con l'eccezione del Regno Unito, per cui il data-base non fornisce alcun tipo di informazione relativa agli importi dei sussidi comunitari ricevuti, né a livello nazionale né al livello regionale.

Il data-base utilizzato presenta il grande vantaggio di offrire un livello di disaggregazione significativo per la nostra indagine; tuttavia si presenta alquanto lacunoso, specie riguardo alle informazioni relative alla distribuzione regionale degli aiuti, disponibili invece per l'aggregato nazionale. Per colmare tale lacuna, là dove si presentava, si è proceduto ad una stima, che si basa sull'utilizzo dei dati della produzione lorda vendibile ad ettaro, della superficie agricola utilizzata (SAU) e destinata ai seminativi, dei finanziamenti erogati dall'UE a livello nazionale. Tale scelta è stata sollecitata dal fatto che i sussidi riservati al comparto dei seminativi, in seguito all'applicazione della riforma dipendono dall'ammontare degli ettari di superficie destinata alla loro coltivazione, compatibilmente con le soglie massime definite a livello nazionale; quindi, il complesso degli aiuti ai seminativi per singola regione (Asr_i) può essere indirettamente stimato mediante l'utilizzo la Superficie Agricola Utilizzata della regione i coltivata a seminativi ($SAUsr_i$), la loro Produttività per ettaro nella regione i ($PLVsr_i / HAsr_i$) e l'importo dei relativi pagamenti diretti corrisposti dall'Unione a livello aggregato del Paese n (Asn_j).

In questo modo, gli aiuti per singola regione e per le colture considerate (cereali, semi oleosi e piante proteiche) possono calcolati sulla base di:

$$SAUsr_i \times (PLVsr_i / HAsr_i) : Asr_j = SAUsn_j \times (PLVsn_j / HAsn_j) : Asn_j$$

$SAUsr_i$ = Superficie Agricola Utilizzata a seminativi nella regione i (espressa in ettari);

$PLVsr_i$ = Produzione Lorda Vendibile di seminativi nella regione i (espressa in tonnellate);

$HAsr_i$ = ettari coltivati a seminativi nella regione i ;

$SAUsn_j$ = Superficie Agricola Utilizzata a seminativi nel Paese j (espressa in ettari);

$PLVsn_j$ = Produzione Lorda Vendibile di seminativi nel Paese j (espressa in tonnellate);

$HAsn_j$ = ettari coltivati a seminativi nel Paese j

Il calcolo dei sussidi a livello regionale è stato effettuato nel rispetto dei seguenti vincoli:

$$\sum Asr_i = Asn_i$$

$$\sum SAUsr_i = SAUsn_i$$

Per verificare l'attendibilità delle stime, è stato fatto un confronto tra il valore stimato e quello fornito dall'UE per i paesi per cui tale informazione era disponibile; i risultati hanno confermato la buona rispondenza delle stime all'andamento effettivo degli aiuti (gli scarti sono stati in media non superiori all'1-2% nei casi peggiori).

Al fine di verificare l'impatto economico dei sussidi tra le varie regioni, l'andamento dei sussidi è stato confrontato con il numero delle aziende agricole della regione, gli ettari totali ed utilizzati, il numero di addetti agricoli, il valore della Produzione Lorda Vendibile del settore agricolo nel suo complesso, il Prodotto Interno Lordo pro-capite (espresso in PPA) e il Prodotto Interno Lordo totale.

4. LA DISTRIBUZIONE DEGLI AIUTI NEI PAESI DELL'UE

Prendendo in considerazione l'Unione Europea nel suo complesso e la situazione di ciascun Paese Membro al suo interno, si vede confermata anche in questo caso la tendenza della PAC a favorire i Paesi caratterizzati da un'agricoltura di tipo continentale tipica dell'Europa del Nord rispetto alle tipologie produttive prevalenti nelle aree mediterranee.

Già analizzando la ripartizione delle spese del FEOGA-Garanzia fra i quindici Paesi Membri negli anni successivi all'attuazione della riforma, si nota che la maggior parte di esse è affluita a cinque Stati soltanto: Francia (che ha ricevuto in media quasi il 30% del totale), Germania (più del 21%), Spagna e Italia (circa l'11% per ognuna) e Regno Unito (9%).

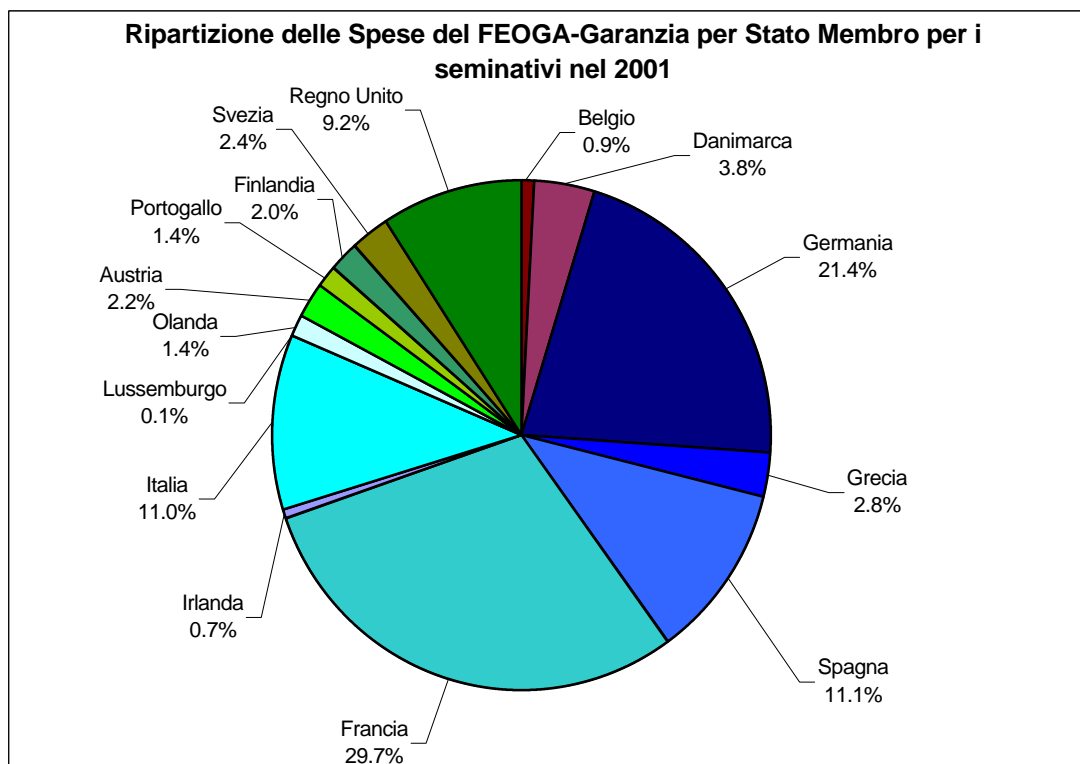
Tabella 1 Ripartizione delle spese del FEOGA-Garanzia per i seminativi (milioni di Euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belgio	235.7	187.2	182.7	182.8	219.5	196.9	165.9
Danimarca	636.6	689.8	681.7	684.9	724.6	669.7	665.6
Germania	3224.9	3535	3563	3927.7	3870.5	3682.4	3739.2
Grecia	385.5	417.9	458.8	462.4	472.6	442.7	482.5
Spagna	2289.7	1221.8	1651.7	1681.6	1699.6	1519.3	1934.3
Francia	4777.5	5180.4	5235.7	5416.5	5678.5	5121.4	5181
Irlanda	76.7	101	124.2	130.8	123.5	116.9	120
Italia	1472.2	2033	2207.9	1951.2	1831.6	1748.9	1919.6
Lussemburgo	7.7	9.5	9.5	9.8	10.0	9.2	10.6
Olanda	237.6	229.1	229.1	218.4	247.3	264.7	250.8
Austria	46.2	383	373.8	387.8	403.6	373.8	379.4
Portogallo	237.2	176.6	211.1	182.7	180.1	178.1	241.8
Finlandia	28.8	232.1	249	264.3	256.4	251.3	353
Svezia	44.1	423.9	475.2	490.8	450.2	433.6	419.9
Regno Unito	1300.6	1542.1	1808.6	1953.6	1697.9	1654	1602.5
TOT. UE	15001	16362.4	17462	17945.3	17865.9	16662.9	17466.1

Fonte: INEA

Relativamente all'anno 2001, la ripartizione dei sussidi per il comparto dei seminativi può essere rappresentata nel seguente grafico:

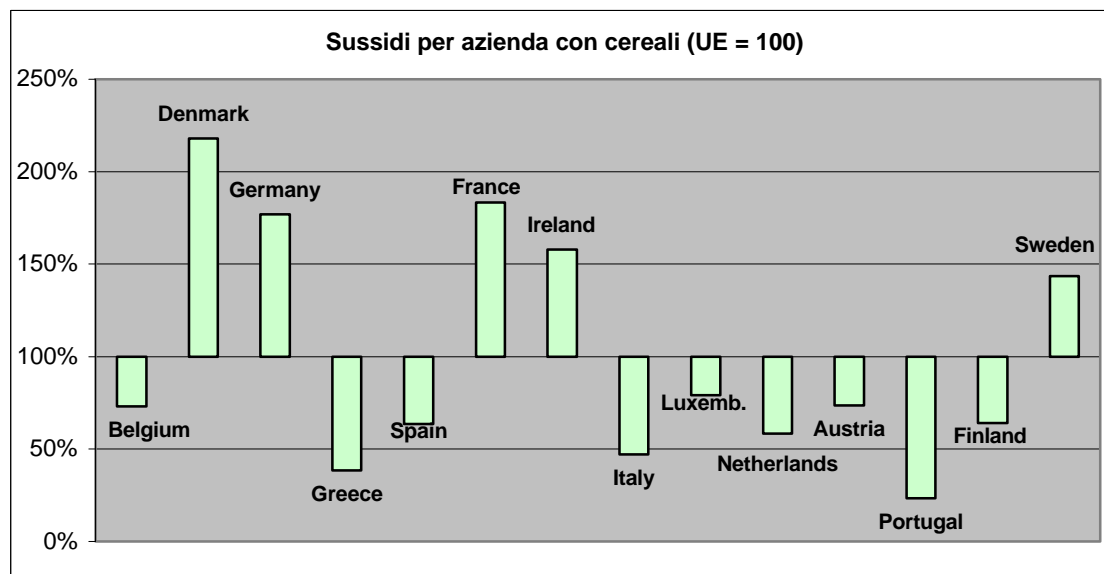
Figura 1 Ripartizione delle spese FEOGA - Garanzia



Fonte: Eurostat

Se si considera, invece, l'andamento dei sussidi medi ricevuti dalle aziende con cereali e la posizione relativa di ciascun Paese rispetto al valore medio europeo assunto come indice, emerge che gli Stati che sono risultati maggiormente avvantaggiati dalla riforma sono tutti appartenenti alla fascia continentale: Francia, Germania, Danimarca, Svezia e Irlanda. Al contrario, Grecia, Italia e Portogallo sono quelli ad essersi scostati in misura più consistente dalla media comunitaria.

Figura 2 Sussidi per azienda



Fonte: Eurostat

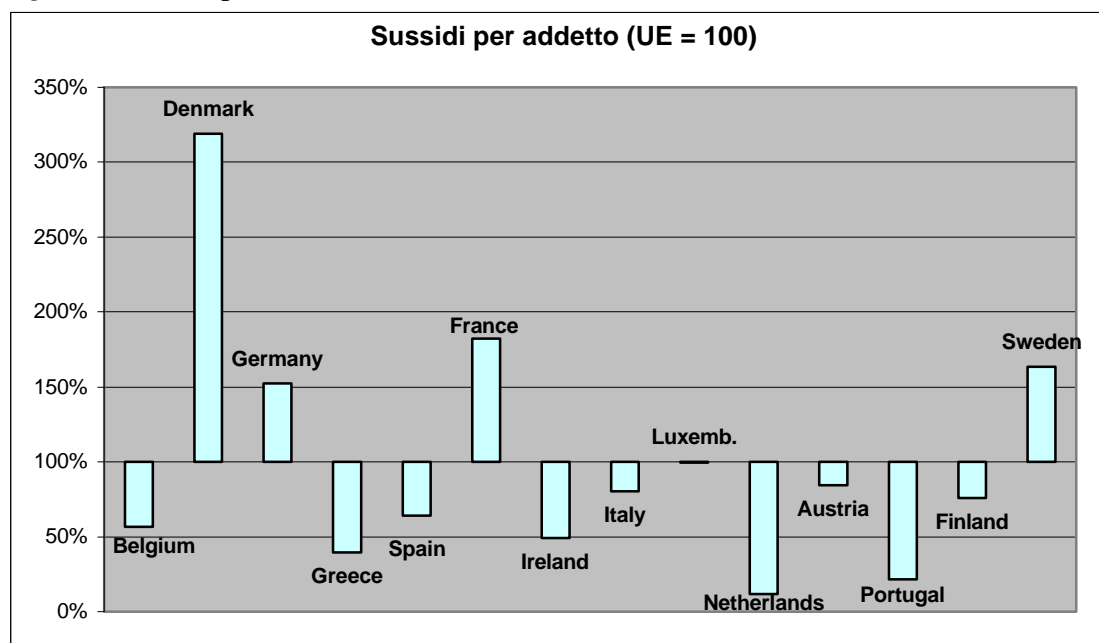
Un risultato analogo si riscontra anche nel caso dei sussidi medi ricevuti da ogni addetto occupato nel settore agricolo. Rispetto alla media europea, gli addetti che hanno ricevuto proporzionalmente gli aiuti più consistenti sono stati quelli francesi, tedeschi, danesi e svedesi, mentre per Grecia, Irlanda, Olanda e Portogallo i pagamenti sono risultati inferiori al valore medio comunitario per tutti gli anni presi in esame.

Tabella 2 Sussidi medi per addetto (Euro)

	1999	1998	1997	1996	1995
UE	1480.65	1541.18	1533.33	1497.56	1357.28
belgio	983.02	1120.74	867.16	844.28	959.65
danimarca	5057.14	4835.45	4892.43	4758.52	4058.19
germania	2221.22	2424.06	2337.97	2265.13	2064.53
grezia	ND	697.13	605.94	550.76	439.81
spagna	1081.72	1079.32	980.96	992.25	848.52
francia	ND	2926.98	2795.15	2620.36	2441.71
irlanda	696.10	744.30	752.41	664.16	549.37
italia	1291.70	1263.35	1231.12	ND	ND
lussemburgo	1667.65	1216.00	1527.50	1390.91	988.71
olanda	189.76	181.23	180.56	179.83	176.04
austria	1009.30	1135.59	1294.09	1279.97	1728.57
portogallo	292.42	242.83	330.34	339.98	386.35
finlandia	1181.20	1165.52	1164.18	1211.74	1117.40
svezia	2096.54	2544.01	2506.78	2370.36	1885.82

Fonte: stime su dati Eurostat e INEA

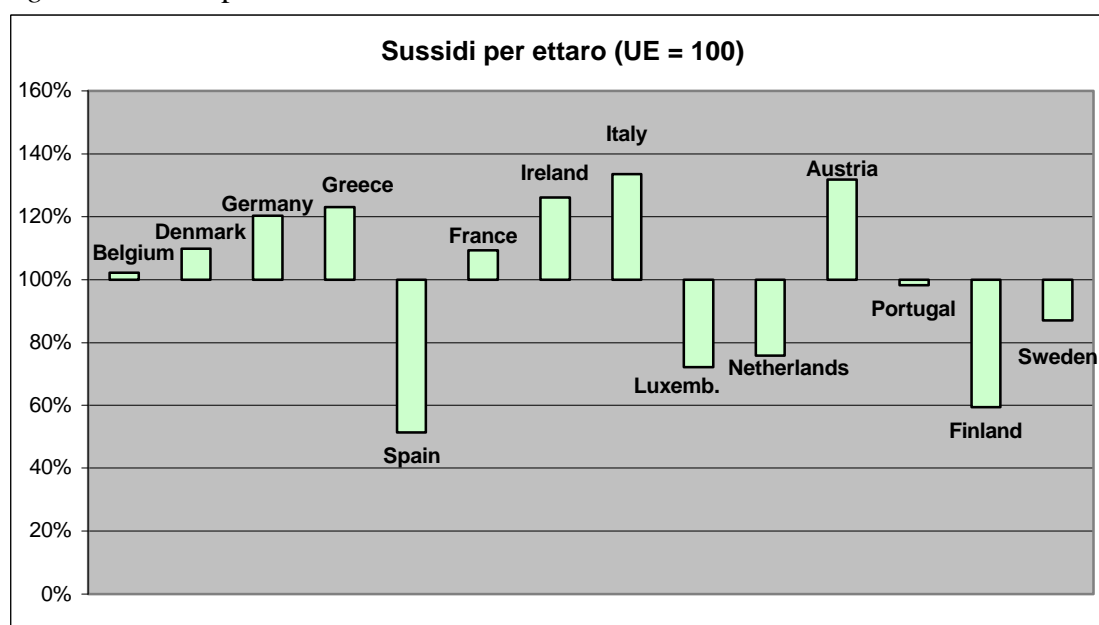
Figura 3 Sussidi per addetto



Fonte: Eurostat

Nel caso dei sussidi medi erogati per ogni ettaro coltivato a cereali si osserva, invece, una maggiore omogeneità fra i vari Paesi; i valori estremi sono rappresentati da Spagna e Finlandia, che presentano gli importi più bassi rispetto alla media europea, mentre l'Italia si ritrova in una posizione di netto vantaggio rispetto agli altri Stati Membri.

Figura 4 Sussidi per ettaro



Fonte: Eurostat

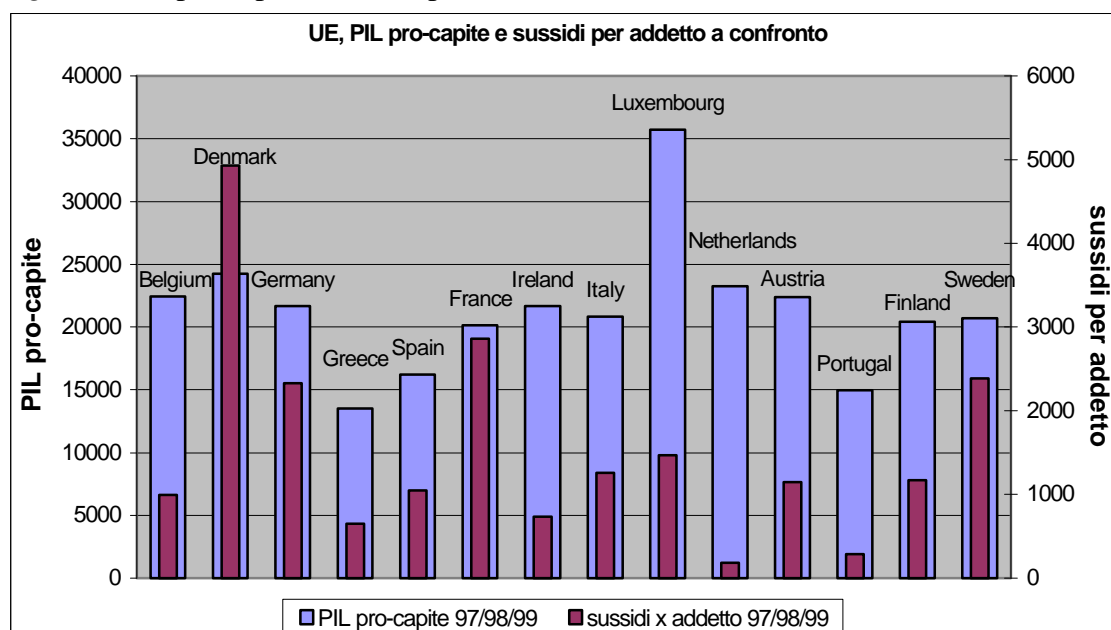
Prendendo in considerazione l'andamento del PIL pro-capite nel triennio 1997/98/99 in ognuno dei Paesi esaminati e confrontandolo con l'evoluzione dei sussidi medi ricevuti da ogni addetto nello stesso periodo, è emerso che l'ammontare maggiore degli aiuti (con l'eccezione del Lussemburgo, il cui contributo alla produzione agricola comunitaria è davvero

modesto) è stato corrisposto agli Stati che presentano il PIL pro-capite più elevato (Germania, Francia, Svezia e Danimarca), mentre a Grecia, Spagna e Portogallo, cui corrisponde il PIL pro-capite più ridotto su tutto il territorio dell'Unione, sono proporzionalmente affluiti gli aiuti minori.

Ed in questo senso si può concludere che, per l'Unione Europea nel suo complesso, la riforma non ha pienamente conseguito il suo scopo originario di favorire la coesione fra i vari Paesi Membri e di attenuarne i divari ma anzi sembra averli accentuati.

Se, infine, si valuta la distribuzione dei sussidi fra le imprese classificate in base alla loro dimensione economica, emerge che la riforma del 1992 ha determinato un preciso fenomeno di polarizzazione: da un lato, un ridotto numero di aziende di grandi dimensioni (che rappresentano l'8.6% del totale) che riceve la quota più consistente degli aiuti comunitari (più del 60%); dall'altro, un considerevole numero di aziende di piccole dimensioni (pari al 55% del totale) cui viene corrisposta una percentuale molto modesta dei pagamenti diretti (il 5% circa). In questo senso, si nota come la riforma abbia per lo più avvantaggiato le grandi imprese di stampo imprenditoriale tipiche dell'Europa continentale a scapito di quelle di piccole dimensioni, in genere a conduzione familiare, prevalenti nell'area mediterranea.

Figura 5 PIL pro capite e sussidi per addetto



Fonte: Eurostat

Tabella 3 UE - Numero di imprese e totale Area Agricola per dimensione di impresa

	< 5 ha	da 5 a 10 ha	da 10 a 20 ha	da 20 a 30 ha	da 30 a 50 ha	> 50 ha	TOTALE
Numero	3901740	929200	757700	386890	415070	598510	6989110
%	55.8%	13.3%	10.8%	5.5%	5.9%	8.6%	100.0%
Superficie	7007600	6523010	10706110	9438970	16019950	78995800	128691440
%	5.4%	5.1%	8.3%	7.3%	12.4%	61.4%	100.0%

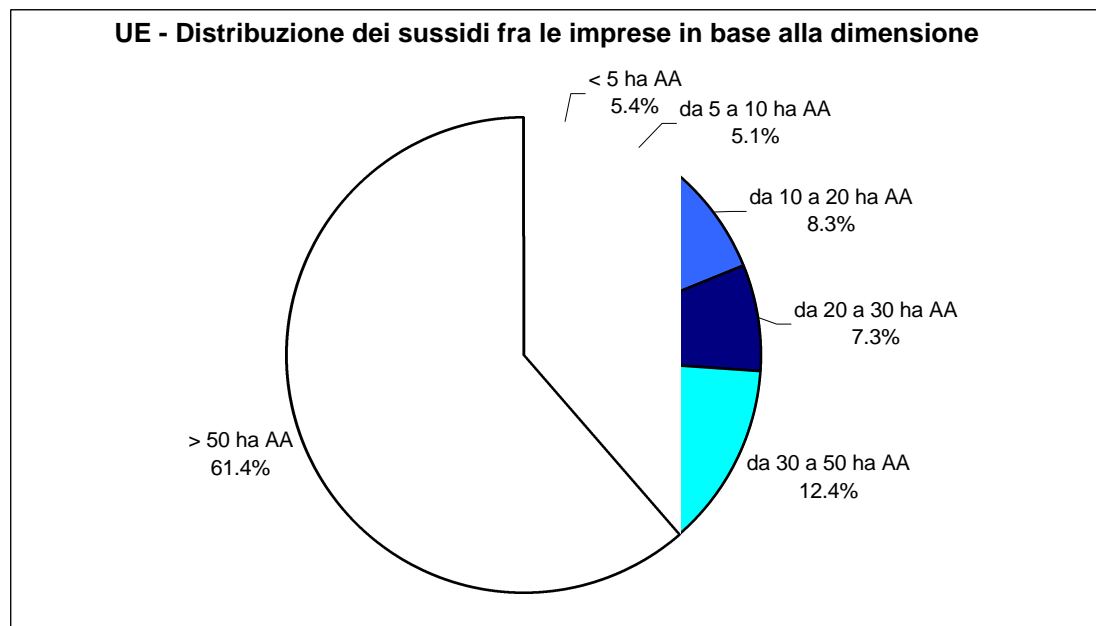
Fonte: Eurostat

Tabella 4 Sussidi ai cereali per classi di imprese (in milioni di Euro)

	< 5 ha	da 5 a 10 ha	da 10 a 20 ha	da 20 a 30 ha	da 30 a 50 ha	> 50 ha	TOTALE
<i>UE-15</i>	950.9	885.1	1452.7	1280.8	2173.7	10718.9	17462.0

Fonte: stime su dati Eurostat

Figura 6 Distribuzione dei sussidi



L'ammontare medio dei sussidi ricevuti da ciascuna azienda sulla base della dimensione economica risulta essere il seguente:

Tabella 5 Sussidi medi per azienda in base alla dimensione (in Euro)

	< 5 ha	da 5 a 10 ha	da 10 a 20 ha	da 20 a 30 ha	da 30 a 50 ha	> 50 ha
UE-15	244	953	1917	3310	5237	17909

Fonte: stime su dati Eurostat

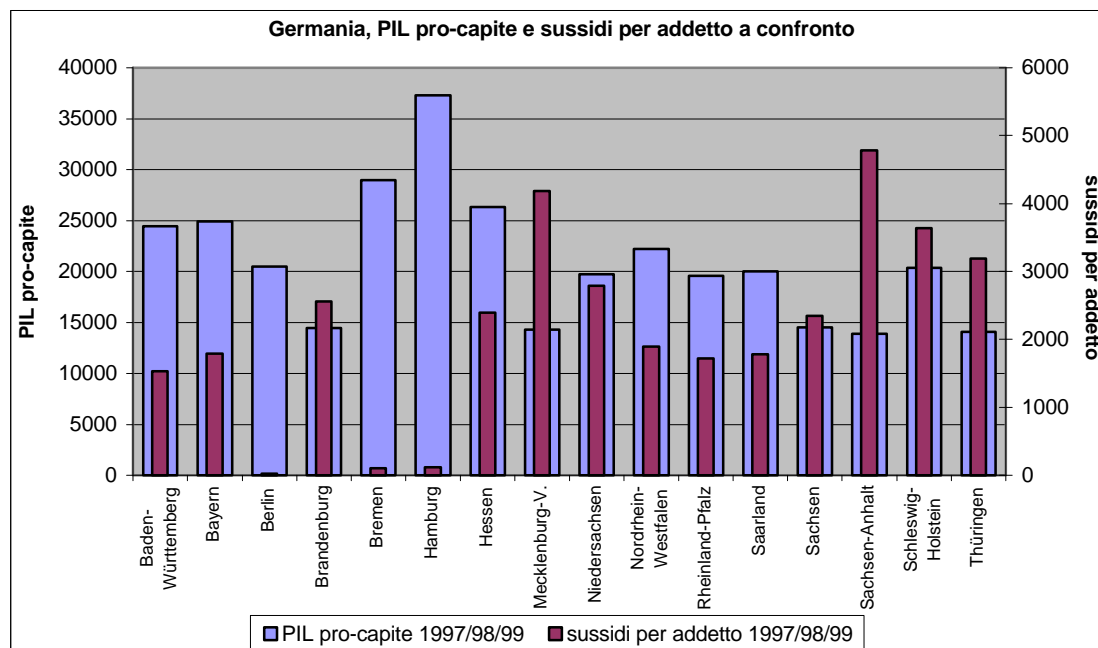
Analizzando la situazione relativa ai quattro Paesi che ricevono la quota più consistente di aiuti comunitari, si vede come i risultati non siano uniformi ma differiscano da caso a caso.

5. DISTRIBUZIONE REGIONALE DEGLI AIUTI NEI PRINCIPALI PAESI PRODUTTORI

Per la Germania, ad esempio, confrontando l'importo medio dei sussidi per addetto relativi alla media del triennio 1997/98/99 con il corrispondente PIL pro-capite, è emerso che la riforma ha effettivamente agito nella direzione di una convergenza fra le varie regioni tedesche, avvantaggiando le aree più povere rispetto alle zone più ricche ed economicamente più avanzate. In tal modo, i nuovi Lander di Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thuringen, Brandenburg e Schleswig-Holstein, ovvero quelli che presentano il PIL pro-capite

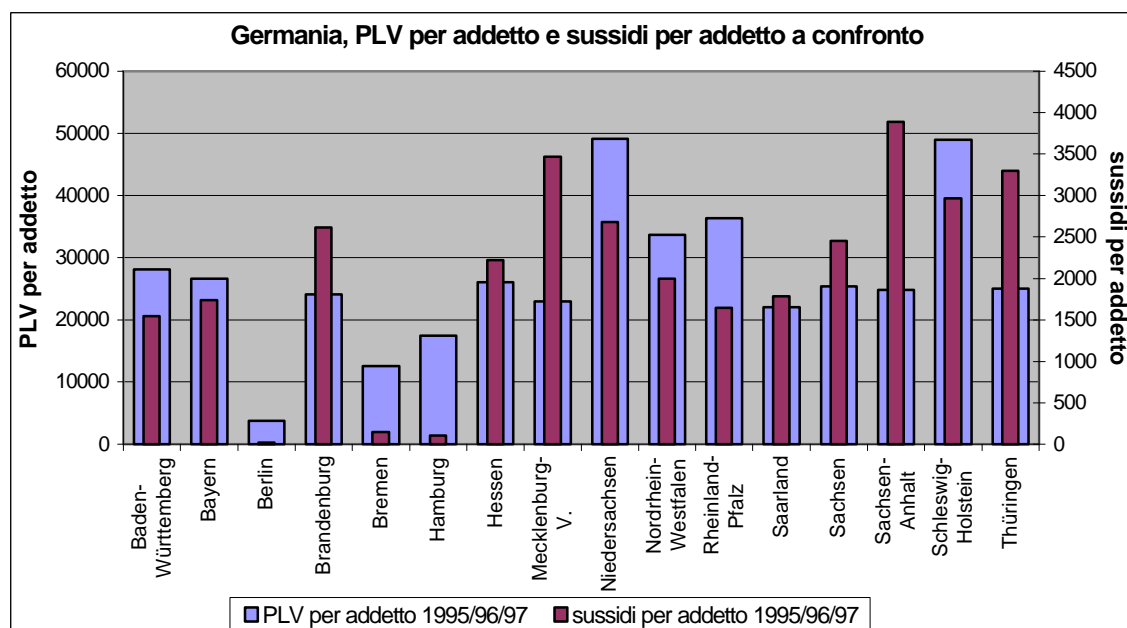
più basso sul territorio nazionale, sono anche quelle che hanno ricevuto proporzionalmente gli aiuti più consistenti. Analoghe conclusioni si possono trarre confrontando l'andamento dei sussidi per addetto con l'evoluzione del valore della produzione agricola attribuibile a ciascun occupato in agricoltura.

Figura 7 PIL pro-capite e sussidi per addetto in Germania



Fonte: Eurostat

Figura 8 PLV per addetto e sussidi in Germania

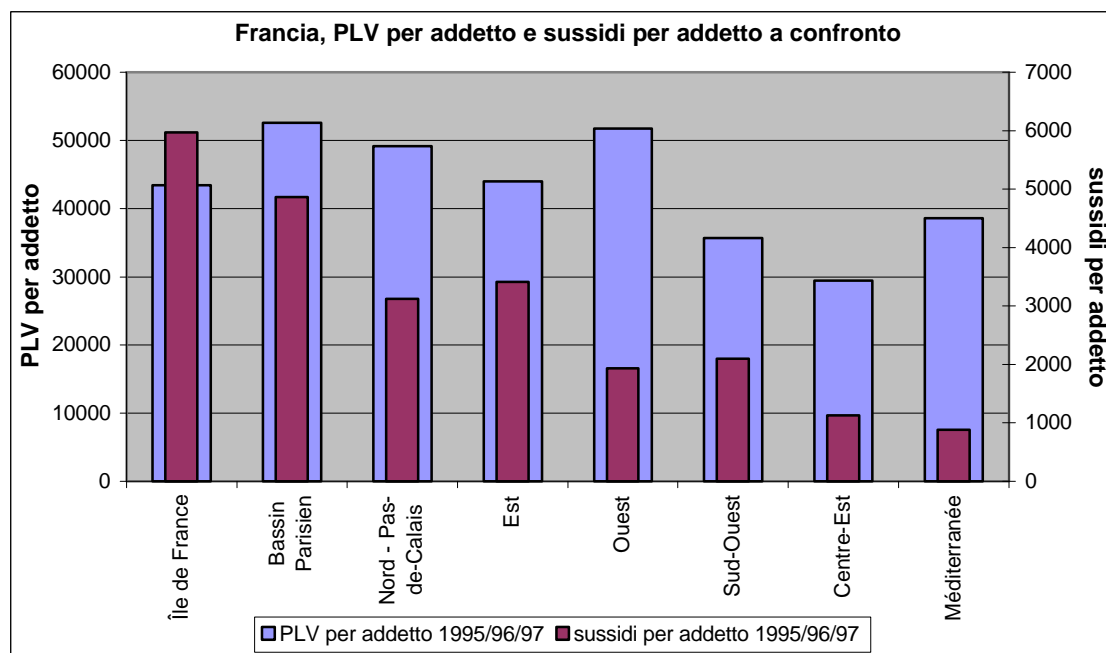


Fonte: Eurostat

Nel caso della Francia, dal confronto fra il PIL agricolo pro-capite medio relativo al triennio 1995/96/97 e i sussidi per occupato dello stesso periodo si può desumere che, ad eccezione

dell'area occidentale del Paese, la riforma ha portato i propri benefici maggiori nelle zone caratterizzate da un'agricoltura più ricca (Ile de France e Bassin Parisien), mentre Sud-Ovest, Centro-Est e area mediterranea, che presentano un PIL agricolo pro-capite relativamente più basso, sono anche le regioni che hanno ricevuto i sussidi per occupato più contenuti. In ogni caso, anche a seguito della distribuzione della ricchezza abbastanza uniforme su tutto il territorio nazionale, l'impatto complessivo della riforma non può comunque dirsi completamente distorsivo, ma è risultato relativamente attenuato rispetto ad altri Paesi europei.

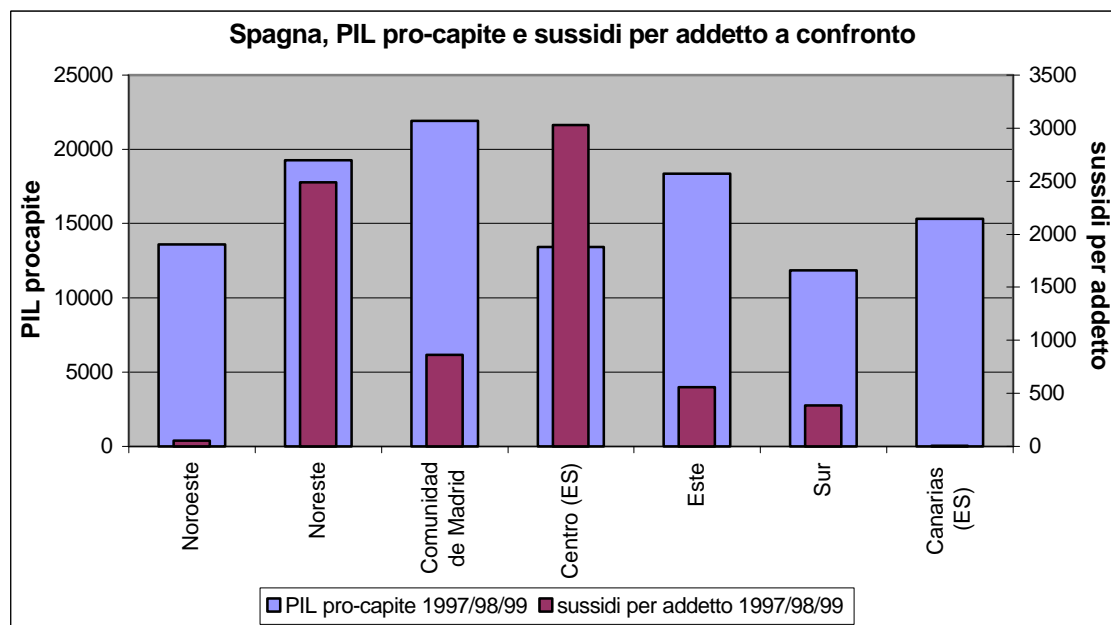
Figura 9 PLV per addetto e sussidi in Francia



Fonte: Eurostat

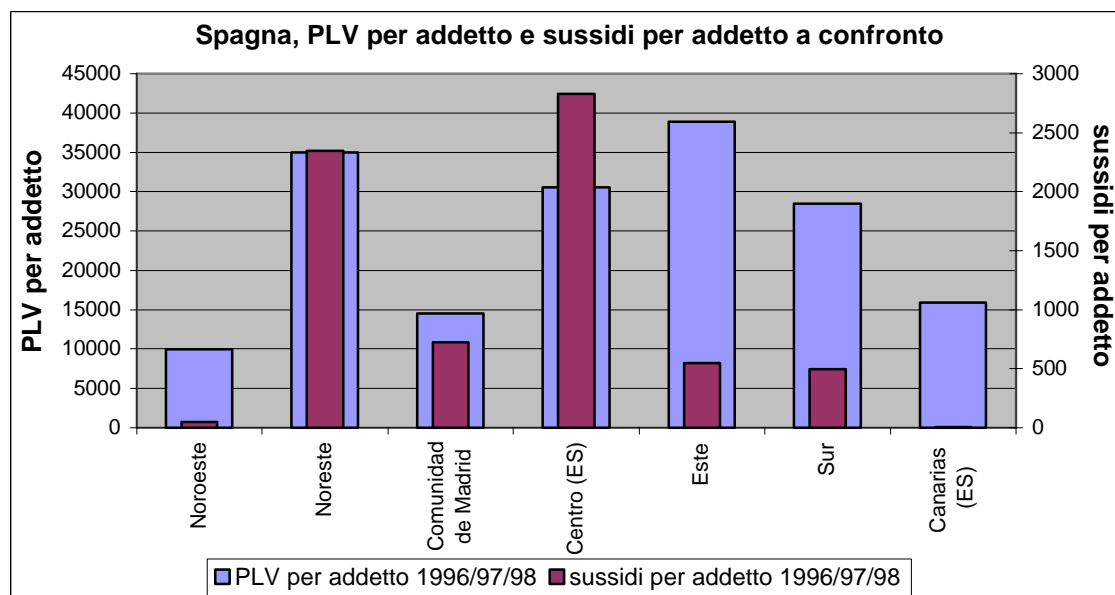
Per la Spagna, l'analisi ha mostrato che la riforma ha avuto un effetto correttivo soprattutto nella regione del Centro, dove a un PIL pro-capite relativamente basso sono corrisposti in proporzione sussidi molto elevati; nelle aree del Sud e del Nord-Ovest, invece, si sono riscontrati valori contenuti rispetto al resto del Paese sia per il PIL pro-capite sia per i sussidi medi ricevuti da ogni addetto. Prendendo in esame il PIL agricolo per addetto nel triennio 1996/97/98, invece, si nota come i sussidi più consistenti siano affluiti alle regioni con un valore della produzione agricola mediamente alto (Centro e Nord-Est), mentre le zone caratterizzate da un'agricoltura meno sviluppata hanno ricevuto in proporzione aiuti più modesti (Nord-Ovest e Comunità di Madrid).

Figura 10 PIL pro capite e sussidi in Spagna



Fonte: Eurostat

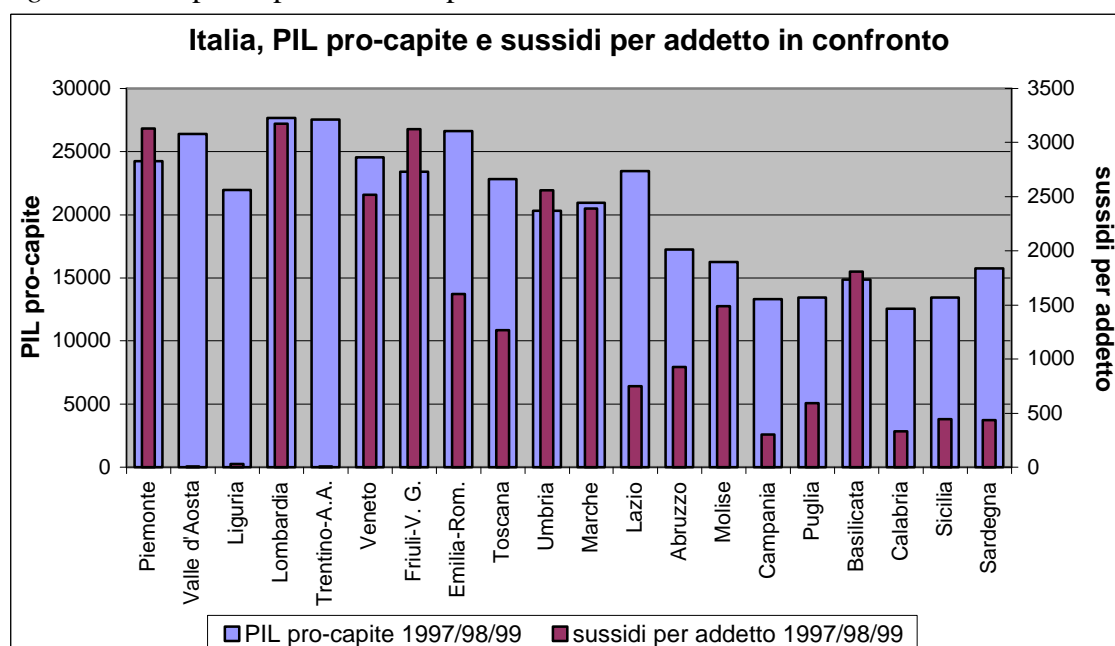
Figura 11 PLV per addetto e sussidi



Fonte: Eurostat

Infine, per l'Italia, nel triennio compreso fra il 1997 e il 1999, si è osservato che i sussidi per addetto più ingenti sono stati percepiti, con le eccezioni della Lombardia al Nord e della Basilicata al Sud, dalle Regioni con un PIL pro-capite medio-alto: Piemonte, Friuli Venezia-Giulia e Veneto al Nord; Umbria e Marche al Centro. Le regioni che, al contrario, hanno ricevuto i pagamenti più ridotti sono state quelle più povere in termini di PIL pro-capite: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Valle d'Aosta, Liguria e Trentino Alto-Adige non hanno praticamente ricevuto aiuti in virtù del loro scarso contributo alla produzione cerealicola italiana.

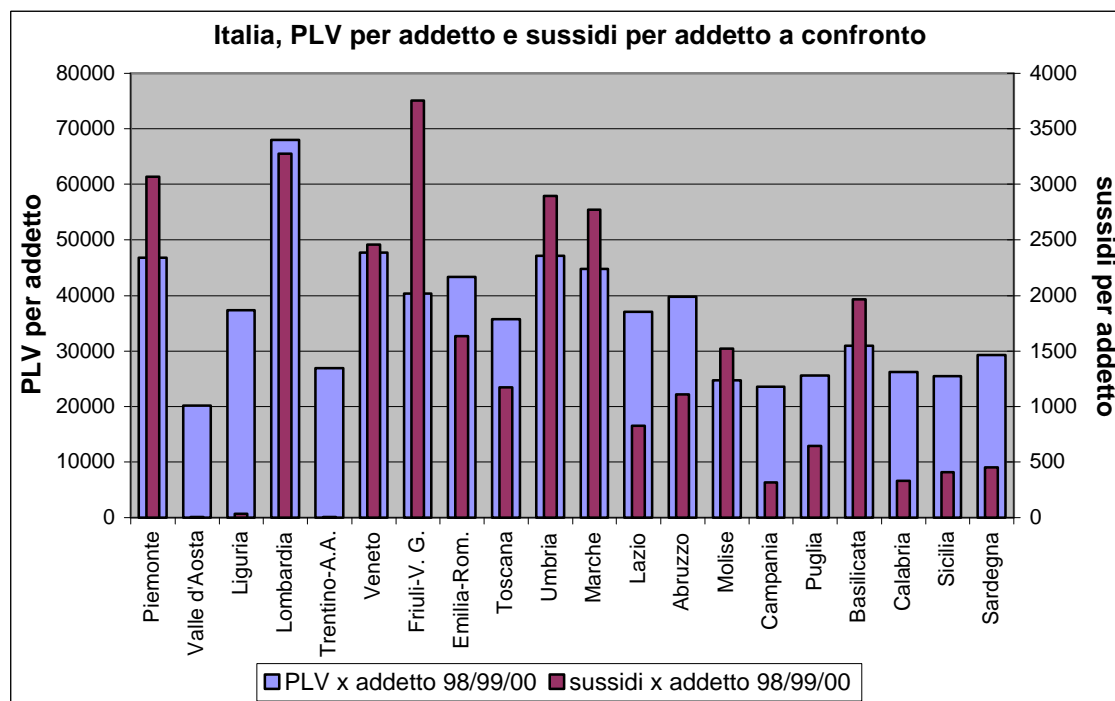
Figura 12 PIL pro-capite e sussidi per addetto in Italia



Risultati analoghi sono stati ottenuti anche confrontando l'andamento della PLV agricola per addetto con i sussidi per occupato nel triennio 1998/99/00. Anche in questo caso, infatti, gli aiuti maggiori sono confluiti alle regioni caratterizzate da un'agricoltura mediamente ricca (Piemonte, Friuli Venezia-Giulia, Veneto, Umbria e Marche), mentre le regioni con un settore agricolo meno sviluppato hanno ricevuto importi medi più bassi (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna).

Nel caso dell'Italia, pertanto, si può concludere che la riforma ha accentuato ulteriormente le già esistenti differenze fra le regioni del Nord, caratterizzate da un'agricoltura più moderna e in linea con il modello europeo, e le regioni del Sud, più povere ed economicamente più arretrate. A controbilanciare tale tendenza, tuttavia, si inserisce il regime di aiuto supplementare ai produttori di grano duro, che trova nel Sud del nostro Paese il maggior numero di beneficiari ma che, in questa sede, non è stato preso in considerazione; tale pagamento aggiuntivo prevede un indennizzo pari a 344.5 Euro/ha per le aree tradizionalmente vocate alla sua coltivazione e uno di 139 Euro/ha per le aree semi-tradizionali e consente un forte riavvicinamento dei sussidi medi ricevuti dai produttori meridionali a quelli del Centro-Nord.

Figura 13 PLV e sussidi per addetto in Italia



6. CONCLUSIONI

L'analisi dei dati stimati e degli indicatori utilizzati per confrontare l'effetto dell'azione sulle varie regioni ha sollecitato le seguenti conclusioni.

Per il comparto dei seminativi, si può confermare che la riforma della PAC introdotta nel 1992 ha accentuato, anziché ridotto, le differenze ed i divari fra le diverse regioni europee. I benefici più consistenti, infatti, sono stati ottenuti dalle aree che già in precedenza si trovavano in una situazione di vantaggio rispetto alle altre, vale a dire le regioni del Centro e Nord Europa, mentre quelle a carattere mediterraneo hanno continuato a ricoprire un ruolo marginale nella ripartizione delle risorse comunitarie destinate al sostegno di tale settore.

Tale considerazione può essere comprovata prendendo in considerazione, ad esempio, i sussidi unitari medi erogati ai produttori di cereali per ogni ettaro coltivato. Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2000, si osserva che i Paesi che hanno ricevuto gli importi relativi maggiori sono, ad eccezione di Italia del Nord e Grecia, tutti situati nell'area continentale dell'Europa: Francia, Germania, Danimarca, Belgio e Irlanda, i quali hanno percepito in media più di 300 Euro/ha. Spagna, Italia del Sud, Olanda e Finlandia, invece, sono i Paesi a cui sono stati corrisposti i pagamenti inferiori per ogni ettaro di superficie destinato alle colture cerealicole, con meno di 200 Euro ad ettaro. D'altronde questo risultato era prevedibile, data la natura stessa del provvedimento, che nasce con l'idea di compensare i produttori per le perdite dovute alla riduzione della politica protezionistica basata sui prezzi; era quindi facilmente prevedibile che il sostegno mantenesse le stesse distorsioni dell'intervento precedente.

In termini di sussidi medi ottenuti da ciascuna azienda cerealicola, gli Stati che hanno riscontrato i maggiori benefici sono stati Danimarca, Germania, Francia, Svezia e Irlanda, quelli le cui aziende hanno riscosso i contributi minori si possono identificare in Grecia, Spagna, Portogallo ed Italia (limitatamente alla parte meridionale del Paese).

Considerando invece i sussidi erogati in rapporto al numero degli addetti impiegati nel settore agricolo, emerge che i paesi che hanno avuto minori benefici per occupato sono stati Grecia, Olandesi, Irlanda e Portogallo (meno di 1000 Euro all'anno per ognuno di essi), mentre hanno tratto il maggiore vantaggio Danimarca, Germania, Francia e Svezia. Questi ultimi sono anche gli Stati in cui i pagamenti ricevuti dalla sezione Garanzia del FEOGA hanno inciso in misura più sostenuta sul livello del PIL pro-capite, con un tasso medio che varia fra il 10% e il 20%, al contrario di quanto avviene in Portogallo, Irlanda e Olanda, dove le politiche di intervento comunitarie influiscono scarsamente sul valore della ricchezza individuale.

Se si considerano, infine, gli effetti determinati dalla riforma all'interno di ciascun Paese, dai dati elaborati si può desumere che vi sono alcune differenze significative tra i vari paesi. In alcuni casi, come ad esempio la Francia, il nuovo regime di sostegno gioca come potenziatore dei divari esistenti a livello delle singole regioni; infatti ha apportato i maggiori benefici economici alle regioni che avevano un reddito sia agricolo che complessivo elevato, come nel caso del *Bassin Parisien* e del Nord, e che già in precedenza erano state avvantaggiate; in questo caso, quindi si può ritenere che l'aiuto non abbia favorito un riallineamento con le regioni meno favorite. Un differente impatto sembra invece manifestarsi in Germania, dove i sussidi hanno apportato effetti positivi soprattutto nelle regioni orientali (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen e Sachsen-Anhalt), più povere; in questo senso l'aiuto sembra essersi mosso verso una maggiore convergenza dei Länder. In Spagna, infine, la politica di intervento comunitaria ha favorito soprattutto le zone del Centro e del Nord-Est.

Una particolare attenzione è stata dedicata all'Italia, la quale mostra alcuni elementi non privi di contraddizioni. Da un lato, i risultati relativi alle regioni del Nord, mostrano che il nostro paese ha avuto benefici analoghi a quelli dei paesi dell'Europa continentale; dall'altro lato, considerazioni completamente opposte prevalgono se si guarda alla distribuzione dei benefici tra le regioni meridionali e le isole, che pongono il nostro Paese fra gli Stati Membri sfavoriti dall'azione di riforma della PAC. Ancora una volta il dato non sorprende, data l'ambivalenza presentata dal nostro paese, in parte assimilabile all'area continentale ed in parte mediterraneo.

Sono emersi inoltre i seguenti aspetti. I dati relativi ai sussidi erogati dall'Unione Europea all'Italia nel suo complesso mostrano una tendenza al ribasso dal 1997 al 2000, passando da 1 609 milioni di Euro a 1 458 milioni di Euro, ed una successiva leggera ripresa fino a 1 520 milioni di Euro nel 2001. Vi è una notevole concentrazione dei pagamenti per quanto riguarda le aziende, il territorio ed i comparti.

La maggior parte di tali contributi viene assorbita dalle regioni del Nord, sia Est che Ovest, che ne percepiscono circa i due terzi del totale.

Sia in valore assoluto che come sussidi unitari medi per ettaro di SAU, sembrano maggiormente favorite le aree del Nord-Ovest e Nord-Est, con valori ben superiori alla media nazionale, mentre le Isole appaiono le più svantaggiate. Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia sono le regioni che ricevono gli importi unitari più elevati, Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige quelle con i contributi più ridotti. Analoghe considerazioni valgono se si guarda alla distribuzione degli aiuti per addetto, che mostrano una netta tendenza a diminuire scendendo dal Nord verso il Sud dell'Italia: gli importi maggiori si ritrovano in Lombardia, in Friuli-Venezia Giulia ed in Piemonte. Fra le regioni del Nord-Ovest, gli aiuti più consistenti confluiscono in Lombardia (289 milioni di Euro nel 2001) ed in Piemonte (quasi 206 milioni di Euro nello stesso anno); fra quelle del Nord-Est, Veneto ed Emilia-Romagna risultano essere le maggiori beneficiarie, rispettivamente con 236 e 192 milioni di Euro nel 2001. Le regioni del Centro percepiscono importi piuttosto uniformi in valore assoluto (fra i 50 ed i 60 milioni di Euro annui ciascuna), mentre la Puglia è la regione del Sud ad ottenere i pagamenti più ingenti (58 milioni di Euro nel 2001) insieme alla Sicilia (60 milioni di Euro).

L'incidenza dei sussidi corrisposti ai produttori di cereali sul PIL complessivo presenta, fra il 1995 ed il 2000, una leggera tendenza alla riduzione: il dato medio nazionale passa infatti dallo 0.16% nel 1997 allo 0.13% nel 2000, ed un andamento analogo si può riscontrare a livello di tutte le regioni italiane. Le regioni in cui gli aiuti comunitari incidono in misura maggiore sul corrispondente valore del PIL sono Molise, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Umbria, mentre per Valle d'Aosta, Liguria e Trentino Alto-Adige il loro peso può essere considerato praticamente nullo.

La distribuzione dei sussidi comunitari a seconda della dimensione economica delle aziende, possibile per il 1997, ha evidenziato una notevole concentrazione degli aiuti (34%) nelle classi di dimensione maggiore (oltre 50 ettari), che rappresentano solo l'1,8% delle imprese italiane; alle aziende più piccole, fino a 10 ettari, è andato il 32% degli aiuti. Inoltre, alle imprese maggiori sono andati aiuti per azienda nettamente più consistenti (in media 13.440 € contro 174 € per azienda affluiti alle imprese più piccole).

La distribuzione dei pagamenti riflette l'importanza relativa delle diverse aree del Paese sulla formazione del valore della produzione settoriale; tuttavia se si confronta l'ammontare complessivo degli aiuti rispetto al valore dell'intera produzione agricola, emergono alcune divergenze tra le regioni; in particolare nelle regioni dell'Italia centrale e nell'area collinare (soprattutto in Umbria) le aziende percepiscono un ammontare di aiuti superiore al loro peso numerico e alla quota di ricchezza prodotta.

Più in generale, e dal punto di vista delle aziende, in tutti i contesti territoriali è emersa una distribuzione difforme del sostegno erogato, con una percentuale consistente di aiuti in un numero ristretto di aziende; la maggior parte delle imprese agricole, invece, riceve porzioni piuttosto modeste di sussidi.

Va poi segnalata l'importanza degli aiuti comunitari per tutti i tipi di aziende, aree e comparti; gli aiuti infatti rappresentano sì quote variabili da una realtà all'altra, ma sempre alquanto consistenti rispetto al valore della produzione settoriale: i seminativi raccolgono in generale una percentuale di aiuti quasi doppia rispetto alla quota di PLV prodotta.

Per i semi oleosi, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono le regioni che hanno ricevuto gli importi maggiori in valore assoluto, mentre ridotti sono stati quelli percepiti dalle aree del sud Italia. Per quanto riguarda i sussidi unitari per ettaro, il dato nazionale mostra una sostanziale stabilità intorno ai 650 Euro ad ettaro fra il 1997 ed il 2001, con l'eccezione del 2000, anno in cui si registra una netta riduzione sia a livello globale che nelle singole regioni. Gli aiuti unitari più elevati si rilevano, ancora una volta, in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, mentre, scendendo verso il Sud del Paese, si nota come gli importi medi per unità coltivata tendano a ridursi progressivamente. In generale, Nord-Ovest e Nord-Est si posizionano sempre al di sopra della media italiana; Centro, Sud e Isole al di sotto, in proporzioni abbastanza uniformi nell'arco del periodo considerato.

In generale, dalla valutazione analitica degli effetti apportati sul comparto dei seminativi dal nuovo di regime di sostegno, è emerso che i processi di riforma degli anni '90 hanno confermato il suo orientamento complessivamente sfavorevole all'area mediterranea. Tuttavia una valutazione complessiva dell'azione della pac nei confronti delle regioni, e relativamente al suo impatto nei confronti della coesione, dovrebbe valutare anche le risorse che scaturiscono dalle altre azioni comunitarie, inclusa l'azione strutturale, anche se i sussidi destinati ai seminativi continuano a giocare un ruolo di primo piano nel pacchetto complessivo degli aiuti comunitari, ed in quanto tale sulla coesione delle regioni.

BIBLIOGRAFIA

- Carbone, A. Sorrentino S. (2002) Reddito agricolo e processo di riforma della PAC, *La Questione Agraria* n. 4.
- Conforti P., Henke R., Sardone R. (2000) La distribuzione degli aiuti diretti all'agricoltura in Italia", *La Questione Agraria* n. 3.
- De Filippis F., Henke R., Pupo D'Andrea M.R. (1999) La riforma della PAC in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato, *La Questione Agraria* n. 74, 1999.
- Eurostat NewCronos 2002 CD ROM, Themes 1, 2, 4
- Fanfani R. (1996) *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Nuova Italia Scientifica.
- Fanfani R., Progetto MIUR R 40% - Cambiamenti strutturali di lungo periodo nelle regioni dell'Unione Europea", www2.stat.unibo.it. *Le politiche agricole dell'Unione Europea – Rapporto 2001-2002*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, settembre 2002.
- Pecci F. (2000) L'agricoltura delle regioni europee e la riforma della PAC del 1992: l'analisi territoriale di alcuni impatti, *Rivista di Economia Agraria* n.4.
- Zecca A. (2000) Le misure orizzontali, *Rivista di Politica Agraria* n. 1-2.

ABSTRACT

The agricultural policy maintains a remarkable space inside the community action; for that it plays an important role in favour or against the cohesion. The goal of the paper is to examine the regional effects of the McSharry Reform, which replaces the previous price policy, based on guarantee prices. The aim is to verify if the new system of direct income subsidies improves, or not, the distribution of the helps between regions, narrowing the divergences, that the previous action had enlarged. The exercise underlines that the new intervention is very important for some regions in financial terms; nevertheless, it widens the divergences rather than to contribute to reduce them.