

## **La politica agricola della Comunità Europea**

Questa dispensa è dedicata allo studio del disegno e dell'evoluzione della politica agricola della Comunità Europea (PAC). Essa ha lo scopo di individuare le ragioni che hanno portato alla sua nascita e alla configurazione che le fu data all'avvio negli anni '60 e quali sono state le cause che ne hanno determinato l'evoluzione fino al termine degli anni '80. La trattazione riguarda solo le politiche di sostegno dei redditi agricoli che hanno costituito, e tuttora costituiscono, il corpo centrale della PAC, mentre le politiche strutturali e di sviluppo rurale saranno oggetto di un'altra dispensa.

Poiché disegno ed evoluzione della PAC sono stati e saranno fortemente condizionati dagli accordi commerciali internazionali, la dispensa tratta anche queste problematiche. La parte iniziale si sofferma, invece, sull'assetto istituzionale e sul processo decisionale nella Comunità Europea. Come si vedrà tale processo è affatto particolare e la sua comprensione è importante al fine di poter analizzare compiutamente la PAC.

Come si è detto la dispensa tratta l'evoluzione della PAC fino alla fine degli anni '80. La riforma MacSharry e le recenti decisioni assunte recentemente con l'approvazione della cosiddetta Agenda 2000 saranno discusse nella dispensa seguente.

### ***1. Le istituzioni e il processo decisionale***

Nel 1992 il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione Europea<sup>1</sup>. Questa nuova istituzione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche previste dal Trattato stesso. Gli obiettivi dell'UE sono la promozione di uno sviluppo economico equilibrato e sostenibile con l'istituzione dell'unione economica e monetaria; l'affermazione della sua identità sulla scena politica internazionale con politiche estere, di sicurezza e di difesa comuni; l'istituzione della cittadinanza dell'Unione. L'UE conserva e rafforza le istituzioni e l'insieme di norme che regolano l'attività della CE e estende, sia pure timidamente, il processo di integrazione ad altre politiche.

Il principale organo istituzionale dell'UE è il Consiglio europeo che riunisce i capi di stato o di governo dei paesi membri e il presidente della Commissione europea. Il Consiglio si riunisce almeno due volte all'anno. Il compito del Consiglio è fornire l'impulso necessario allo sviluppo dell'Unione e definire gli orientamenti politici generali. Sono organi dell'Unione tutte le istituzioni previste dal Trattato istitutivo della CE.

La CE fu istituita nel 1957 come Comunità Economica Europea (CEE), la sua denominazione è stata cambiata in Comunità Europea dal Trattato di Maastricht. Il suo compito è promuovere -attraverso un mercato comune, un'unione economica e monetaria e un insieme di politiche ed azioni comuni - lo sviluppo armonioso e sostenibile delle attività economiche e il rafforzamento della coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli stati membri. L'azione della CE si esercita in un'ampia gamma di attività in campo economico e sociale. In particolare la CE promuove: la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali tra i paesi membri; una politica commerciale esterna comune; politiche comuni in agricoltura, pesca, industria, trasporti, ambiente, cooperazione allo sviluppo; una politica sociale comune; regole per evitare che le condizioni di concorrenza sul mercato interno siano falsate dal comportamento degli stati membri; interventi nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Si può affermare che l'attività della CE sia finalizzata alla promozione della crescita economica nei paesi membri, attraverso un mercato in cui merci e fattori della produzione possano circolare liberamente senza alcun tipo di barriera che ne freni lo scambio. L'azione della CE cerca anche di armonizzare le politiche degli stati membri, in modo che esse non alterino le condizioni di concorrenza in cui opera il sistema delle imprese. Accanto alla costruzione di un mercato unico, la CE interviene con politiche volte a favorire un più elevato tasso di crescita economica nelle aree dell'UE più arretrate.

La conoscenza degli assetti istituzionali dell'UE e dell'organizzazione dei processi decisionali che vi si svolgono è di importanza fondamentale per la comprensione del corpus della politica agricola comune e della sua evoluzione. Va anche precisato immediatamente che tale assetto è in continua evoluzione per effetto di due importanti fattori: il primo è il processo di integrazione europea e il suo procedere, sia pure difficoltoso e discontinuo, verso forme sempre più strette di unione sia politica che economica e sociale; il secondo è, invece, il processo di allargamento che ha portato i paesi membri dal nucleo iniziale di sei unità alle attuali 15.

Il processo di integrazione, che ha trasformato la CE da poco più di una semplice unione doganale in un'area pienamente integrata da un punto di vista economico, con qualche timido accenno di unione politica, ha comportato un graduale trasferimento di parte della sovranità dei singoli stati membri verso questo nuovo soggetto istituzionale. Ciò ha reso necessario la

---

<sup>1</sup> Il Trattato di Maastricht deve la sua notorietà alla creazione della moneta unica europea, poi chiamata Euro. In realtà, l'unione monetaria è solo una delle innovazioni previste da questo Trattato che ha rappresentato un notevole passo in avanti nel processo di integrazione europeo.

modifica del ruolo delle istituzioni comunitarie esistenti, che hanno assunto un numero crescente di funzioni, oltre che crearne di nuove con competenze specifiche. Invece, i successivi allargamenti della CE hanno richiesto anche un aggiustamento del funzionamento istituzionale per evitare che la presenza di un numero così ampio di soggetti ne bloccasse il processo decisionale.

Per analizzare le istituzioni della CE, i loro poteri e funzionamento si farà riferimento ai rapporti che caratterizzano la forma dello stato delle democrazie occidentali, ovvero potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale. Le principali istituzioni della CE sono la Commissione, il Consiglio dei ministri, il Parlamento europeo e la Corte europea di giustizia.

La Commissione esercita il potere esecutivo nella CE ed è la custode dei Trattati. Attualmente è composta da 20 commissari provenienti in numero di due dai cinque paesi membri maggiori e uno da tutti gli altri. I commissari, sebbene siano designati dai governi dei rispettivi paesi di provenienza, agiscono in piena autonomia rispetto ai governi dei loro paesi nell'esclusivo interesse della CE. I commissari hanno competenze su una o più aree di intervento della CE e restano in carica per cinque anni, con un mandato rinnovabile una sola volta. La nomina dei commissari da parte dei governi dei paesi membri e il ruolo di custode dei Trattati assegnato alla Commissione è una tra le tante contraddizioni che caratterizzano l'assetto istituzionale della Comunità.

La Commissione è alla testa delle strutture burocratico-amministrative della CE. Esse si articolano in venti direzioni generali con competenze sulle diverse aree di intervento della CE.

Sebbene la Commissione rappresenti il potere esecutivo nella CE, avendo il compito di provvedere alla attuazione ed alla gestione delle politiche comuni, essa svolge anche un ruolo molto importante nel processo di formazione delle decisioni politiche. Tale ruolo si esplica sia con iniziative di indirizzo per le politiche comuni, che si estrinsecano in raccomandazioni e pareri, sia con proposte al Consiglio dei ministri. La Commissione ha tra i suoi poteri la citazione dei governi nazionali davanti alla Corte Europea in tutti i casi in cui ritiene che non siano rispettate le norme comunitarie. Le deliberazioni della Commissione sono prese a maggioranza.

Il Consiglio dei ministri è formato dai primi ministri dei 15 paesi membri. La composizione del Consiglio può variare con l'agenda dei lavori. Dunque, sulle questioni agricole deliberano i ministri dell'agricoltura dei 15. Il Consiglio è nella sua essenza un organo legislativo; tutte le decisioni politicamente rilevanti sono prese dal Consiglio. Tuttavia il Consiglio delibera su proposte della Commissione. Quando su queste non sia possibile trovare un'intesa, il Consiglio

indica alla Commissione una possibile soluzione di compromesso, chiedendo di formulare una proposta idonea all'individuazione di un accordo.

Le deliberazioni del Consiglio sono prese a maggioranza, i rappresentanti dei governi nazionali hanno a disposizione un numero di voti rapportato alle dimensioni del paese. Una proposta per essere accolta deve raggiungere un quorum che impedisce però che per una decisione sia sufficiente il parere favorevole degli Stati membri più grandi. Un paese membro può chiedere che una decisione sia presa all'unanimità quando ritiene che essa possa ledere i suoi interessi vitali. Questa opportunità conferisce ai singoli paesi un'importante carta da giocare al tavolo negoziale.

È evidente che il Consiglio rappresenta gli interessi nazionali, mentre la Commissione esprime quelli della Comunità nel suo insieme. Le decisioni in ambito comunitario sono dunque la risultante della dialettica fra questi due interessi. Tuttavia, molto spesso sono gli interessi nazionali ad essere prevalenti, per cui le decisioni sono prese in modo tale da trovare un denominatore comune tra esigenze spesso contrapposte. Ciò è causa di un insieme di politiche che frequentemente hanno motivazioni scarsamente comprensibili e risultano, inoltre, poco coerenti tra loro.

Il Parlamento europeo, contrariamente a quanto accade per i parlamenti nazionali di tutti i paesi membri della Comunità, non rappresenta il potere legislativo. Per quanto a partire dal 1979 sia eletto a suffraggio universale fra i cittadini dei paesi membri e, dunque, abbia una legittimazione che deriva dalla sua rappresentatività, il ruolo del Parlamento Europeo rimane ancora oggi limitato a poteri consultivi e di controllo.

Il maggiore potere del Parlamento si estrinseca nella possibilità di ottenere le dimissioni della Commissione su una mozione di censura del suo operato basata su una maggioranza di 2/3 dei voti. Il Parlamento ha anche il compito di approvare il bilancio della CE. Di recente, in seguito all'approvazione del Trattato di Amsterdam, tra i poteri del Parlamento rientra anche l'espressione della fiducia al programma della Commissione e dei suoi componenti all'atto del loro insediamento.

La presenza di un Parlamento con una forte legittimazione, ma debole nella sostanza delle sue prerogative, e il delicato equilibrio di poteri tra la Commissione e il Consiglio, sono una chiara estrinsecazione del conflitto esistente tra gli obiettivi di una più ampia integrazione europea e gli interessi nazionali. I governi nazionali non hanno mai visto con favore un Parlamento europeo con poteri più ampi di quelli attuali, temendo la formazione di aggregazioni in base ai gruppi politici di rappresentanza in conflitto con gli indirizzi dei governi nazionali. Questo contrasto, ancora oggi molto forte ed evidente, ha rappresentato in

più occasioni un ostacolo al processo di unione politica che comunque va avanti tra accelerazioni e colpi di freno.

La Corte di giustizia ha il compito di assicurare il rispetto dei Trattati e di tutte le deliberazioni prese per effetto degli stessi. Nei casi in cui uno stato membro non si adegua a una disposizione della Commissione, in forza dei poteri ad essa derivanti dai Trattati, può essere portato davanti alla Corte di giustizia che poi delibererà sulla controversia. Anche gli stati possono adire la Corte di giustizia per la soluzione di controversie con altri stati membri, previo ricorso alla Commissione. Il mancato rispetto delle sentenze della Corte di giustizia può dare luogo al pagamento di danni o di penalità. La Corte di giustizia esercita anche un potere di controllo sulla legittimità degli atti adottati dagli organismi istituzionali della CE.

Un altro organo giurisdizionale è la Corte dei conti europea. Essa assicura il controllo della contabilità di tutti gli organismi comunitari. È un organo indipendente che opera nell'esclusivo interesse della Comunità.

Accanto alle istituzioni sopra elencate, che assolvono il potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale, i Trattati prevedono altre istituzioni con il compito di rappresentare in sede comunitaria le diverse componenti della società e del territorio della Comunità. Il Comitato economico e sociale è un organo consultivo che rappresenta le varie componenti sociali (sindacati dei lavoratori, organizzazioni professionali del mondo agricolo ed industriale, unioni dei consumatori, etc.) dei paesi membri. Il Consiglio o la Commissione sono tenuti ad ascoltare il Comitato tutte le volte che il Trattato lo impone. Il Comitato delle Regioni è un organo consultivo composto da rappresentanti di tutte le regioni della Comunità. Il suo ruolo è diventato abbastanza importante nell'implementazione di tutte le politiche comuni che richiedono un intervento dei governi regionali.

Con l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, la Banca Centrale Europea è diventato il soggetto istituzionale al quale i paesi aderenti hanno delegato poteri in materia monetaria. La BCE con le banche centrali dei paesi membri costituisce il Sistema delle Banche Centrali Europee con i compiti di definire ed attuare la politica monetaria della CE; svolgere le operazioni dei cambi; detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli stati membri; promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

Le politiche della Comunità assumono la forma di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni. I regolamenti hanno portata generale e sono applicati obbligatoriamente in tutti i paesi membri, dove assumono valore di legge. I regolamenti possono essere emanati dal Consiglio dei ministri o dalla Commissione. I primi sono i dispositivi in cui si concretizzano le

decisioni politiche adottate dal Consiglio. I secondi sono invece emanati dalla Commissione nell'ambito della sua attività di attuazione delle politiche comuni.

Le direttive a differenza dei regolamenti non hanno valore di legge ma vincolano i paesi membri sui risultati da perseguire, demandando ad essi la definizione delle modalità di realizzazione delle azioni. Raccomandazioni e pareri non sono vincolanti per i paesi membri.

## ***2. Obiettivi e strumenti della politica agricola comunitaria***

L'adozione di una politica agricola comune fu espressamente prevista dal trattato istitutivo che fu firmato a Roma nel 1957 dai sei paesi che in origine diedero vita alla CE. Le ragioni che spinsero verso una politica comune per l'agricoltura vanno ricercate nell'arretratezza che caratterizzava vasti settori del mondo rurale, dove ancora si concentrava un'elevata quota di popolazione residente e buona parte della povertà allora esistente nei sei paesi firmatari. Nelle intenzioni degli estensori del trattato una politica mirante alla creazione di un mercato comune avrebbe fornito una grande opportunità per la modernizzazione dell'agricoltura dei sei paesi e per questa via avrebbe condotto a un generale miglioramento delle condizioni di vita nelle campagne.

Il Trattato dedica specificamente alla costituenda PAC gli articoli dal 39 al 47 che definiscono: gli obiettivi della PAC; gli strumenti per il loro perseguimento, ovvero la creazione di organizzazioni comuni di mercato (ocm) per i diversi comparti di produzione e la costituzione di un fondo comune per il loro finanziamento; la necessità di politiche per la ricerca, la formazione e la divulgazione in agricoltura.

L'articolo 39 del Trattato stabiliva che gli obiettivi della PAC avrebbero dovuto essere:

- accrescere la produttività agricola attraverso la promozione del progresso tecnico e assicurando il razionale sviluppo della produzione agricola e l'ottima utilizzazione dei fattori di produzione, in particolare del lavoro;
- assicurare in questo modo un equo tenore di vita per le popolazioni rurali, accrescendo in particolare i redditi individuali degli occupati in agricoltura;
- stabilizzare i mercati;
- assicurare la disponibilità di alimenti;
- assicurare che tali disponibilità raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli.

Gli obiettivi così come enunciati appaiono contraddittori. In linea generale l'incremento della produttività agricola può dare luogo ad un miglioramento dei redditi degli agricoltori a condizione che esistano sbocchi sufficienti per assorbire la maggiore offerta che si genera. Diversamente, con una domanda di prodotti agricoli stagnante, l'incremento dei redditi

personali si può ottenere solo a condizione che si abbia una uscita di forza lavoro dal settore oppure creando domanda aggiuntiva finanziata dallo stato, che si concretizza nel ritiro del prodotto eccedente dal mercato.

Nella conferenza di Stresa, tenuta nel luglio del 1958, in cui furono definite le direttrici della costituenda PAC, fu deciso tra l'altro, che la PAC avrebbe dovuto (Tracy, 1994; Fennell, 1987):

- prevedere uno stretto legame tra le politiche di aggiustamento strutturale e le politiche di prezzo;
- sviluppare il commercio tra i paesi membri della CE, mantenendo però le relazioni già esistenti con i paesi terzi;
- garantire un equilibrio tra la produzione e gli sbocchi di mercato;
- incrementare la produttività, impiegando una politica dei prezzi che avrebbe evitato la formazione di eccedenze e il mantenimento della competitività del settore;
- eliminazione di aiuti e sussidi nazionali contrari allo spirito del Trattato di Roma; migliorare le strutture di produzione al fine di consentire una remunerazione comparabile per il capitale e il lavoro impiegati in agricoltura.

Durante il periodo che intercorse tra la Conferenza di Stresa e l'avvio a pieno regime della PAC fu occupato nella ricerca di una soluzione a due questioni. La prima riguardava l'individuazione di un compromesso tra i paesi fondatori della CE sulla politica dei mercati agricoli. L'altro riguardava un accordo con gli altri paesi non aderenti alla Comunità che avrebbero subito un danno economico dalla costituenda PAC. Quest'ultimo aspetto era particolarmente delicato in quanto tutti i paesi fondatori della CE avevano aderito al Gatt (Accordo Generale sulle Tariffe e Commercio) e da tale adesione derivavano un insieme di obblighi nei confronti degli altri paesi. Come vedremo, il disegno della PAC fu anche tracciato da tali obblighi. Inoltre, le relazioni commerciali con gli altri paesi hanno costituito un vincolo esterno alla PAC anche negli anni successivi al suo avvio. Per queste ragioni è opportuno delineare brevemente obiettivi e funzionamento delle istituzioni che regolano il commercio internazionale e la natura degli obblighi che i paesi aderenti si assumono nei loro confronti.

### ***3. L'avvio della PAC e le relazioni con i paesi terzi***

Nella dispensa precedente è stato messo in evidenza che le politiche protezionistiche hanno l'effetto di ridurre il benessere sia dei paesi che le adottano che degli altri che le subiscono. Ciò nonostante, tali politiche vengono adottate da quasi tutte le nazioni.

Le ragioni che tradizionalmente hanno spinto verso politiche protezionistiche sono molteplici. Esse possono essere (Houck, 1986): protezione delle industrie nazionali nascenti; esigenze di sicurezza nazionale; garanzia della salute dei residenti; reazione contro politiche commerciali sleali; salvaguardia dell'equilibrio della bilancia commerciale; necessità di migliorare i termini di scambio internazionali; realizzare entrate per il bilancio statale; attenuare le difficoltà legate ai processi di aggiustamento.

Le misure protezionistiche, così come tutte le misure che alterano la competitività internazionale (es. sussidi all'esportazione), distorcendo i flussi commerciali, hanno una portata che va oltre il paese che le adotta. Esse di solito possono indurre i paesi che vengono colpiti ad adottare provvedimenti di carattere ritorsivo, fino ad innescare una spirale protezionistica che di fatto mette a rischio la stessa esistenza degli scambi commerciali fra i paesi.

Nel corso dei secoli, con lo sviluppo e la diffusione del capitalismo nei paesi occidentali, a periodi in cui si affermava la tendenza verso la liberalizzazione degli scambi, se ne sono alternati altri in cui le spinte protezionistiche diventavano prevalenti. Gli anni che avevano preceduto il secondo conflitto mondiale furono caratterizzati da una notevole chiusura delle economie occidentali che reagirono in questa maniera alla profonda crisi economica degli anni '30.

Negli USA, la potenza egemone del blocco occidentale alla fine della seconda guerra mondiale, molti politici avevano individuato nel protezionismo una delle cause principali del conflitto. Per cui, volendo porre le basi per un periodo duraturo di pace, accanto a strumenti per la negoziazione e la soluzione di controversie tra le nazioni, fu ritenuto indispensabile mettere a punto strumenti che potessero favorire un duraturo sviluppo economico, garantendo il massimo livello possibile di stabilità e di apertura dello scenario economico internazionale. In questo quadro si colloca l'insieme di iniziative che già prima della fine della II guerra mondiale furono avviate per disegnare il nuovo ordine economico internazionale che sarebbe nato al termine del conflitto, la cui costruzione fu modellata in funzione del ruolo egemone assunto dagli USA.

In questo quadro videro la luce istituzioni quali il FMI (Fondo Monetario Internazionale), con funzioni di stabilizzazione dei cambi e dei pagamenti internazionali, e la Banca Mondiale con compiti di stimolo della ricostruzione economica e degli investimenti pubblici. La struttura e l'organizzazione dell'istituzione che avrebbe dovuto garantire il libero commercio fra i paesi fu delineata attraverso una serie di conferenze che terminarono con la stesura della Carta dell'Avana nel 1948. Tuttavia, tale istituzione, che avrebbe dovuto chiamarsi ITO (International Trade Organization), non vide mai la luce perché gli stessi USA non ratificarono la Carta dell'Avana per non avere le mani legate nell'attuazione delle politiche nazionali.

Nel frattempo a Ginevra nel 1947 fu siglato dai rappresentanti di 23 paesi il Gatt. Tale accordo all'origine doveva ratificare i risultati di una conferenza limitata ad un numero ristretto di paesi per la riduzione delle barriere tariffarie. Tuttavia esso inglobò anche molti punti che avrebbero dovuto caratterizzare le regole commerciali del nascente ITO. Successivamente, una volta fallita la costruzione dell'ITO, il Gatt assunse la veste di regolatore delle politiche commerciali adottate dai paesi firmatari, senza però divenire una istituzione stabile e ben definita. Il che rappresentò una notevole limitazione alla sua capacità di azione e fu causa di numerosi conflitti commerciali tra i paesi firmatari.

Il Gatt svolse la funzione di generare il massimo possibile di liberalizzazione del commercio internazionale, attraverso la progressiva riduzione delle barriere doganali. L'approccio seguito dal Gatt fu quello multilaterale, attraverso il quale le nazioni partecipanti al negoziato estendevano a tutte le altre le concessioni in materia commerciale. Questo approccio garantisce il massimo della trasparenza al negoziato, obbligando i partecipanti all'applicazione della clausola di nazione più favorita nei commerci a tutti i paesi firmatari del Gatt.

Il trattato Gatt era basato su tre principi fondamentali:

- 1) non discriminazione, con l'estensione a tutti i paesi firmatari della clausola di nazione più favorita (npf) negli scambi commerciali;
- 2) eliminazione di tutte le barriere al commercio che non siano riconducibili ad una tariffa;
- 3) commercio leale, ovvero divieto all'impiego di sussidi all'esportazione di manufatti e limiti per le esportazioni dei prodotti di base.

Il principio della npf è certamente la base del Gatt. Esso stabilisce che le concessioni tariffarie offerte da un paese debbono essere estese a tutti i firmatari dell'accordo. In questo modo la competitività sui mercati internazionali dei diversi paesi non è alterata da comportamenti discriminatori.

Le regole del Gatt prevedono deroghe al principio della npf. Esse sono rappresentate dalle unioni doganali e dal trattamento differenziato che può essere offerto ai paesi in via di sviluppo. Le unioni doganali sono accordi tra paesi che decidono di abbattere le barriere tariffarie fra loro esistenti e stabiliscono una tariffa esterna comune da applicare agli scambi con paesi terzi. Esempi di queste unioni sono la CE e la più recente NAFTA (North American Free Trade Area). Il motivo per cui le unioni sono ammesse nell'ambito del Gatt è che esse, per quanto discriminatorie, rappresentano comunque un miglioramento del grado di apertura agli scambi internazionali, a condizione che gli effetti di creazione di commercio tra i paesi aderenti superino quelli di diversione dei flussi commerciali (Salvatici, 1996). Invece, per quanto riguarda le concessioni da accordare ai paesi in via di sviluppo, queste sono ammesse in quanto

hanno l'obiettivo di fornire loro un vantaggio che li metta in condizione di potere competere più efficacemente sui mercati dei paesi più sviluppati, contribuendo alla formazione di mezzi per il pagamento delle loro importazioni. Concessioni di questo tipo sono previste dagli accordi che in varie riprese l'UE ha sottoscritto con i paesi del bacino mediterraneo e le varie convenzioni di Lomé con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico).

Deroghe che accrescono le barriere alle importazioni di particolari prodotti provenienti da determinati paesi possono concesse quando esistono difficoltà per la bilancia commerciale. Per i paesi in via di sviluppo è prevista, inoltre, la possibilità di istituire tariffe più alte per difendere le industrie nazionali nascenti.

Il Gatt prevede pure limitazioni alle politiche nazionali che introducono trattamenti differenziati tra produzioni nazionali o di importazione tali da creare minore competitività alle seconde. Tuttavia non sono previste sanzioni per i paesi inadempienti.

Il divieto di istituire barriere non tariffarie mira ad evitare che ci possano essere forme non trasparenti, al limite anche discriminatorie, di protezione alla frontiera. L'unica modalità di protezione accettata dal Gatt erano i dazi, la cui riduzione rispetto a un livello iniziale noto e chiaramente identificabile, poteva essere oggetto di negoziato fra i diversi paesi.

Il terzo ed ultimo principio, relativo al commercio leale, puntava ad evitare che la competitività delle merci potesse essere alterata da aiuti nazionali alle esportazioni.

Le modalità di regolazione del commercio di prodotti agricoli nel Gatt furono l'espressione della debolezza e delle contraddizioni dell'accordo stesso. Si può affermare che quanto riguardava l'agricoltura fu disegnato con l'obiettivo di rendere compatibile il Gatt con la politica agraria americana. Infatti, l'articolo XI dell'accordo, che proibiva l'applicazione di restrizioni quantitative alle importazioni, conteneva delle deroghe introdotte specificamente per i prodotti agricoli. Esse rendevano possibile l'impiego delle quote di importazione tra gli strumenti di intervento sul mercato USA di molti prodotti agricoli, strettamente necessari al funzionamento delle politiche nazionali di sostegno dei prezzi nei diversi settori. La condizione richiesta per l'applicazione delle quote di importazioni era che i programmi nazionali di intervento nei diversi settori prevedessero limiti sulle quantità producibili all'interno. Limiti che erano presenti nei vari programmi di sostegno adottati dagli USA.

Anche per i sussidi all'esportazione, l'articolo XVI prevedeva deroghe specifiche per i prodotti agricoli. In generale, le parti contraenti l'accordo avrebbero dovuto cercare di evitare il pagamento di sussidi alle esportazioni di prodotti agricoli. Tuttavia, un paese avrebbe potuto erogare sussidi diretti o indiretti a condizione che questi non dessero luogo a una quota di esportazioni sul commercio mondiale non "equa". Di fatto le eccezioni previste dagli articoli

XI e XVI, congiuntamente alla vaghezza delle norme inserite, contribuirono a tenere le politiche commerciali applicate ai prodotti agricoli fuori dal Gatt e a far sì che le questioni agricole rimanessero a lungo fonte di controversie commerciali tra i paesi firmatari.

Gli obiettivi del Gatt furono perseguiti in modo graduale. Le diverse tornate di negoziati che si sono succedute fino all'Uruguay round apportarono progressive aperture commerciali e contribuirono, almeno parzialmente, alla composizione dei conflitti tra i diversi paesi aderenti. Le prime due tornate di negoziati furono tenute ad Annecy (1949) e a Torquay (1950-51) ed ebbero lo scopo prevalente di consentire l'adesione al Gatt di nuovi paesi. L'Italia aderì all'accordo nel 1949 ad Annecy.

I negoziati di Ginevra (1956) accordarono la deroga agli USA per l'applicazione di quote di importazione per i prodotti agricoli. Il Dillon round (1960-62) stabilì la compatibilità fra la CE e le regole del Gatt; in quella conferenza fu introdotta la Tariffa Esterna Comune (TEC) con cui i paesi membri della Comunità decisero di proteggere il mercato interno. Essa fu data dalla media dei dazi applicati dai sei paesi membri fondatori della Comunità. In cambio dell'accettazione della PAC e dell'introduzione del sistema dei prelievi variabili sulle importazioni da paesi terzi in molte organizzazioni comuni di mercato, la Comunità dovette effettuare concessioni tariffarie su una serie di prodotti agricoli. In virtù di tali concessioni, la CE si impegnò ad importare a dazio nullo semi oleosi, cotone e a dazi limitati per tabacco e sostituti dei cereali; queste concessioni, come vedremo più avanti, contribuirono sia a determinare l'articolazione degli strumenti di intervento sui mercati agricoli adottati dalla CE, sia a creare rilevanti distorsioni sui mercati agricoli comunitari.

Altri round negoziali che portarono ad una riduzione sostanziale delle tariffe dei prodotti di origine industriale furono il Kennedy round (1963-67) e il Tokyo round (1973-79). Per quanto riguarda l'agricoltura queste tornate negoziali apportarono molto poco.

L'evoluzione dell'accordo Gatt nei vari round di negoziati che si sono succeduti e, in particolare, le questioni relative al commercio di prodotti agricoli, fu condizionata dal conflitto tra gli USA e la CE. L'istituzione della CE negli anni '50 fu vista con molto favore dagli USA, che ritenevano il progetto assai rilevante nella loro strategia di porre un argine all'espansione dell'influenza dell'Unione Sovietica sul continente europeo. Secondo il punto di vista del governo americano la creazione di un'unione economica fra alcuni tra i principali paesi dell'Europa occidentale avrebbe potuto favorire lo sviluppo economico e la coesione politica in quest'area, generando un blocco con maggiori capacità di opporsi all'espansione dell'area di influenza dell'ex USSR. Dunque, il processo di integrazione europea per gli USA rappresentava un obiettivo di importanza capitale nella loro strategia antisovietica. I vantaggi strategici che la

costruzione europea avrebbe apportato erano considerati largamente superiori agli effetti negativi che la creazione dell'area europea di libero scambio avrebbe avuto sull'economia americana in seguito alla diversione dei flussi commerciali.

L'atteggiamento degli USA nei confronti della PAC dopo la nascita della CE, soprattutto dopo i suoi allargamenti, divenne molto critico. Il conflitto fra USA e CE, che aveva nell'agricoltura una delle questioni aperte, dominò i problemi commerciali internazionali fino all'Uruguay round.

#### **4. La costruzione della PAC**

L'impianto della PAC fu realizzato attorno a tre principi: unicità dei prezzi e dei mercati, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria. Il primo principio prevedeva che all'interno della Comunità si dovesse creare un mercato unico privo di barriere tariffarie e non tariffarie allo scambio di prodotti agricoli fra i paesi membri. In tale mercato il prezzo dei prodotti è uniforme, mentre eventuali differenze dovrebbero essere dovute soltanto a qualità dei prodotti non omogenee o alla struttura dei costi di trasferimento nel tempo e nello spazio.

In ossequio a questo principio, i prezzi istituzionali furono fissati in una moneta convenzionale, che dapprima fu l'unità di conto agricola e successivamente l'ECU, e venivano espressi nelle diverse valute dei paesi membri in base al tasso di conversione agricolo. Tale meccanismo, concepito in un periodo di stabilità dei tassi di cambio delle valute europee, fece sì che il principio dell'unicità dei prezzi fosse spesso messo in discussione dalla instabilità valutaria che a partire dal 1969, sia pure con intensità diversa, caratterizzò la storia della Comunità. Il problema dei tassi di cambio è stato definitivamente risolto, almeno per i paesi che vi hanno aderito, con la terza fase dell'Unione Monetaria e il passaggio alla moneta unica.

Il principio della preferenza comunitaria attribuiva un trattamento più favorevole ai produttori interni. Il principio si concretizza nel prelievo variabile e nella tariffa esterna comune. L'ampiezza del prelievo definisce il livello di preferenza. In linea generale tale principio è diretta conseguenza della creazione di una unione doganale. Tuttavia, in agricoltura la preferenza comunitaria fu ottenuta con l'elevata protezione alla frontiera generata dal sistema dei prelievi variabili.

Infine, il principio della solidarietà finanziaria stabiliva che tutti i paesi membri della Comunità dovevano contribuire alle entrate del bilancio comunitario indipendentemente dalla distribuzione dei benefici che derivano dall'attuazione delle politiche comunitarie. Il principio si concretizza nell'istituzione del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per il

finanziamento delle politiche dei prezzi (la sezione Garanzia) e per quelle strutturali (la sezione Orientamento).

Quando si passò alla fase operativa in cui furono definite le politiche, un ruolo preminente fu assegnato al sostegno dei prezzi. Per quanto nella conferenza di Stresa fu sottolineata l'esigenza di azioni destinate all'ammodernamento dell'agricoltura europea, le politiche strutturali non furono attuate se non a partire dagli anni '70 e comunque hanno conservato un'importanza marginale nell'ambito della PAC.

I paesi che diedero vita alla CE intervenivano tutti più o meno attivamente sui mercati agricoli per sostenere i prezzi alla produzione e, dunque, fu ritenuto opportuno mantenere tale forma di intervento anche nella realizzazione e gestione della PAC. I mercati dei vari prodotti furono regolamentati secondo criteri diversi che, per semplificare l'esposizione, possono essere classificati in due schemi principali: controllo del prezzo e integrazione del prezzo o aiuto alla produzione. Tale classificazione è applicabile alle varie ocm così come furono articolate fino al 1992. Dopo tale anno essa perde gran parte del suo significato, perché l'adozione della riforma Mac Sharry, come vedremo più avanti, introduce schemi di sostegno dei redditi agricoli basati su principi radicalmente diversi.

Gli schemi basati sul controllo del prezzo, in linea generale, prevedevano la fissazione annuale di un prezzo obiettivo, del prezzo di intervento e del prezzo di soglia. Il prezzo obiettivo rappresentava il prezzo che in circostanze normali avrebbe dovuto formarsi sui mercati alla produzione. Invece, quello di intervento poteva essere considerato come il prezzo minimo garantito ai produttori, in quanto era il prezzo che essi avrebbero ricevuto consegnando il prodotto ai centri di ammasso nei paesi membri. Il prezzo di soglia (o di entrata) indicava il prezzo minimo che la produzione proveniente dai paesi extra-CE doveva avere una volta giunta entro i confini della Comunità; tale prezzo si formava imponendo sui prodotti importati un dazio (prelievo variabile) dato dalla differenza fra il prezzo di soglia ed il prezzo mondiale aumentato dei costi di trasporto e di assicurazione. Il prezzo di entrata aveva una duplice funzione, in primo luogo aveva lo scopo di proteggere il mercato interno dalla concorrenza esercitata dalle produzioni provenienti da paesi terzi. In secondo luogo, serviva ad evitare che fosse possibile acquistare fuori della Comunità prodotti a prezzi più bassi, lucrando sulla differenza con i prezzi interni e vanificando l'intervento sul mercato.

I regolamenti di mercato basati sul sostegno/controllo dei prezzi prevedevano anche la concessione di sussidi per l'esportazione verso i paesi terzi chiamate restituzioni all'esportazione. Le restituzioni accordate ad un prodotto erano date dalla differenza fra il prezzo interno alla Comunità e il prezzo internazionale, esse furono introdotte per ripristinare

la competitività dei prodotti agro-alimentari dei paesi CE sui mercati extra-comunitari. Successivamente divennero, come vedremo nel seguito della trattazione, il principale strumento per lo smaltimento delle eccedenze.

Per i mercati regolamentati attraverso l'integrazione del prezzo, o aiuto alla produzione, la Comunità provvedeva a fissare un sussidio pari alla differenza fra il prezzo garantito ed il prezzo di mercato, oppure di importo fisso in ragione della quantità prodotta o della superficie investita. In altri casi veniva fissato un aiuto basato sulla superficie investita oppure sul numero di capi allevati.

La classificazione delle ocm che abbiamo proposto ha un valore esclusivamente descrittivo. Non erano pochi i regolamenti che impiegavano entrambe le misure, come nel caso del frumento duro, che conteneva tutti i meccanismi utilizzati per l'intervento sul mercato del grano tenero ma che prevedeva anche un aiuto ai produttori erogato sulla base della superficie messa a coltura. Anche nel caso del mercato dell'olio d'oliva era prevista un'integrazione del prezzo e, nello stesso tempo, si fissavano prezzi di entrata ed un prezzo di intervento per evitare le fluttuazioni dei prezzi generate dalla caratteristica alternanza biennale della produzione.

Lo schema del controllo del prezzo fu quello maggiormente impiegato nella regolamentazione dei mercati. Tale schema di per se non rappresenta uno strumento per il sostegno dei prezzi e dunque dei redditi agricoli. Per sua natura è, invece, un meccanismo per la stabilizzazione dei prezzi, che può però essere gestito, come di fatto la CE fece, per sostenere i prezzi alla produzione stabilizzandoli verso l'alto anziché attorno ai valori attesi su un mercato aperto alla concorrenza internazionale.

Un altro aspetto da considerare nell'esaminare i diversi schemi di ocm è il grado di automatismo previsto dai meccanismi di intervento, che poteva dare luogo a livelli di garanzia dei prezzi nei vari settori anche molto differenti. Un caso abbastanza esemplificativo di questo aspetto era offerto dal confronto fra le ocm originariamente previste per i cereali e per gli ortofrutticoli. Mentre nel caso dei cereali, quando si verificava una situazione di eccedenza che tendeva a fare scendere il prezzo al di sotto dei livelli di intervento, la possibilità di destinare i prodotti all'ammasso era sempre presente, non altrettanto era previsto dai regolamenti per il settore degli ortofrutticoli. Per questi ultimi in primo luogo c'era una notevole differenza fra il livello dell'equivalente del prezzo obiettivo - ovvero il prezzo di base - ed il prezzo di intervento. Inoltre, lo stesso prezzo di intervento non era garantito automaticamente. Infatti, per potere avviare le produzioni ortofrutticole ai centri di ammasso era necessario che la Commissione CE dichiarasse lo stato di crisi del settore. Questo poteva essere fatto se i prezzi sui mercati alla produzione si mantenevano per più di due giorni consecutivi sotto i livelli dei

prezzi di intervento. L'ammasso terminava se i prezzi di mercato ritornavano sopra i prezzi di intervento. Di conseguenza il livello di garanzia dei prezzi istituzionali per i prodotti ortofrutticoli era assai più basso che per i cereali.

La scelta del tipo di ocm con cui regolamentare il mercato delle diverse produzioni fu fatta tenendo conto sia di esigenze interne, che internazionali, oltre che le caratteristiche dei singoli mercati. Schematizzando, si può affermare che per i prodotti di maggiore importanza nell'agricoltura comunitaria fu scelto il sistema del controllo del prezzo. La ragione di tale scelta è abbastanza facilmente intuibile, in quanto con questo sistema una larga quota del costo dell'intervento per il sostegno dei prezzi viene posta a carico dei consumatori.

Le differenze esistenti fra i meccanismi di intervento previsti dalle ocm di prodotti come cereali, carni bovine, lattiero caseari e quelli stabiliti per gli ortofrutticoli freschi, che, come si è detto sopra, attribuivano un livello di garanzia più ampio per i primi, dipese in primo luogo dalla natura dei prodotti. Essendo i primi prodotti di rilevante importanza per l'alimentazione umana, è probabile che la maggiore garanzia generata dai meccanismi di intervento derivava dalla necessità di acquisire un adeguato grado di auto-provvigionamento interno e, dunque, di sicurezza alimentare, che rappresentava uno degli obiettivi che la PAC doveva perseguire in base a quanto previsto dall'articolo 39 del trattato istitutivo. Inoltre, questi prodotti, a differenza degli ortofrutticoli, sono tutti caratterizzati da una elevata conservabilità e si prestano, dunque, alla costituzione di scorte di intervento.

Per altri prodotti, che all'epoca della definizione delle varie ocm, erano meno rilevanti nella produzione comunitaria, come i semi oleosi, la Comunità adottò un sistema basato sull'integrazione del prezzo, perché fu ritenuto che il costo per il bilancio comunitario sarebbe stato relativamente modesto. La scelta fu anche dovuta all'impegno assunto dalla Comunità nell'ambito del Dillon round del Gatt ad importare semi oleosi e derivati con un dazio nullo o molto basso, in cambio dell'accettazione delle ocm basate sul controllo/sostegno del prezzo, che prevedevano l'istituzione dei prelievi variabili.

Poiché le concessioni tariffarie per i semi oleosi avrebbero causato una notevole riduzione dei prezzi degli oli di semi e, conseguentemente, una drastica riduzione della domanda di olio di oliva - la cui produzione e consumo all'epoca della costruzione della PAC erano rilevanti soltanto per l'Italia, che fino a quel momento aveva protetto il mercato interno con barriere all'importazione degli altri grassi vegetali - fu adottato uno schema di integrazione del prezzo anche per quest'ultimo prodotto. Dunque, come si è visto, la costruzione delle varie ocm che formarono il quadro di riferimento entro cui si articolò la successiva politica dei prezzi, rispose, da un lato, ad esigenze di distribuzione dei costi e di relazioni commerciali internazionali,

dall'altro, fu il risultato di una mediazione tra gli interessi, talvolta contrastanti, dei sei paesi fondatori.

#### **4. L'avvio della PAC e i suoi effetti**

Una volta identificati i criteri da adottare per regolamentare i diversi mercati dei prodotti agricoli, il passo successivo fu la scelta del livello dei prezzi comuni. Questa scelta era estremamente delicata perché, sebbene tutti i paesi intervenissero sui mercati agricoli, il livello dei prezzi interni nei sei paesi fondatori era tutt'altro che uniforme. La difformità dei prezzi interni era dovuta all'elevato grado di protezione dalla concorrenza internazionale che aveva caratterizzato fino a quel momento i mercati agro-alimentari dei sei paesi, che era stata tale da renderli praticamente chiusi agli scambi con l'estero. Per tale ragione il livello dei prezzi rifletteva le caratteristiche della domanda e dell'offerta interna. I paesi più densamente popolati, come Germania ed Italia, con strutture aziendali di dimensioni relativamente più piccole, avevano prezzi agricoli più alti rispetto a Francia ed Olanda. La Francia aveva le strutture aziendali di dimensioni più ampie tra i sei paesi fondatori ed era mediamente più competitiva nelle produzioni cerealicole e nei seminativi in genere. L'Olanda era caratterizzata, invece, da una zootecnia, specialmente bovini da latte, molto competitiva, che aveva beneficiato di prezzi degli alimenti per il bestiame molto convenienti. Questi erano dovuti alla politica commerciale attuata da quel paese che prevedeva l'importazione di semi e derivati di semi oleosi a dazi molto bassi. Poiché i pannelli di semi oleosi vengono utilizzati nell'industria mangimistica, ciò aveva contribuito a tenere bassi anche i prezzi degli alimenti per il bestiame.

Di conseguenza, in Francia e Olanda i prezzi erano sostanzialmente più bassi che negli altri paesi. Infatti, nell'annata 1958/59 il prezzo di una tonnellata di frumento era di 290 DM in Francia, 320 DM in Olanda, 390 DM in Belgio, 420 DM in Italia e Germania e 470 DM in Lussemburgo (Tracy, 1994).

Di fronte a questa situazione, dopo lunghe e difficili trattative, fu scelto un livello di prezzi comuni tale da non danneggiare gli agricoltori italiani e tedeschi, che per i cereali fu fissato in 106,25 Unità di conto agricole (Uca)<sup>2</sup> che equivalevano a 425 DM, ben al di sopra del prezzo mondiale, calcolato alla frontiera comunitaria, che si collocava intorno alle 60 Uca. Come si può facilmente intuire, questa scelta rappresentò un premio notevole per i produttori olandesi e francesi, che pose le premesse per la rapida espansione della produzione agricola e, di conseguenza, per le difficoltà che negli anni seguenti si ebbero con la PAC.

---

<sup>2</sup> L'unità di conto agricola fu impiegata fino al 1979 come valuta convenzionale per l'attuazione della PAC.

#### **4.1      *Gli effetti della PAC***

La politica dei prezzi agricoli della CE generò numerosi effetti distorsivi. Essi possono essere così sintetizzati:

- a) creazione e diversione dei flussi commerciali internazionali;
- b) redistribuzione del reddito fra gruppi sociali e fra aree geografiche;
- c) distribuzione dei benefici tra i produttori poco equa;
- d) distorsioni fra i diversi mercati regolamentati;
- e) impiego distorto delle risorse.

##### *Creazione e diversione del commercio*

Un'unione doganale fra un gruppo di paesi che, come nel caso della CE, preveda la liberalizzazione degli scambi all'interno dell'unione e la definizione di un livello di protezione esterno comune, provoca effetti di creazione e di diversione dei flussi commerciali internazionali. L'effetto di creazione di commercio consiste in un incremento degli scambi commerciali all'interno del gruppo di paesi che formano l'unione dovuto all'eliminazione di tutte le forme di protezione alla frontiera. L'effetto di diversione del commercio si estrinseca in uno spostamento dei flussi commerciali dai paesi non membri verso quelli che costituiscono l'unione, dovuto alla differenziazione del trattamento alla frontiera.

La liberalizzazione degli scambi all'interno dell'area consente una riallocazione dei flussi commerciali che risponde ad una logica di efficienza. In pratica, i paesi che prima dell'unione erano importatori netti continuano a rimanere tali, ma si approvvigioneranno maggiormente all'interno dell'area di libero scambio e meno dai paesi che non ne fanno parte. Tale risultato deriva dalla diminuzione del prezzo relativo dell'offerta di esportazioni dei paesi appartenenti all'unione.

Nel caso del commercio dei prodotti agricoli della CE questi effetti furono particolarmente intensi per effetto dell'applicazione del principio della preferenza comunitaria. Tale principio fu applicato fissando i prezzi di soglia per le importazioni di prodotti dai paesi extra-CE ad un livello che, come si è visto sopra, fu ben più elevato dei prezzi mondiali e maggiore anche dei prezzi di intervento. Gli effetti di creazione/diversione del commercio derivanti dalla formazione dell'area di libero scambio costituita dalla CE si realizzarono nel giro di tre anni dall'avvio della PAC. Nel lungo periodo, come vedremo più avanti, gli effetti sui flussi commerciali esercitati dalla PAC derivarono dal forte stimolo all'aumento dell'offerta agricola generato dall'elevato sostegno dei prezzi e dal massiccio impiego delle restituzioni all'esportazione.

*Redistribuzione del reddito fra gruppi sociali e aree geografiche.*

Trascurando gli effetti sui paesi terzi, si è visto in precedenza che le politiche di controllo/sostegno dei prezzi provocano un trasferimento di reddito dai consumatori (e dal bilancio statale in caso di paese eccedentario) verso i produttori agricoli (e all'erario nel caso di paese deficitario). Questo è quanto accaduto nella CE per effetto della politica dei prezzi agricoli, con un'ulteriore problema derivante dal suo carattere multinazionale. La presenza nella CE di regioni deficitarie e regioni eccedentarie ha fatto sì che il trasferimento di reddito dai consumatori verso i produttori, significasse anche un trasferimento di reddito dai paesi importatori netti a quelli esportatori. Tali trasferimenti si generano in conseguenza degli effetti di creazione/diversione del commercio dovuti alla formazione di una unione doganale, congiuntamente alla fissazione di prezzi di soglia considerevolmente più alti di quelli internazionali. In sintesi, un paese deficitario paga le importazioni ad un prezzo più elevato - con effetto negativo sulla sua bilancia commerciale - a vantaggio dei produttori dei paesi esportatori. Inoltre, poiché la CE è anche globalmente eccedentaria, i paesi deficitari contribuiscono pure a sostenere il costo per lo smaltimento delle eccedenze, finanziando il bilancio della Comunità.

A cavallo degli anni '70 e '80 furono numerosi gli studi che cercarono di quantificare i trasferimenti visibili (ovvero, via bilancio) e invisibili (ovvero, di reddito) tra i paesi membri dovuti all'attuazione della PAC. Una stima effettuata da Koester (1979) valutava che per il 1975 dall'Italia si erano avuti trasferimenti verso gli altri paesi per un ammontare di 202,74 milioni di Unità di conto. Questo tipo di effetti in quegli anni provocò non pochi contenziosi fra i paesi CE, dovuti anche al fatto che la politica agricola era in sostanza l'unica politica comune attuata dalla CE. Vanno collocati in quest'ambito il cosiddetto pacchetto mediterraneo<sup>3</sup> e la restituzione di bilancio che la CE accordò al Regno Unito all'inizio degli anni '80. Oggi, sebbene questi effetti non siano venuti meno, la presenza di altre politiche comuni, messe in atto grazie all'accelerazione del processo di integrazione Europea, ha attenuato notevolmente le tensioni derivanti da questo fronte.

*Scarsa equità distributiva.*

Le politiche dei prezzi agricoli sostengono i redditi agendo sui ricavi unitari dei produttori. Questo significa che quanto maggiore è la quantità di prodotto immessa sul mercato da un'impresa, tanto maggiore è il sostegno ottenuto. Le imprese che producono maggiori quantità

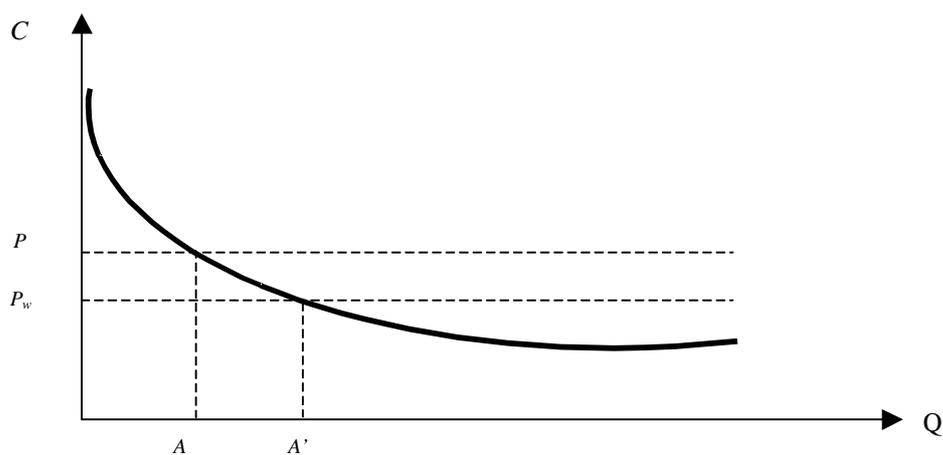
---

<sup>3</sup>Il pacchetto mediterraneo era un'insieme di misure disegnate specificamente per l'Italia che comprendeva aiuti per gli ortofrutticoli trasformati, interventi per l'associazionismo in agricoltura e per la creazione di servizi per la divulgazione agricola. Con queste misure l'Italia ottenne una sorta di compensazione per gli effetti negativi della PAC.

di un bene, in virtù delle economie di scala, solitamente sono anche in condizione di produrre a costi più bassi, ottenendo così un sostegno unitario maggiore di altre. Ciò implica che le imprese più grandi e competitive ricevono un duplice vantaggio dalla politica di sostegno dei prezzi.

Nella figura 1 è rappresentata la curva dei costi medi di lungo periodo di un ipotetico prodotto. Sull'asse delle ordinate è riportato il costo e sulle ascisse il livello di produzione. La curva ipotizza rendimenti di scala crescenti. Se tutte le imprese sono efficienti e sostengono i costi identificati dalla curva, in assenza di sostegno del prezzo le imprese che producono meno della quantità  $A'$  operano in perdita, in quanto il prezzo  $P_w$  non copre i costi. Il sostegno del prezzo al livello  $P$  permette a tutte le imprese che producono meno di  $A'$  ma più di  $A$  di operare con profitti maggiori di zero e di rimanere sul mercato. Per le imprese che al prezzo  $P_w$  sarebbero comunque rimaste sul mercato, l'incremento di prezzo costituisce un extra-profitto.

*Figura 1. Gli effetti del sostegno dei prezzi su imprese di dimensioni diverse.*



Quindi, paradossalmente, le politiche di sostegno del prezzo, disegnate per aiutare i redditi da lavoro percepiti nelle imprese più piccole, la cui competitività può essere compromessa dall'evoluzione del mercato, finiscono per creare notevoli vantaggi per le imprese meno bisognose di aiuto. Inoltre, i più ampi profitti conseguibili grazie al sostegno dei prezzi e la certezza del sostegno stesso, spingono le imprese più competitive alla ricerca di maggiori livelli di efficienza e, dunque, ad introdurre innovazioni tecnologiche che hanno in genere l'effetto di accrescere l'offerta di prodotto nel lungo periodo.

Nel mercato comune agricolo questo fenomeno ha avuto l'effetto di aumentare la competitività dell'agricoltura dei paesi che potevano contare su sistemi aziendali già

sufficientemente competitivi, ampliando gli effetti distrorsivi nella distribuzione del reddito fra i paesi della CE di cui si è parlato al punto precedente.

#### *Distorsioni fra i diversi settori produttivi*

Si è già visto in precedenza come la Comunità in cambio dell'accettazione in sede Gatt dei regolamenti di mercato basati sul sostegno del prezzo abbia dovuto concedere l'importazione di semi oleosi e di derivati a dazi molto bassi. Ciò è stata fonte di notevoli distorsioni, non soltanto per il mercato dei grassi vegetali, e in modo particolare per l'olio d'oliva, ma anche per altri settori e in misura particolare per i cereali e la zootecnia.

La Comunità nel fissare i livelli dei prezzi istituzionali del frumento tenero decise di allineare a questi anche i prezzi degli altri cereali. Questo significò evidentemente tenere elevati anche i prezzi di questi ultimi. Nello stesso tempo la possibilità di importare a dazio nullo i pannelli di soia e altri prodotti proteici ebbe l'effetto di spostare la domanda di alimenti per il bestiame verso questi ultimi prodotti, contribuendo così a creare eccedenze nel settore cerealicolo.

Contemporaneamente, un'altra fonte di distorsione veniva generata sul mercato delle materie grasse dove, da un lato, c'erano prodotti a prezzo sostenuto dalla CE come il burro e, dall'altro, prodotti importati a dazio nullo, o prodotti nella Comunità grazie agli incentivi dell'integrazione del prezzo (soia e semi oleosi). Ciò ebbe l'effetto di ridurre ulteriormente la domanda di burro e di contribuire a creare eccedenze anche in questo settore.

#### *Impiego distorto delle risorse*

La presenza di una domanda pubblica costituita dagli ammassi di prodotto ha creato un'offerta orientata specificamente verso tale sbocco. Ciò ha significato che molte produzioni venissero realizzate appositamente per tale destinazione, rispondendo esclusivamente ai prezzi di intervento, senza dover soddisfare le esigenze qualitative espresse dalla domanda interna o estera per il consumo diretto o trasformato.

Sono numerosi gli esempi di fenomeni indotti da questo tipo di distorsioni. Per citarne qualcuno, e limitando l'esempio a fenomeni che hanno interessato l'Italia, si può ricordare la diffusione della coltivazione dei tabacchi scuri nelle province interne della Campania. Questa coltivazione ha goduto di un sostegno non trascurabile, malgrado le possibilità di commercializzazione delle varietà scure fosse abbastanza modeste, considerando la crescente preferenza dei consumatori di tabacco verso i tipi chiari. L'elevato sostegno offerto ai produttori portò a una notevole diffusione della coltivazione dei tabacchi scuri tra le piccole aziende agricole delle zone interne campane. Ciò nonostante l'ambiente fosse poco adatto a questa coltivazione, che però poteva fornire livelli di reddito maggiori delle attività

tradizionali, segnatamente l'allevamento, grazie alla possibilità di collocare il prodotto sul mercato, indipendentemente dalla sua qualità, attraverso le esportazioni sussidiate verso i paesi dell'Europa orientale. Un esempio simile è stata la diffusione della coltivazione del frumento duro in zone non tradizionali come l'Emilia-Romagna che si ebbe negli anni '70 e '80.

### **5. L'emergere dell'insostenibilità finanziaria della PAC**

L'aver scelto un livello iniziale dei prezzi di sostegno piuttosto elevato, congiuntamente alla successiva gestione della politica dei prezzi, generò in poco tempo il rapido aumento della produzione interna della CE e la sua trasformazione da area con un deficit nell'approvvigionamento dei prodotti agricoli in una eccedentaria e a far crescere rapidamente il costo del sostegno all'agricoltura. Un'idea di questo rapido cambiamento può essere desunta da dati della tabella 1, dove è riportato il grado di autosufficienza nell'approvvigionamento di alcuni prodotti agro-alimentari della CE a sei prima e dopo qualche anno dall'avvio della PAC.

*Tabella 1. Grado di autosufficienza alimentare della CE a sei.*

<i>Prodotti</i>	<i>media 1956-60</i>	<i>1971/72-1972/73</i>
Totale cereali	85	98
Frumento	90	111
Orzo	84	112
Mais	64	67
Zucchero	104	119
Ortaggi freschi	104	99
Frutta fresca (escl. agrumi)	90	85
Agrumi	47	46
Vino	89	93
Oli e grassi vegetali	19	27
Burro	101	116
Formaggi	100	102
Uova	90	99
Carni bovine	92	85
Carni suine	100	100
Pollame	93	100

Le revisioni annuali dei prezzi comuni, dopo che nell'ultima parte degli anni '60 rimasero di fatto costanti, negli anni 70 garantirono ai produttori agricoli aumenti dei prezzi piuttosto consistenti come si può osservare dalla tabella 2. Per inquadrare meglio questo andamento, è opportuno osservare che gli anni '70 furono caratterizzati da un quadro macro-economico molto instabile. La dichiarazione di non convertibilità del dollaro in oro, l'aumento dei prezzi internazionali delle derrate agricole, lo shock petrolifero conseguente alla guerra arabo-israeliana del Kippur, diedero origine ad una elevata inflazione e instabilità dei cambi. In questo quadro va collocata la gestione della politica dei prezzi agricoli della CE.

Nel corso degli anni '70 le proposte della Commissione di revisione annuale dei prezzi istituzionali al Consiglio dei ministri furono basate sul cosiddetto metodo obiettivo. Questo consisteva nell'individuare la variazione dei prezzi dei prodotti che avrebbe consentito alle aziende di riferimento, data l'evoluzione delle tecniche produttive e dei costi di produzione, di rimanere competitive. Le aziende di riferimento erano prevalentemente aziende familiari incluse nella rete di informazione contabile agricola della CE. Il metodo obiettivo fu poi abbandonato dalla Commissione che, per formulare le sue proposte di variazione dei prezzi, cominciò a dare maggiore peso all'obiettivo di contenere i costi della politica di sostegno.

Di solito le proposte della Commissione, indipendentemente dai criteri impiegati per formularle, venivano poi modificate in seno al Consiglio dei ministri dell'agricoltura, dove, per giungere ad un compromesso accettabile da tutte le parti negoziali, i prezzi venivano ritoccati in aumento rispetto alla proposta iniziale.

### **5.1 Il processo di revisione della politica dei prezzi agricoli**

La politica dei prezzi agricoli rivelò ben presto tutti i suoi limiti soprattutto in termini di compatibilità finanziaria e internazionale. Il passaggio della CE da una situazione deficitaria ad una eccedentaria significò la riduzione delle importazioni dai paesi terzi e la trasformazione della CE in esportatore netto attraverso l'impiego delle restituzioni all'esportazione. In pratica, la produzione crescente della CE, non trovando sbocchi sul mercato interno, in cui i consumi rimanevano di fatto stabili, diede luogo a surplus via via maggiori che furono collocati in prevalenza sui mercati esteri con sussidi unitari crescenti.

L'entità dei sussidi all'esportazione dipendeva dalla differenza fra i prezzi di sostegno della CE e i prezzi internazionali espressi in ECU. Questo divario era, ed è ancora oggi, più ampio per prodotti come i latticini caseari e meno per prodotti come i cereali. Per i primi l'ampiezza del divario dipendeva essenzialmente dalla limitatezza degli scambi internazionali, che invece erano assai più consistenti per i cereali e le granaglie in genere. Va anche osservato che il prezzo internazionale espresso in ECU dipendeva anche dalla dinamica del tasso di cambio dollaro/ECU: la rivalutazione del dollaro, rendendo più elevati i prezzi sui mercati internazionali tendeva, a parità delle altre condizioni, a ridurre l'entità dei sussidi che venivano pagati. Viceversa, la svalutazione del dollaro rispetto all'ECU faceva aumentare l'entità delle restituzioni all'esportazione. In maniera abbastanza schematica è opportuno ricordare che il corso del dollaro è stato cedente rispetto all'ECU nella seconda parte degli anni '70. Con l'avvento alla presidenza di Reagan, gli USA avviarono una decisa politica contro l'inflazione, basata su una politica monetaria restrittiva, che causò alti tassi di interesse e di conseguenza una notevole rivalutazione del dollaro rispetto all'ECU. Successivamente a partire dall'autunno

del 1985 iniziò una fase di svalutazione che proseguì per il resto degli anni '80 e per la prima parte degli anni 90.

La necessità per la CE di smaltire eccedenze di prodotti agricoli crescenti e a costi crescenti ha fatto sì che le uscite dal bilancio comunitario per la politica dei prezzi diventassero sempre più consistenti. Infatti, le spese del FEOGA-garanzia più che raddoppiano tra il 1975 ed il 1980 passando da 4,7 a 11,3 miliardi di ECU (tabella 2). Come si può osservare dalla tabella, in quel periodo la causa principale dell'aumento del costo per il sostegno dei prezzi è stato il settore lattiero caseario. Il costo del sostegno al settore nei 5 anni quadruplica, passando da 1150 milioni di ECU a 4752 milioni di ECU. Nel periodo successivo si assiste ad un ulteriore incremento della spesa FEOGA-garanzia che raggiunge i 20 miliardi di ECU nel 1985 e i 25 miliardi nel 1990. A questo proposito, si noti la relativa stabilizzazione del costo per il sostegno del settore lattiero-caseario dovuta all'introduzione del regime delle quote e il considerevole aumento dell'incidenza della spesa per il sostegno di altri settori come: grassi vegetali, carni ovi-caprine e cereali.

Sul piano internazionale grazie alle restituzioni all'esportazione e alla riduzione delle importazioni dai paesi terzi, la Comunità vide accrescere notevolmente la sua quota nel commercio internazionale dei prodotti agro-alimentari. Ciò fu causa di non poche tensioni con i paesi che si ritenevano danneggiati dalla politica commerciale della CE.

*Tabella 2. Spese del FEOGA-Garanzia per il sostegno dei diversi comparti*

	1975		1980		1985		1990		1993		1997	
Seminativi	625	13,2	2097	18,5	3471	17,5	7427	29,5	10708	30,8	16160	39,6
Cereali	625	13,2	1728	15,3	2360	11,9	3950	15,7				
Oleaginose	0		369	3,3	1111	5,6	3477	13,8				
Lattiero caseari	1150	24,3	4752	42,0	5933	29,9	4972	19,8	5211	15,0	3487	8,5
Zucchero	309	6,5	575	5,1	1805	9,1	1391	5,5	2189	6,3	1834	4,5
Tabacco	229	4,8	309	2,7	863	4,3	1232	4,9	1165	3,4	1021	2,5
Olio d'oliva	231	4,9	318	2,8	692	3,5	1170	4,6	2463	7,1	2168	5,3
Carne suina	54	1,1	116	1,0	165	0,8	247	1,0	201	0,6	168	0,4
Carne bovina	980	20,7	1363	12,0	2746	13,8	2833	11,3	3986	11,5	7451	18,3
Carni ovi-caprine		0,0	54	0,5	502	2,5	1452	5,8	1800	5,2	2022	5,0
Pollame ed uova	8	0,2	86	0,8	63	0,3	179	0,7	291	0,8	138	0,3
Ortofrutticoli	90	1,9	687	6,1	1231	6,2	1253	5,0	1672	4,8	1662	4,1
Vino	139	2,9	300	2,6	921	4,6	745	3,0	1510	4,3	863	2,1
Altri	91	1,9	360	3,2	1125	5,7	2035	8,1	1445	4,2	2167	5,3
Totale prodotti	3906		11016		19517		24936		32641		39140	
ICM	821		299		190		231		0		0	
Altre misure					136				2487		2575	
Saldo anni precedenti									-384		-910	
<b>TOTALE</b>	<b>4727</b>		<b>11315</b>		<b>19843</b>		<b>25167</b>		<b>34743</b>		<b>40805</b>	

Fonte: Commissione Europea - DG VI

La scarsa compatibilità interna ed internazionale sono state all'origine di quello che può essere definito il processo di revisione della PAC. È opportuno osservare che sebbene le esigenze di riformare la PAC siano state ben presto evidenti, una riforma organica non si è mai avuta. Di fatto la CE ha sempre proceduto a piccoli passi introducendo via via le modifiche che si rendevano indispensabili senza però mai affrontare radicalmente il problema.

Le ragioni di questo approccio graduale e pragmatico sono da ricercarsi nella natura multinazionale della CE e nel modo in cui si articola il processo decisionale interno. La natura della CE implica la presenza al suo interno di interessi nazionali spesso divergenti e conflittuali. Tali interessi vengono rappresentati nella CE dal Consiglio dei Ministri, che è l'organo deliberante sulle principali questioni politiche in seno alla CE. Il Consiglio delibera sulle proposte della Commissione, che invece è un organismo tecnico-politico custode dei Trattati e portatore degli interessi della Comunità nel suo insieme.

Poiché ciascun paese aveva la possibilità di esercitare un potere di veto, reclamando la salvaguardia degli interessi nazionali, nessuna decisione poteva essere presa contro la ferma opposizione di un paese. Ciò ha significato che molto spesso la mediazione di interessi nazionali contrastanti sia avvenuta ponendo a carico del bilancio Comunitario l'individuazione di soluzioni di compromesso che potessero soddisfare tutti i partner comunitari e comunque ha impedito di affrontare globalmente le questioni inerenti la riforma della PAC in un'ottica di efficienza ed equità.

La riforma della PAC è stata anche impedita dalla ferma opposizione delle organizzazioni professionali del mondo agricolo europeo, in particolare quelle che rappresentano le imprese più grandi. Queste hanno sempre agito direttamente sulle istituzioni comunitarie o, più spesso, sui ministri dell'agricoltura dei propri paesi, affinché venissero conservate le misure di sostegno dei redditi. Contro questa opposizione si sono scontrati tutti i tentativi di razionalizzazione degli interventi. Per cui, il sostegno dei redditi da strumento di breve periodo, che dovrebbe aiutare le imprese agricole ad affrontare i processi di aggiustamento strutturale imposti dalla crescita dell'economia, è ormai diventato una stabile quanto costosa componente della PAC. Dunque, più che parlare di riforma della PAC, è corretto fare riferimento a un graduale processo di revisione, che di volta in volta ha posto all'ordine del giorno le questioni che apparivano più urgenti da affrontare.

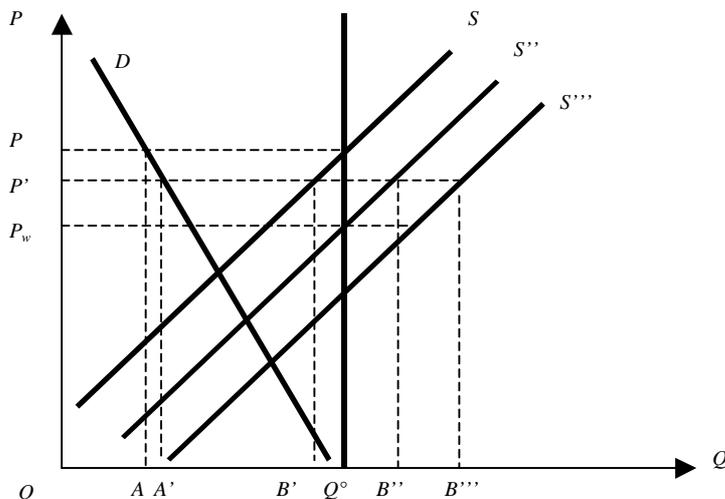
Il primo importante passo nel processo di revisione della PAC è stato senza dubbio compiuto il 31 marzo del 1984. In quella data furono introdotte le quote di produzione nel settore lattiero-caseario, furono eliminati gli importi compensativi monetari positivi con

l'introduzione del meccanismo dello *switch-over* per il calcolo delle parità verdi e si inaugurò una politica di revisione annuale dei prezzi che non concesse più aumenti.

L'introduzione delle quote latte, similmente a quanto già fatto nel settore saccarifero nel 1997, puntava a bloccare la crescita della produzione lattiera nei diversi paesi membri della CE al livello del 1981 aumentato dell'1% (per l'Italia e l'Irlanda la quota fu fissata a livello del 1983). La produzione entro la quota poteva essere commercializzata liberamente, godendo del sostegno offerto dalla CE, quella eccedente doveva invece pagare un superprelievo pari al 100% del prezzo indicativo del latte. La presenza di un superprelievo proibitivo aveva lo scopo di evitare qualunque sfondamento della quota. Accanto alla introduzione del regime delle quote fu anche data la possibilità ai governi degli stati membri di varare provvedimenti per l'incentivazione della cessazione dell'attività zootecnica.

La decisione di introdurre le quote di produzione fu presa dal Consiglio dei Ministri in alternativa alla riduzione del 12% dei prezzi di intervento di latte scremato in polvere e di burro, che era l'altra opzione proposta dalla Commissione. Introducendo il sistema delle quote si preferì mantenere il livello di sostegno inalterato, ponendo però un limite al continuo incremento della produzione e, dunque, alla formazione di eccedenze nel settore lattiero. Poiché la quota, non avendo effetti sui livelli del prezzo, non provocava variazioni della domanda, la sua adozione stabilizzava le eccedenze e, di conseguenza, anche il costo sostenuto dal FEOGA per il sostegno al settore.

Figura 2. Confronto tra l'introduzione della quota di produzione e la riduzione del prezzo di sostegno



Ciò può essere mostrato ricorrendo al grafico in figura 2 che rappresenta la situazione presente nel settore lattiero-caseario al momento dell'introduzione delle quote. Il prezzo è sostenuto al livello  $P$ , mentre il prezzo mondiale è  $P_w$ . L'offerta interna è  $S$  e, dato il prezzo di sostegno, la produzione è pari a  $OQ^\circ$ , mentre la domanda è  $OA$ , con eccedenze date da  $AQ^\circ$ . Se le eccedenze sono vendute sul mercato mondiale, il costo per il bilancio comunitario è dato dal prodotto tra la differenza fra  $P$  e  $P_w$  e la quantità  $AQ^\circ$ . Immaginando che l'offerta abbia un potenziale di crescita espresso dalle funzioni  $S''$  e  $S'''$ , con politiche invariate il costo crescerebbe in relazione all'aumento delle eccedenze. Diminuendo il prezzo di sostegno da  $P$  a  $P'$ , si avrebbe una riduzione dell'offerta, un incremento della domanda e un minore costo a carico del bilancio derivante dalla riduzione dell'importo unitario delle restituzioni all'esportazioni e dalla riduzione delle eccedenze. Introducendo una quota di produzione uguale al livello dell'offerta nell'anno iniziale rispetto alla situazione status quo il bilancio comunitario non ha alcun beneficio.

Tuttavia, la riduzione del prezzo di sostegno non garantisce che le eccedenze non crescano in futuro. Infatti, dopo la riduzione iniziale al livello  $A'B'$ , per effetto dell'aumento dell'offerta le eccedenze aumentano diventando prima  $A'B''$  e poi  $A'B'''$  e con esse anche il costo per il loro smaltimento. Invece con la quota l'offerta, le eccedenze e il loro costo vengono stabilizzati e non possono crescere ulteriormente. Di conseguenza, scegliendo di adottare il sistema delle quote di produzione, la CE mostrava di preferire un livello certo del costo per il sostegno al settore negli anni futuri rispetto ad una riduzione immediata della spesa.

## **5.2      *Gli effetti delle quote di produzione***

Se il regime delle quote nazionali di produzione nel settore lattiero ha rappresentato uno strumento per evitare la riduzione del sostegno garantito agli allevatori e nello stesso tempo frenare l'aumento della spesa per il sostegno al settore, vi sono numerosi elementi distorsivi che vengono introdotti con esso che è opportuno esaminare brevemente. La quota, nel modo in cui la CE l'ha concepita per il settore lattiero-caseario, ovvero attraverso l'applicazione di un superprelievo sulla quantità eccedente che, rendendo praticamente nullo il maggiore ricavo ottenibile, elimina qualsiasi incentivo al superamento, rappresenta di fatto un diritto a produrre. In quanto tale, la quota può essere considerata come un fattore immateriale di cui l'impresa deve poter disporre per realizzare la produzione alla stessa maniera degli altri fattori.

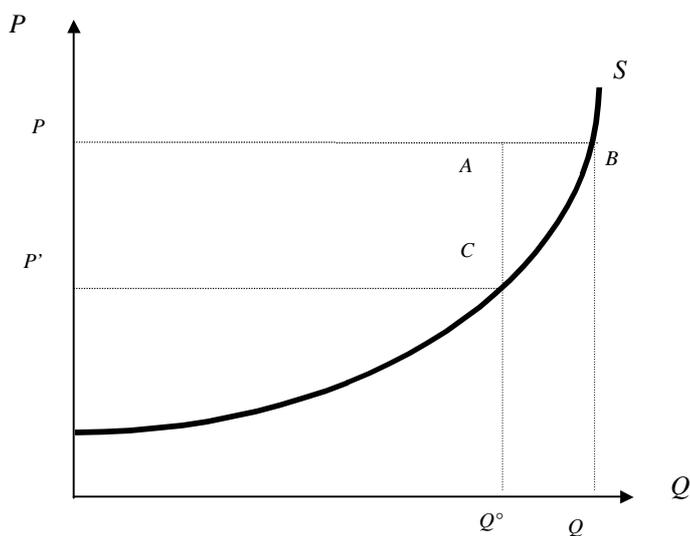
La quota ha una remunerazione il cui valore unitario è dato dalla differenza fra il prezzo ricevuto dall'impresa e il livello del costo marginale corrispondente alla quota. La relazione 1 esprime il profitto dell'impresa come differenza fra il ricavo, dato dal prezzo del prodotto  $P$  per la quota  $Q^\circ$ , e il costo di produzione corrispondente al livello della quota stessa  $C(Q^\circ)$ . Una

variazione infinitesimale della quota di produzione assegnata all'impresa causa una variazione del profitto, data dalla differenza fra il prezzo del prodotto e la derivata del costo di produzione rispetto alla quota. Tale derivata corrisponde al costo marginale dell'impresa al livello della quota. Dunque, la differenza fra prezzo e costo marginale al livello della quota identifica il costo interno di opportunità del diritto a produrre. Per questo motivo, a parità di condizioni la quota di produzione ha un valore più elevato nelle imprese con una struttura dei costi marginali più bassi e viceversa.

1.  $\pi = P Q^\circ - C(Q^\circ)$ .
2.  $\frac{d\pi}{dQ^\circ} = P - \frac{dC(Q^\circ)}{dQ^\circ} = P - Cm(Q^\circ)$ .

Come si può osservare dalla figura 3, l'introduzione della quota ( $Q^\circ$ ) riduce il reddito dell'impresa. Tale riduzione è data da una diminuzione dei ricavi, dovuta alla minore produzione imposta dalla quota, solo parzialmente compensata dai minori costi di produzione ed è indicata in figura dall'area ABC. Il sistema delle quote di produzione provoca una redistribuzione dei redditi spettanti ai tradizionali fattori della produzione, la cui remunerazione tenderà a diminuire a vantaggio del diritto a produrre. Il valore unitario della quota di

Figura 3. Effetti di una quota di produzione su una impresa.



produzione, come si è detto, è dato dalla differenza fra il prezzo di sostegno e il livello del costo marginale corrispondente alla quota assegnata e nella figura 3 è rappresentato dal

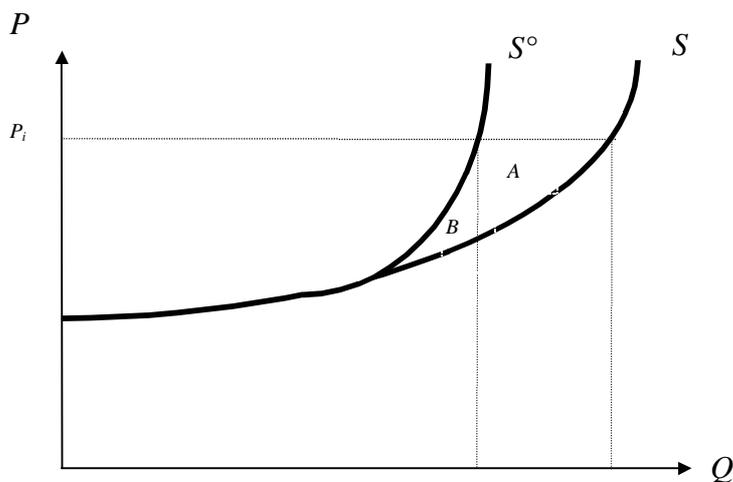
segmento AC. L'area PP'AC identifica la remunerazione che nell'ipotetica impresa spetta alla quota di produzione.

La presenza di un regime di quote implica che se un'impresa vuole espandere la produzione di latte oltre la quota assegnata - o anche entrare nel settore - deve avere a disposizione diritti aggiuntivi pari alla maggiore produzione che si desidera realizzare. Poiché tali diritti sono limitati e sono distribuiti tra i produttori, affinché l'azienda in questione li acquisisca è necessario che ci siano altre imprese disponibili a cederli. Si crea così un mercato potenziale per il trasferimento dei diritti a produrre, la cui dimensione è definita dai vincoli posti sulla trasferibilità delle quote.

Sulla possibilità di cessione delle quote latte l'UE è passata da un iniziale divieto a una progressiva apertura alla possibilità di scambiare i diritti. Le ragioni di questo cambiamento di atteggiamento possono essere chiarite esaminando quali sono gli effetti indotti dalle quote e i problemi connessi alla loro trasferibilità.

Nel caso in cui si introduce un sistema di quote individuali di produzione, nell'ipotesi che esse vengano distribuite in proporzione alla produzione ottenibile dalle imprese al prezzo di sostegno  $P_1$  e che non siano scambiabili, si avrebbe una perdita di efficienza del settore identificata dalla somma delle aree A e B in figura 2. In pratica, poiché la produzione verrebbe ridotta nella stessa proporzione in tutte le imprese, indipendentemente dalla struttura dei loro costi marginali, si avrebbe una riduzione dei costi inferiore a quella che si sarebbe ottenuta distribuendo la minore in primo luogo tra le imprese con costi più elevati (Burrell, 1989).

Figura 2. Effetti delle quote di produzione sull'offerta aggregata



Detta perdita di efficienza non si avrebbe se le quote fossero completamente trasferibili. La possibilità di vendere e acquistare liberamente le quote fa sì che le imprese siano disponibili ad acquistare diritti a produrre per livelli di prezzo delle quote inferiori al costo interno di opportunità della quota a loro disposizione. Viceversa, per livelli di prezzo della quota superiori al costo interno di opportunità, le imprese sarebbero disponibili a vendere quote. La somma delle disponibilità ad acquistare quote rappresenta la domanda, mentre la somma delle disponibilità a vendere da luogo all'offerta. L'intersezione fra curve di domanda e di offerta delle quote identifica l'equilibrio di tale mercato.

La piena trasferibilità darebbe luogo a una distribuzione delle quote più efficiente di quella che si avrebbe altrimenti. In pratica, le aziende che producono a costi più bassi accrescerebbero la produzione di una quantità pari alla riduzione che invece si avrebbe in quelle meno efficienti, che ricevono una compensazione parziale per la mancata produzione. L'incremento dei redditi delle imprese che aumentano la produzione è superiore alla diminuzione al netto della compensazione che si verifica nelle imprese che la riducono, generando una allocazione dell'attività più efficiente. Il guadagno netto derivante dalla piena trasferibilità delle quote di produzione è rappresentato dall'area B della figura 2.

In alcune situazioni, le quote sono trasferibili solo congiuntamente al capitale fondiario. In questi casi è la rendita fondiaria che ingloba anche il valore delle quote di produzione. Se invece le quote sono trasferibili indipendentemente dalla proprietà fondiaria, allora il loro valore deprime la remunerazione dei fattori con minore costo di opportunità.

Nelle zone con quote di produzione latte dove è possibile intraprendere altre attività di produzione si avrebbe uno stimolo a cedere le quote. Nella prima fase di attuazione del regime delle quote, la CE ha impedito il trasferimento per evitare che i produttori di latte meno efficienti cedessero i diritti a produrre, utilizzando le loro risorse in altre produzioni agricole e aggravando la situazione di eccedenze e i costi di bilancio.

La progressiva estensione dei limiti di garanzia ad altri settori produttivi ha reso meno forte il rischio che una riallocazione delle risorse aggravasse il problema delle eccedenze, aumentando i costi a carico del bilancio FEOGA. Per questa ragione la CE ha progressivamente rimosso i vincoli alla trasferibilità delle quote latte.

Il regime delle quote latte che inizialmente fu previsto solo per un periodo di cinque anni è diventato ormai parte integrante della ocm. Come si può osservare dai dati sull'andamento della spesa del FEOGA garanzia, grazie al regime delle quote, ma anche per effetto della introduzione nel 1988 di un limite alle quantità di burro e latte scremato in polvere che possono essere ritirate dal mercato, si è avuta una certa stabilizzazione del costo del sostegno al settore.

È opportuno osservare che la riduzione relativa della spesa per il sostegno al settore lattiero caseario è anche frutto dei cambiamenti nella modalità di sostegno dei redditi negli altri settori che invece hanno visto aumentare la spesa ad essi destinata e di cui si discuterà più avanti.

### **5.3 Le altre misure sul fronte della stabilizzazione della spesa**

Sebbene l'introduzione delle quote latte e l'avvio di una politica restrittiva sul lato delle revisioni annuali dei prezzi furono un'importante svolta per la politica agricola della CE, il contributo che questa offrì alla stabilizzazione della spesa FEOGA-garanzia, risultò ancora troppo esiguo. Va infatti ricordato che con l'ingresso di Spagna e Portogallo, avvenuto nel 1986, che seguiva quello della Grecia nel 1981, si era aggiunta anche una dimensione mediterranea alla Comunità, che spingeva verso un'accelerazione del processo di integrazione Europeo che era stato fino a quel momento sostanzialmente limitato all'agricoltura. D'altra parte, non era più possibile continuare a garantire gli stessi livelli di sostegno senza accrescere le risorse per la politica agricola e, soprattutto, senza accrescere le tensioni già esistenti nelle relazioni commerciali internazionali.

È in questo quadro che nel 1987/88 furono introdotte una serie di misure che vanno sotto il nome di stabilizzatori di bilancio. Con queste misure il principio del limite di garanzia fu esteso a tutti i settori produttivi.<sup>4</sup> Gli stabilizzatori riducevano automaticamente i prezzi di sostegno, o le integrazioni pagate agli agricoltori, allorquando le produzioni superavano un quantitativo massimo garantito definito per i diversi settori. Per il settore lattiero caseario, vennero introdotti dei limiti alle quantità di burro e di latte scremato in polvere ritirabili dal mercato. Tale misura ebbe l'effetto di ridurre i prezzi alla produzione e di stabilizzare ulteriormente le eccedenze da ritirare dal mercato.

La novità introdotta con queste misure consisteva proprio nell'automatismo della riduzione dei livelli di sostegno, la cui applicazione non era più condizionata ad una decisione del Consiglio dei ministri. Questo significava, evidentemente, introdurre nella politica dei prezzi elementi di riorientamento delle produzioni verso le effettive possibilità di trovare uno sbocco che non fosse l'ammasso sussidiato dalla Comunità. Ciò rappresentava un cambiamento di non poco conto nella gestione della politica dei prezzi agricoli.

Probabilmente la misura più significativa fu l'introduzione di uno stabilizzatore di bilancio che costituiva un vincolo alla crescita annua della spesa del FEOGA-Garanzia che, da quel

---

4. È opportuno osservare che i limiti di garanzia introdotti con gli stabilizzatori sono ben diversi dalle quote latte. Mentre i primi sono dei limiti oltre i quali le produzioni vengono commercializzate ai prezzi di mercato fuori dal sostegno comunitario, le seconde, come si è visto, assumono la forma di un diritto a produrre.

momento, non poteva superare il 74% del tasso di crescita annuale del PIL comunitario. Poiché le risorse a disposizione delle politiche comunitarie derivano da una quota delle imposte sul valore aggiunto incassate dai paesi membri e, dunque, variano in rapporto al PIL, lo stabilizzatore impone una crescita delle spese per l'agricoltura inferiore alle entrate del bilancio. Ciò significa che con lo stabilizzatore la Comunità si è garantita risorse crescenti per le altre politiche comuni, evitando che le pressioni che si generano sul fronte agricolo finissero per assorbirle.

## **Bibliografia**

- Burrell, A. (1989). The microeconomics of quota transfer. In *Milk quotas in the European Community* (a cura di Burrell A.). CAB International, Bath.
- Fanfani, R. (1990). Lo sviluppo della politica agricola comunitaria, NIS, Roma.
- Fennel, R. (1987). *The Common Agricultural Policy of the E.C.*, Oxford, BSP Professional Books.
- Koester, U. (1979). Gli effetti redistributivi del sistema comunitario di finanziamento della politica agraria. *Rivista di Economia Agraria*, XXXIV, 2.
- Tracy, M. (1994). The Spirit of Stresa. *European Review of Agricultural Economics*, 21(3-4).