

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 192

42° anno

8 luglio 1999

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I *Comunicazioni*

Corte dei conti

1999/C 192/01

Relazione speciale n. 2/99 sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali,
corredata delle risposte della Commissione

1

IT

1

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 2/99

sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali, corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(1999/C 192/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
RIASSUNTO		2
1. INTRODUZIONE	1.1-1.3	4
2. IL QUADRO STORICO.....	2.1-2.12	4
Sostegno dei prezzi e protezione esterna.....	2.1-2.5	4
L'evoluzione del mercato dei cereali.....	2.6-2.12	5
3. LA RIFORMA	3.1-3.5	6
4. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA	4.1-4.48	10
Il bilancio dei cereali	4.1-4.5	10
La produzione	4.6-4.10	12
Il consumo.....	4.11-4.14	14
I prezzi.....	4.15-4.21	14
I prezzi alla produzione	4.15-4.19	14
I prezzi al consumo	4.20-4.21	15
Le scorte.....	4.22-4.23	17
Il commercio estero.....	4.24-4.28	19
Le importazioni	4.25	19
Le esportazioni.....	4.26-4.28	19
Il reddito agricolo da cereali.....	4.29-4.48	20
La compensazione nel settore dei cereali	4.31-4.36	20
La distribuzione del reddito derivante dalla coltivazione di cereali.....	4.37-4.46	23
Il valore delle terre agricole	4.47-4.48	26
5. CONCLUSIONE.....	5.1-5.13	26
Risposte della Commissione.....		31

RIASSUNTO

La relazione tratta dell'impatto della riforma della PAC del 1992 sul settore dei cereali. Fornisce un riassunto della storia dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dei cereali, cui segue un richiamo degli elementi chiave della riforma. Essa delinea successivamente l'evoluzione del bilancio dell'OCM e delle principali variabili economiche presenti nel settore dei cereali dopo la riforma. Alla luce di tale evoluzione, essa valuta i risultati della riforma.

La vecchia OCM, basata sul sostegno dei prezzi e sulla protezione esterna, aveva causato la crescita delle scorte pubbliche a costi crescenti a carico del bilancio comunitario. Per di più, dovevano essere concesse sempre crescenti restituzioni all'esportazione per smaltire le eccedenze di cereali sui mercati mondiali. I partner commerciali della Comunità europea urgevano la Comunità affinché questa liberalizzasse ulteriormente i propri mercati agricoli. Tutto ciò sfociò infine nella riforma della PAC (politica agricola comune) del 1992, rivolta principalmente al settore dei cereali (cfr. i paragrafi 2.1-2.12).

Tale riforma cercava di affrontare i problemi interni ed esterni aumentando la competitività dei cereali coltivati nella Comunità europea. Il principale strumento era stata la drastica riduzione dei prezzi di intervento. Gli agricoltori venivano compensati per le perdite di reddito derivanti dalle riduzioni dei prezzi attraverso l'aiuto diretto «per ettaro». L'equilibrio di mercato avrebbe dovuto essere raggiunto pagando prezzi inferiori e scoraggiando quindi la produzione, rendendo l'aiuto «per ettaro» indipendente dal reale volume della produzione, ed eliminando aree produttive mediante il set-aside (cfr. i paragrafi 3.1-3.5).

Ancorché la Commissione si attendesse un certo aumento della spesa a carico del bilancio, dal momento che l'onere del sostegno agricolo veniva gradualmente trasferito dal consumatore al contribuente, la spesa, a seguito delle decisioni gestionali prese al livello della Commissione o del Consiglio, cresceva più velocemente del previsto. La diminuzione della spesa prevista per il 1997 non si verificò (cfr. i paragrafi 4.1-4.5).

Le diminuzioni della produzione registrate nel primo anno della riforma sono state repentinamente seguite da aumenti che hanno riportato la produzione ai livelli produttivi antecedenti alla riforma. L'evoluzione ha presentato notevoli differenze da Stato membro a Stato membro; ciò indica che il volume della produzione è stato influenzato più dai cambiamenti climatici e dalle rese sempre crescenti che dalle riduzioni dei prezzi e dalla messa a riposo obbligatoria delle terre coltivabili (cfr. i paragrafi 4.6-4.10).

Il consumo interno, a causa delle riduzioni dei prezzi che hanno reso più conveniente l'utilizzo dei cereali per l'alimentazione degli animali, è aumentato. Ad ogni modo, la capacità di conversione del settore dell'alimentazione animale mostra che c'è anche il rischio che quest'ultimo reagisca e vada nel senso opposto, ad esempio ogniqualvolta il rapporto tra il prezzo dei cereali ed il prezzo dei surrogati diventi nuovamente sfavorevole per i cereali (cfr. i paragrafi 4.11-4.14).

Ci si aspettava che i prezzi alla produzione seguissero la diminuzione dei prezzi istituzionali. Ciò è avvenuto in misura diversa nei vari Stati membri, ma a causa delle carenze sul mercato mondiale i prezzi di mercato dell'UE per il grano tenero, il principale cereale prodotto nell'UE, sono rimasti al di sopra dei nuovi prezzi istituzionali; ciò ha causato una sovraccompensazione delle reali perdite di reddito. La Corte ha riferito di questo fenomeno nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996 (cfr. i paragrafi 4.16-4.18 e 4.33).

Nel 1997 e nel 1998, dopo il periodo transitorio, i prezzi sono crollati e hanno dovuto essere sostenuti ancora una volta attraverso l'intervento (cfr. i paragrafi 4.19 e 4.23).

Ci si aspettava che il crollo dei prezzi alla produzione diminuisse l'onere che il consumatore doveva sopportare per sostenere il settore agricolo. Non si sono tuttavia potuti registrare crolli significativi del prezzo al consumatore finale (ad esempio nel caso del pane) o non è stato possibile collegarli in modo specifico ai prezzi ridotti dei cereali (carni bovine e suine). L'onere a carico del contribuente, di conseguenza, è aumentato in maniera considerevole, senza alcun particolare vantaggio per il consumatore (cfr. i paragrafi 4.20-4.21).

Per quanto concerne il reddito agricolo, il settore nel suo complesso ha tratto beneficio dalla riforma. Durante il periodo transitorio, poiché i prezzi di mercato sono rimasti al di sopra dei prezzi istituzionali appena fissati, le perdite reali sono state sovraccompensate a livello globale. Quanto più elevati erano i prezzi di mercato negli Stati membri, tanto maggiori erano i redditi complessivi per gli agricoltori interessati, a seguito dell'introduzione del nuovo regime. Il regime non è mai stato concepito per compensare le perdite, né al livello dei singoli agricoltori né a livello nazionale. Vi sono di conseguenza due cause per la sovraccompensazione o la sottocompensazione. La prima è riconducibile al fatto che l'aiuto è legato alle superfici ed alle rese medie congelate al loro livello storico, ciò che ha portato ad una sottocompensazione degli agricoltori efficienti e ad una sovraccompensazione di quelli meno efficienti. D'altro lato, le differenze dei prezzi di mercato per i medesimi prodotti tra i vari paesi hanno provocato in determinati anni una sovraccompensazione degli agricoltori in taluni paesi e una sottocompensazione degli agricoltori in altri (cfr. i paragrafi 4.31-4.35).

Per di più, il regime compensativo non differenzia il sostegno a seconda delle dimensioni dell'azienda agricola o della resa e, di conseguenza, non giova alla situazione dei produttori di minori dimensioni. Le grandi imprese agricole, al pari di quelle situate in regioni caratterizzate dalle rese più elevate, continuano a beneficiare delle sovvenzioni più alte (cfr. i paragrafi 4.37-4.46).

Costituendo un vero cambiamento della politica, la riforma della PAC del 1992 ha rappresentato senza dubbio un passo nella giusta direzione. Ad ogni modo, al fine di salvaguardare i progressi compiuti nel campo della competitività e dell'equilibrio di mercato, sono necessari altri passi. Le misure suggerite nel quadro dell'Agenda 2000 appaiono insufficienti per fronteggiare le ricorrenti eccedenze produttive, per reagire in modo appropriato al crollo dei prezzi sul mercato mondiale e per salvaguardare i redditi agricoli. Considerate le crescenti difficoltà associate alle sovvenzioni legate alla produzione ed alle superfici, appare appropriato esaminare la possibilità di sostituire il presente regime con una forma di sostegno diretto al reddito (cfr. i paragrafi 5.8-5.11).

1. INTRODUZIONE

1.1. Sotto numerosi punti di vista, i cereali rappresentano la coltura più importante della Comunità. Occupano circa 38 Mio di ettari, il 25 % circa delle superfici agricole della Comunità. A livello quantitativo, la loro produzione, che ammonta a circa 200 Mio di tonnellate all'anno, è la più elevata. Con circa 38 Mio di tonnellate, costituiscono il principale prodotto degli scambi intra-comunitari. Nel 1997 il funzionamento di questa organizzazione comune dei mercati (OCM) è costato, da solo, al bilancio comunitario più di 14 000 Mio ECU, cioè a dire il 34 % del bilancio del FEOAG-Garanzia. Ciò corrisponde di gran lunga all'importo più elevato per una singola OCM, in termini di sostegno a carico del bilancio dell'UE. In termini di valore della produzione, tuttavia, escluso l'autoconsumo delle aziende, nel 1995 i cereali si sono posizionati al quarto posto con 18 379 Mio ECU, dopo i prodotti lattiero-caseari (38 176 Mio ECU), le carni bovine (24 583 Mio ECU) e le carni suine (23 123 Mio ECU) (¹).

1.2. Nel 1992 la Comunità ha riformato talune parti della politica agricola comune (PAC). Il principale sforzo della riforma è stato dedicato al mercato dei cereali, nell'ambito del quale le nuove disposizioni sono state applicate dalla campagna di commercializzazione 1993/94 in poi. Ci si aspettava che la riforma fosse completamente attuata entro la fine di un periodo transitorio di tre anni, vale a dire entro il mese di giugno 1996. La campagna di commercializzazione 1996/97, pertanto, è stata la prima in cui la riforma è stata applicata integralmente. La presente relazione tratta alcuni dei principali effetti che la riforma ha spiegato nel settore dei cereali. Si basa sul lavoro di controllo svolto nel corso del 1997 e del 1998, ivi comprese le analisi dei dati economici e finanziari effettuate dall'Eurostat, illustrate in altri documenti comunitari e ottenute nel corso di colloqui con le amministrazioni nazionali ed i rappresentanti dei produttori, dei trasformatori e dei consumatori condotti nei cinque più importanti Stati membri produttori di cereali: Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna (²).

1.3. La relazione contiene un breve riassunto dell'OCM nel settore dei cereali, cui segue un richiamo degli elementi chiave della riforma. Essa delinea successivamente l'evoluzione del bilancio

dell'OCM e delle principali variabili economiche presenti nel settore dei cereali dopo la riforma, valuta i risultati della riforma in relazione agli obiettivi, ed esprime un giudizio sulla possibilità dell'Agenda 2000 di porre rimedio alle carenze della riforma del 1992 e di fare ulteriormente avanzare il processo di riforma stesso. La relazione non tratta dell'evoluzione del regime speciale per il grano duro, dal momento che l'argomento è stato trattato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1997 (³).

2. IL QUADRO STORICO

Sostegno dei prezzi e protezione esterna

2.1. I cereali sono stati il primo prodotto a divenire oggetto di un'OCM nell'ambito della PAC, vista la loro fondamentale importanza per l'alimentazione umana e animale e per gli scambi intra-comunitari. Dopo lunghe trattative, iniziate con la conferenza tenuta a Stresa nel 1958, il Consiglio decise infine di creare una OCM nel gennaio 1962, i cui principali strumenti erano i seguenti:

- a) prezzi indicativi, fissati dal Consiglio all'inizio di ciascuna campagna di commercializzazione per ciascuna varietà di cereale (principalmente grano tenero, grano duro, orzo, avena e segale); i prezzi indicativi erano definiti come i prezzi alla produzione che spettavano all'agricoltore; le trattative concernenti tali prezzi si rivelarono complesse sin dalle primissime fasi; la Germania, in particolare, rifiutò di accettare qualunque drastico taglio dei propri prezzi agricoli. Solo nel 1967 i prezzi comuni per i cereali entrarono in vigore, ancorché il loro livello fosse in qualche misura più elevato rispetto ai prezzi di mercato praticati negli altri cinque Stati membri, e ben al di sopra del livello dei prezzi sul mercato mondiale;
- b) prezzi di intervento, fissati ad una certa percentuale dei prezzi indicativi, costituivano il livello minimo al quale potessero arrivare i prezzi di mercato; allorché tale prezzo minimo veniva raggiunto, gli organismi nazionali di intervento erano chiamati ad acquistare i cereali a spese dello Stato; la logica del regime di intervento era da ricercare nel fatto che, quando l'offerta di cereale superava la domanda (solitamente nel periodo del raccolto) l'offerta veniva ridotta attraverso l'acquisto d'intervento da parte dello Stato, mantenendo di conseguenza i prezzi di mercato al di sopra del livello dei prezzi di intervento; quando succedeva l'opposto, solitamente intorno alla fine della campagna di commercializzazione, cioè a dire quando l'offerta calava e i prezzi aumentavano, le vendite

(¹) La situazione dei mercati agricoli nell'Unione europea, relazione 1996, tavole 3.1.5, 3.5.2.2, 3.6.16 e 4.1.4.4.

(²) In ordine decrescente, secondo l'ammontare della produzione di cereali, basata sui dati del 1995 contenuti nella relazione 1996 EUROSTAT, tabella 4.1.1.3.

(³) GU C 349 del 17.11.1998, capitolo 2.

dalle scorte di intervento avrebbero mantenuto i prezzi di mercato al livello del prezzo indicativo; per di più, al fine di dare ai produttori ed agli operatori commerciali un incentivo per immagazzinare autonomamente i cereali, anziché sistemerli nelle scorte di intervento appena terminato il raccolto, i prezzi di intervento venivano aumentati attraverso incrementi mensili nel corso di un determinato periodo della campagna di commercializzazione. Il bilancio comunitario sopportava il costo dell'ammasso e successivamente il deprezzamento dei cereali immagazzinati, ma non il costo iniziale di acquisto.

2.2. Applicando tale regime di sostegno dei prezzi, la Comunità persegua implicitamente, in particolare, tre delle finalità di cui all'articolo 39 del trattato di Roma (4):

- a) l'obiettivo di reddito, cioè assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola attraverso l'introduzione di un prezzo indicativo;
- b) l'obiettivo di stabilizzazione dei mercati, dal momento che ai prezzi era consentito di fluttuare unicamente tra il prezzo indicativo e quello di intervento;
- c) l'obiettivo strutturale, affinché le aziende producessero a sufficienza per fornire agli agricoltori interessati un reddito sostentabile, ai prezzi che erano stati fissati.

2.3. I prezzi indicativi venivano fissati ad un livello talmente alto che i prezzi di mercato mostravano la tendenza a posizionarsi ben al di sotto, addirittura al di sotto del margine del 10 % che separava il prezzo indicativo e quello di intervento. L'intervento divenne conseguentemente una caratteristica tipica della gestione del mercato comunitario, mantenendo i prezzi per i produttori al livello irrealisticamente elevato del prezzo di intervento. Per quanto con-

(4) 14 Articolo 39 del trattato di Roma:

- «1. Le finalità della politica agricola comune sono:
 - a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera,
 - b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,
 - c) stabilizzare i mercati,
 - d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
 - e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.
- 2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:
 - a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole,
 - b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti,
 - c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.»

cerne il reddito agricolo, i prezzi indicativi persero completamente di significato e servivano unicamente come base teorica per la determinazione dei prezzi di intervento. Per di più, gli interessi dei consumatori venivano trascurati; i consumatori dovevano sin dall'inizio sopportare l'onere della differenza tra prezzi interni elevati e prezzi mondiali bassi.

2.4. Un siffatto regime di prezzi minimi garantiti può funzionare unicamente se la concorrenza dei cereali più convenienti sul mercato mondiale viene esclusa dal mercato interno. Per giungere a tale fine la Comunità affiancò al regime interno di sostegno dei prezzi un regime esterno «a saracinesca». I prezzi interni erano protetti da prelievi variabili sulle importazioni di cereali dai paesi terzi. Tali prelievi erano basati su prezzi d'entrata, fissati in modo tale che il prezzo dei cereali importati nei principali centri di consumo della Comunità fossero leggermente più alti dei prezzi indicativi, e che la differenza tra questi prezzi costituisse la base per ciò che viene denominato «preferenza comunitaria». I prelievi variabili all'importazione confluivano nel bilancio comunitario come risorsa propria.

2.5. Le restituzioni all'esportazione sono andate nella direzione opposta rispetto ai prelievi all'importazione. Le eccedenze che minacciavano il mercato interno venivano esportate e gli esportatori potevano beneficiare di restituzioni per la differenza tra il prezzo sul mercato interno (più alto) ed il prezzo di vendita (più basso) ottenuto sul mercato di un paese terzo. Allorché le provviste sul mercato interno cominciavano a mancare, tuttavia, le tasse sulle esportazioni potevano essere utilizzate per scoraggiare le esportazioni, e/o i prelievi sulle importazioni potevano essere diminuiti; tale situazione si è peraltro verificata solo due volte nella storia dell'OCM. Il sistema «a saracinesca» fu inizialmente concepito come un regime autofinanziante, nel senso che gli introiti derivanti dai prelievi all'importazione avrebbero coperto le restituzioni all'esportazione su una media di diversi anni.

L'evoluzione del mercato dei cereali

2.6. Quando fu introdotta l'OCM nel settore dei cereali, c'erano solo sei Stati membri; una sostanziale percentuale delle derrate alimentari di prima necessità veniva importata per assicurare alla popolazione della CE un'adeguata offerta. Nel 1968 i sei Stati membri importavano oltre 17 Mio di tonnellate di cereali esportandone 6,5 Mio; ciò implicava che un fabbisogno netto di 10,5 Mio di tonnellate, vale a dire il 10 % della domanda a livello comunitario, doveva essere coperto dalle importazioni.

2.7. Le crisi petrolifere del 1973 e 1979 portarono ad inflazione in tutto il mondo, e intorno alla metà degli anni '80 i continui disavanzi di bilancio degli Stati Uniti aggravarono l'instabilità monetaria provocata dalle due crisi petrolifere. L'inflazione portò ad una serie di aumenti sostanziali dei prezzi istituzionali (indicativo, di intervento e d'entrata) e la svalutazione del dollaro ampliò ulteriormente il divario tra i prezzi dei cereali sul mercato comunitario e su quello mondiale. I livelli elevati dei prezzi di sostegno costituirono per gli agricoltori un forte incentivo all'aumento della produzione, ancorché il consumo comunitario crebbe, invece, in misura minore. Sbocchi di mercato artificiali, sovvenzionati dagli acquisti di intervento, o alti tassi di restituzioni all'esportazione, diedero un quadro non fedele della reale situazione di mercato per i produttori. Nel 1980, di conseguenza, l'allora Comunità di nove Stati membri divenne un esportatore netto di cereali (cfr. la tabella 1). Dal 1981 in poi la produzione risultò maggiore del consumo interno, le importazioni collarono e le esportazioni sovvenzionate crebbero ininterrottamente. Anche le scorte di intervento continuarono ad aumentare. Lo smaltimento delle eccedenze della produzione, sul mercato interno come all'estero, divenne sempre più oneroso per il bilancio comunitario.

2.8. Nella seconda metà degli anni '80 vennero compiuti tentativi per frenare la tendenza al rialzo della spesa, congelando o diminuendo i prezzi istituzionali e adottando altre misure di stabilizzazione [quantitativi massimi garantiti, prelievi di responsabilità ed un regime di messa a riposo delle terre finalizzato al ritiro dei seminativi dalla produzione⁽⁵⁾]. Tutte queste misure non riuscirono a contenere in modo significativo la produzione e le eccedenze, e la spesa a carico del bilancio (principalmente costi di intervento e restituzioni all'esportazione) rimase conseguentemente elevata. Il sistema agromonetario, che avrebbe dovuto proteggere i prezzi agricoli dalla crescente instabilità monetaria attraverso i tassi verdi, provocò un aumento ulteriore dei prezzi negli Stati membri a moneta debole, e portò soltanto a minime compensazioni attraverso il taglio dei prezzi negli Stati membri a moneta forte⁽⁶⁾. Gli incentivi all'aumento della produzione, causati dai prezzi interni relativamente alti, rimasero forti, e le crescenti rese aggravarono il problema delle eccedenze strutturali.

2.9. Il sostegno dei prezzi attraverso l'acquisto d'intervento e la protezione esterna garantita dai prelievi all'importazione, dalle restituzioni all'esportazione e dal sistema agromonetario, riuscirono conseguentemente ad isolare i produttori e gli operatori del settore dei cereali dalla realtà del mercato mondiale. Una crescente autosufficienza, per di più, ed in ultima analisi le eccedenze di

cereali sul mercato interno, portarono ad una diminuzione delle importazioni e ad una sempre maggiore quota di restituzioni all'esportazione non coperte dai prelievi all'importazione. I consumatori, infine, furono chiamati a sovvenzionare il regime pagando prezzi ben al di sopra dei livelli sui mercati mondiali; anche l'onere a carico del contribuente (intervento e restituzioni all'esportazione) aumentò.

2.10. Alla fine della campagna di commercializzazione 1992/93, la situazione culminò con la presenza nei magazzini di intervento di 32,2 Mio di tonnellate di cereali, circa il 20 % della produzione annuale (cfr. la tabella 1). Tale quantitativo era più del consumo interno di quattro mesi, ed ebbe nello stesso anno per il contribuente un costo di ammasso e di deprezzamento di 2 724 Mio ECU (cfr. la tabella 2). Nello stesso periodo anche le restituzioni all'esportazione aumentarono a 2 789 Mio ECU, mentre i prelievi su tutti i prodotti agricoli importati ammontarono a non più di 1 000 Mio ECU. Di conseguenza, considerando i limiti introdotti dalla linea direttrice agricola nell'ambito della disciplina di bilancio decisa nel 1988, divenne pertanto sempre più difficile finanziare la parte di bilancio destinata all'agricoltura.

2.11. La maggior parte di questa sempre crescente spesa a carico del bilancio, per di più, non andò direttamente al settore agricolo, bensì ai proprietari di magazzini ed ai commercianti di granaglie, spesso riconducibili alle medesime imprese. Il settore agricolo traeva beneficio da un regime che manteneva artificialmente i prezzi interni al di sopra di quelli mondiali e le società commerciali incassavano le restituzioni all'esportazione e i pagamenti dell'intervento necessari per sostenere i prezzi interni. Nell'ultimo anno precedente la riforma tale spesa è ammontata a 5 512,6 Mio ECU, a fronte di un bilancio totale per il cereali di 6 923,2 Mio ECU.

2.12. Al tempo stesso, i partner commerciali della Comunità facevano pressioni per includere i prodotti agricoli nell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT), per l'apertura dei mercati comunitari ai loro prodotti agricoli, e per la soppressione progressiva di tutte le sovvenzioni che direttamente od indirettamente incidono sul commercio.

3. LA RIFORMA

⁽⁵⁾ Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1989 (GU C 313 del 12.12.1990, pagg. 75 e 89).

⁽⁶⁾ Cfr. la relazione speciale della Corte n. 1/89 sul sistema agromonetario (GU C 128 del 24.5.1989, paragrafo 6.13).

3.1. Messa sotto pressione da due lati, internamente a causa dei vincoli di bilancio, ed esternamente in occasione dell'«Uruguay Round» (trattative GATT), la PAC dovette essere riformata ed il set-

Tabella 1
Bilancio totale dei cereali, 1972/73-1997/98

(Mio di tonnellate)

Campagna di commercializzazione	Dimensioni della Comunità	Produzione utilizzabile ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Importazioni ⁽³⁾	Esportazioni ⁽³⁾	Utilizzi interni ⁽³⁾	Variazioni delle scorte	Scorte finali totali ⁽⁴⁾	di cui scorte di intervento	di cui scorte di mercato	Autosufficienza
1997/98	EU-15	205,0	4,9	23,4	174,7	11,8	37,2	14,5	22,7	117 %
1996/97	EU-15	205,3	4,8	28,3	172,9	8,9	25,4	2,4	23,0	119 %
1995/96	EU-15	176,6	8,0	20,4	166,7	- 2,6	16,5	2,6	13,9	106 %
1994/95	EU-15	172,8	6,6	32,0	159,6	- 12,2	19,1	9,7	9,4	108 %
1993/94	EU-12	164,8	5,2	35,2	144,9	- 10,2	31,3	20,1	11,2	114 %
1992/93	EU-12	168,3	4,1	36,8	134,6	0,9	41,4	32,2	9,2	125 %
1991/92	EU-12	181,0	5,5	34,7	140,6	11,3	40,5	26,4	14,1	129 %
1990/91	EU-12	169,4	5,1	30,0	141,5	3,1	29,2	18,8	10,4	120 %
1989/90	EU-12	162,8	6,5	33,8	135,5	- 0,1	26,2	11,8	14,4	120 %
1988/89	EU-12	163,6	7,3	35,3	135,9	- 0,2	26,3	n.d.	n.d.	120 %
1987/88	EU-12	154,2	7,9	26,8	137,0	- 1,7	26,5	n.d.	n.d.	113 %
1986/87	EU-12	153,8	7,1	27,2	138,0	- 4,3	28,2	n.d.	n.d.	111 %
1985/86	EU-12	160,2	11,1	25,8	144,1	1,5	32,5	n.d.	n.d.	111 %
1984/85	EU-10	151,3	7,3	29,1	119,2	10,4	31,0	n.d.	n.d.	127 %
1983/84	EU-10	123,6	8,9	22,9	116,5	- 7,0	20,6	n.d.	n.d.	106 %
1982/83	EU-10	131,4	11,1	23,0	114,7	4,8	27,5	n.d.	n.d.	115 %
1981/82	EU-10	122,3	15,3	23,8	115,4	- 1,7	22,7	n.d.	n.d.	106 %
1980/81	EU-10	125,0	16,7	24,1	117,8	- 0,2	24,4	n.d.	n.d.	106 %
1979/80	EU-9	113,8	17,0	17,4	115,7	- 2,2	24,6	n.d.	n.d.	98 %
1978/79	EU-9	115,6	20,8	16,7	115,9	3,8	26,8	n.d.	n.d.	100 %
1977/78	EU-9	102,6	21,8	13,4	111,4	- 0,4	23,0	n.d.	n.d.	92 %
1976/77	EU-9	90,0	30,5	10,6	109,7	0,1	23,4	n.d.	n.d.	82 %
1975/76	EU-9	96,4	26,1	17,1	110,3	- 4,9	23,3	n.d.	n.d.	87 %
1974/75	EU-9	107,3	24,2	13,8	113,2	4,5	28,2	n.d.	n.d.	95 %
1973/74	EU-9	104,7	24,4	12,2	115,5	1,4	23,7	n.d.	n.d.	91 %
1972/73	EU-9	102,2	25,1	14,4	113,8	- 0,8	22,4	n.d.	n.d.	90 %

⁽¹⁾ Produzione utilizzabile: produzione al netto delle perdite aziendali e delle perdite di raccolto.⁽²⁾ Per il 1997, il dato sulla produzione utilizzabile non era disponibile. È stato sostituito con il dato (leggermente superiore) relativo alla produzione.⁽³⁾ Dati stimati dalla DG VI per i periodi 1996/97 e 1997/98.⁽⁴⁾ Scorte finali al 30 giugno della campagna di commercializzazione. Sono state calcolate per sottrazione.

n.d.: dato non disponibile.

NB: Prima del 1990/91 i dati comunitari non comprendevano i dati relativi ai nuovi Länder tedeschi.

Fonte: Eurostat, New Cronos (dati aggiornati al settembre 1998).

Tabella 2

Evoluzione della spesa per i cereali e per gli altri seminativi dal 1990 al 1997

(Mio ECU)

	Prima della nuova PAC						Nuova PAC											
	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		dal 1994 al 1997	
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-12	EU-15	EU-12	EU-15
Restituzioni all'esportazione per i cereali	2 443,4	3 601,5	3 139,7	2 788,8	1 513,2	1 062,2	1 092,7	301,2	312,8	484,6	532,3	3 361,2	3 451,0					
% della spesa complessiva per i cereali	64,0 %	70,0 %	56,2 %	40,3 %	16,7 %	9,1 %	9,3 %	2,5 %	2,4 %	3,7 %	3,8 %	7,3 %	7,2 %					
Interventi sotto forma di ammasso per i cereali	1 251,4	1 419,4	2 497,4	2 723,8	186,7	36,7	62,7	- 39,7	- 46,5	67,1	71,5	250,8	274,4					
% della spesa complessiva per i cereali	32,8 %	27,6 %	44,7 %	39,3 %	2,1 %	0,3 %	0,5 %	- 0,3 %	- 0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %					
Altri interventi																		
Cereali	341,4	464,7	462,2	532,3	391,9	347,6	357,3	279,2	304,6	273,4	300,7	1 292,1	1 354,5					
Prelievi di corresponsabilità sui cereali	- 656,2	- 924,3	- 1 098,7	89,6	- 0,9	- 0,8	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,0	0,0	- 2,2	- 2,2					
Totali	- 314,8	- 459,6	- 636,5	621,9	391,0	346,8	356,5	278,7	304,1	273,4	300,7	1 289,9	1 352,3					
% della spesa complessiva per i cereali	- 8,2 %	- 8,9 %	- 11,4 %	9,0 %	4,3 %	3,0 %	3,0 %	2,3 %	2,3 %	2,1 %	2,1 %	2,8 %	2,8 %					
Aiuto «per ettaro» per i cereali																		
Pagamenti compensativi	0,0	0,0	0,0	0,0	4 723,7	7 222,6	7 222,6	8 919,9	9 611,7	9 787,1	10 524,1	30 653,3	32 082,1					
Messa a riposo delle superfici a cereali (¹)	18,0	65,4	125,5	362,8	1 456,0	2 050,7	2 050,7	1 771,6	1 930,7	1 475,0	1 618,1	6 753,3	7 055,4					
Aiuto supplementare per il grano duro	419,5	516,1	456,4	425,9	816,6	944,0	944,0	947,6	948,3	1 079,9	1 080,6	3 788,1	3 789,5					
Totali	437,5	581,5	581,9	788,7	6 996,3	10 217,3	10 217,3	11 639,1	12 490,7	12 342,0	13 222,8	41 194,7	42 927,0					
% della spesa complessiva per i cereali	11,5 %	11,3 %	10,4 %	11,4 %	77,0 %	87,6 %	87,1 %	95,6 %	95,6 %	93,7 %	93,6 %							
Spesa complessiva per i cereali	3 817,5	5 142,8	5 582,5	6 923,2	9 087,2	11 663,0	11 729,2	12 179,3	13 061,1	13 167,1	14 127,3	46 096,6	48 004,8					
Aumento in % rispetto all'anno precedente		34,7 %	8,5 %	24,0 %	31,3 %	28,3 %	29,1 %	4,4 %	11,4 %	8,1 %	8,2 %							

(¹) Calcolata sul presupposto che l'85 % delle terre coltivabili siano destinate a cereali (dato relativo al 1992).

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione dal 1990 al 1997.

tore dei cereali fu, ancora una volta, uno dei più toccati. All'inizio del 1991 fu presentata la «Riforma MacSharry» (così chiamata a causa del nome del Commissario allora responsabile per l'agricoltura) (7).

3.2. Data la piena coscienza dei problemi e dei fallimenti della PAC registrati sino ad allora, gli obiettivi di una riforma del settore dei cereali furono facilmente identificati. Gli strumenti, tuttavia, furono oggetto di lunghe e difficili discussioni, e nel maggio 1992 il Consiglio approvò infine una riforma meno radicale di quella proposta dalla Commissione.

3.3. Nel giugno 1992 vennero adottati i due regolamenti (CEE) di base n. 1765/92 e n. 1766/92 del 30 giugno 1992 del Consiglio (8). Il primo riguardava la creazione di un nuovo regime di sostegno (l'aiuto «per ettaro») a favore dei coltivatori di seminativi in generale (cereali, semi oleosi e piante proteiche, ai quali più tardi si sono aggiunti i semi di lino); il secondo rinnovava l'OCM nel settore dei cereali. Fu introdotto un periodo transitorio, dalla campagna di commercializzazione 1993-94 alla campagna 1995-96, durante il quale le principali caratteristiche della nuova OCM sarebbero state introdotte. Il periodo successivo, sino al 1999, fu visto come un periodo «di regime normale», e le modifiche proposte nell'Agenda 2000 della Commissione segnano la fine di questo periodo «di regime normale».

3.4. L'OCM, di conseguenza, ha perseguito gli obiettivi principali qui di seguito indicati, attraverso l'introduzione di misure specifiche:

a) *L'obiettivo di competitività:* avrebbe dovuto essere perseguito nel corso del periodo transitorio, riducendo gradualmente il prezzo di intervento medio da 155 ECU/tonnellata (9) a 100 ECU/tonnellata, per tutte le varietà di cereali; ci si aspettava che prezzi di intervento più bassi avrebbero portato ad una diminuzione dei prezzi sul mercato interno; i cereali di provenienza comunitaria sarebbero stati in tal modo più competitivi sul mercato interno, rispetto ai surrogati importati a dazio nullo e utilizzati per l'alimentazione degli animali (manica, glutine di granturco, ecc.); sul mercato estero, i cereali sarebbero stati smaltiti con restituzioni all'esportazione più basse (o addirittura nessuna restituzione), dal momento che la differenza tra il prezzo internazionale e quello interno, che determina il tasso delle restituzioni all'esportazione, sarebbe stato ridotto.

- b) Le finalità previste all'articolo 39 del trattato, in particolare:
 - i) *L'obiettivo di reddito:* compensare gli agricoltori per le perdite di reddito causate dalla riduzione dei prezzi istituzionali, dal momento che i prezzi di mercato avrebbero dovuto seguire tale diminuzione; al reddito percepito dall'agricoltore a seguito della vendita sul mercato dei propri cereali si aggiungeva una sovvenzione, fondata sulla superficie destinata ai cereali dichiarata dall'agricoltore; la sovvenzione era, in linea di principio, calcolata moltiplicando il tasso di compensazione (costituito dalla differenza tra il prezzo medio di intervento antecedente alla riforma ed il nuovo prezzo indicativo fissato per l'anno corrente) per la superficie interessata e per un dato storico regionale di resa fissato dagli Stati membri.
 - ii) *L'obiettivo di stabilizzazione dei mercati:* ridurre la produzione allo scopo di raggiungere un migliore equilibrio di mercato; si sarebbe dovuti giungere a questo obiettivo diminuendo gli incentivi alla produzione (attraverso la fissazione di prezzi inferiori) e fissando una superficie di base storica per i seminativi; se la superficie di base veniva superata, i pagamenti dell'aiuto «per ettaro» venivano ridotti proporzionalmente; quale condizione per l'ottenimento dell'aiuto, fu introdotta la messa a riposo obbligatoria, cioè a dire il ritiro dalla produzione di una certa percentuale di terre coltivabili; tale misura trovava applicazione unicamente in riferimento agli agricoltori che producevano annualmente più di 92 tonnellate; al di sotto di tale livello, i produttori erano considerati di piccole dimensioni ed erano esentati dal requisito della messa a riposo per beneficiare dell'aiuto «per ettaro»; quale «freno di emergenza», l'intervento fu mantenuto al 90 % dei nuovi prezzi indicativi, a condizioni uniformi in tutta la Comunità.
 - iii) *L'obiettivo strutturale:* costruire aziende agricole più grandi attraverso un regime di prepensionamento (10), ma anche prevenire l'esodo dalle campagne attraverso politiche globali ed altre misure di accompagnamento (11).
- c) La realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 110 del trattato; questo obiettivo era direttamente legato alla politica commerciale internazionale, dal momento che obbligava la Comunità a contribuire allo «sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali»; il requisito della valutazione della PAC alla luce di tale obiettivo fu introdotto dall'accordo di Marrakech, al termine delle trattative del GATT durante l'«Uruguay Round» nell'aprile 1994.

(7) COM(91)100 def. del 1º febbraio 1991.

(8) GU L 181 del 1.7.1992, pag. 12.

GU L 181 del 1.7.1992, pag. 21.

(9) Prima dell'applicazione dello stabilizzatore dei prezzi relativo alla campagna di commercializzazione 1991/92.

(10) Regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 (GU L 215 del 30.7.1992, pag. 91).

(11) Regolamento (CEE) n. 2078/92 e n. 2080/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 (GU L 215 del 30.7.1992, pagg. 85 e 96).

3.5. Per il periodo di sei anni di attuazione dell'accordo «Uruguay» (1995-2000), sono state decise le seguenti misure:

- a) *Riduzione della protezione esterna*: i prelievi all'importazione (basati sui quantitativi) avrebbero dovuto essere sostituiti da dazi doganali (basati sul valore), e questi avrebbero dovuto essere ridotti, in sei quote identiche, del 36 % per quanto concerne il periodo di riferimento 1986-88; il valore di partenza fu calcolato come la differenza tra i prezzi di esportazione praticati dai principali fornitori all'esterno della Comunità ed il prezzo d'entrata comunitario; a titolo di concessione, fu deciso che i dazi all'importazione dei cereali non avrebbero portato i prezzi dei cereali importati al di sopra del 55 % del prezzo di intervento, salvaguardando in tal modo la cosiddetta «preferenza comunitaria». Le quote di «accesso corrente»⁽¹²⁾ per le importazioni di granturco e sorgo verso la Spagna, e le «quote di accesso minimo»⁽¹³⁾ per il grano, l'avena ed il granturco (solo verso il Portogallo) vennero approvate a dazi doganali ridotti o nulli.
- b) *Limitazione delle esportazioni sovvenzionate*: con l'eccezione dell'aiuto alimentare, la spesa a carico del bilancio relativa alle restituzioni all'esportazione avrebbe dovuto essere ridotta del 36 % ed il volume delle esportazioni sovvenzionate del 21 % nel corso del periodo di attuazione di sei anni, prendendo il periodo di riferimento 1986-90.
- c) *Riduzione del sostegno interno*: basato sulle «misure aggregate di sostegno» per ogni prodotto, costituito dalla differenza tra un prezzo esterno di riferimento ed un prezzo interno di sostegno, moltiplicato per il volume della produzione durante il periodo di riferimento 1986-88, il sostegno al mercato interno avrebbe dovuto essere ridotto del 20 % nel corso del periodo di sei anni, per tutti i prodotti considerati nel loro complesso; erano previste eccezioni per talune categorie di aiuti che non distorcevano la concorrenza (la cosiddetta «green box»), quali gli aiuti nel campo della ricerca, del controllo delle epidemie e delle malattie ecc.; nel caso dei cereali, l'aiuto «per ettaro» veniva esentato dall'obbligo di riduzione nell'ambito della cosiddetta «blue box», a condizione che tali pagamenti fossero basati su superfici e rese fisse, cioè «disaccoppiate» dalla produzione reale.

⁽¹²⁾ Le quote di accesso corrente corrispondono alle concessioni, in materia di prelievi e di dazi, che la CE ha fatto nel passato relativamente a taluni prodotti per determinati paesi.

⁽¹³⁾ Le quote di accesso minimo sono costituite dalle possibilità di importazione, equivalenti ad una quota dal 3 fino al 5 % del consumo interno, che devono essere concesse al 36 % del dazio ordinario.

4. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA

Il bilancio dei cereali

4.1. Tra i suoi obiettivi, il piano MacSharry ha contemplato il contenimento della crescita della spesa a carico del bilancio; il volume delle spese sostenute fino all'anno 2000, in altre parole, avrebbe dovuto essere inferiore al livello preventivato prima della riforma. Ancorché i regolamenti che hanno introdotto la riforma MacSharry non abbiano fatto riferimento all'obiettivo di bilancio, la questione del costo della riforma è legittimo. Poco prima della riforma (1993), la spesa totale per i cereali ammontava a 6 923,2 Mio ECU (cfr. la tabella 2). Nei quattro esercizi finanziari successivi alla riforma, la spesa per i cereali è quasi raddoppiata, crescendo ogni anno in media del 17,4 % fino a 13 167,1 Mio ECU (1997). Per quanto riguarda la struttura delle spese, la percentuale della spesa totale per i cereali assorbita dalle restituzioni all'esportazione e dai costi di ammasso è caduta dal 79,6 % del 1993 al 4,2 % del 1997. D'altro lato, la percentuale degli aiuti «per ettaro» pagati è aumentata, nello stesso periodo, dall'11,5 % al 93,7 %.

4.2. Come sottolineato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1996⁽¹⁴⁾, era stato previsto che la spesa a carico del bilancio aumentasse, dal momento che l'onere del sostegno agricolo era gradualmente trasferito dal consumatore al contribuente. In effetti, la Commissione aveva previsto tra il 1993 ed il 1997 un aumento della spesa di 4 003,8 Mio ECU (EU 12) (cfr. la tabella 3). Il costo finale, tuttavia, ha superato le previsioni di circa 2 240 Mio ECU.

4.3. La differenza tra il risultato reale e le stime di bilancio è dovuta al fatto che alcuni fattori di costo si sono rivelati più alti di quanto previsto. Gli adeguamenti agromonetari, l'ulteriore inclusione di un aiuto all'insilramento di prodotti diversi dal granturco, un premio più elevato per la messa a riposo delle terre, superfici di base e rese più elevate⁽¹⁵⁾ e l'aumento della superficie ammissibile all'aiuto speciale per il grano duro⁽¹⁶⁾ spiegano l'aumento dell'aiuto «per ettaro». D'altro lato, a causa del livello elevato dei prezzi internazionali, le restituzioni all'esportazione ed i costi di ammasso sono stati, durante il periodo 1994-1997, inferiori alle aspettative. Tale livello elevato dei prezzi ha permesso alla Commissione di recuperare alcuni costi dovuti al deprezzamento vendendo cereali destinati all'intervento precedentemente svalutati.

⁽¹⁴⁾ GU C 348 del 13.11.1997, paragrafi 3.5-3.8.

⁽¹⁵⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1996, GU C 348 del 13.11.1997, paragrafo 3.6.

⁽¹⁶⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1997, GU C 349 del 17.11.1998, capitolo 2, titolo 2.

Tabella 3

Comparazione tra la spesa prevista e la spesa effettiva per i cereali a partire dalla riforma (EU-12)

	(Mio ECU)												Differenza cumulativa 1994-1997	
	Spesa 1993		Spesa 1994			Spesa 1995			Spesa 1996			Spesa 1997		
	effettiva	effettiva	prevista	differenza	effettiva	prevista	differenza	effettiva	prevista	differenza	effettiva	prevista	differenza	
1) Aiuto «per ettaro» Per i cereali e aiuto supplementare per il grano duro Messa a riposo delle superfici a cereali ⁽¹⁾	425,9	5 540,3	5 890,0	- 349,7	8 166,6	7 854,0	312,6	9 867,5	9 817,0	50,5	10 867,0	9 817,0	1 050,0	1 063,4
	362,8	1 456,0	969,0	487,0	2 050,7	969,0	1 081,7	1 771,6	969,0	802,6	1 475,0	969,0	506,0	2 877,3
Totale 1	788,7	6 996,3	6 859,0	137,3	10 217,3	8 823,0	1 394,3	11 639,1	10 786,0	853,1	12 342,0	10 786,0	1 556,0	3 940,7
2) Altre spese per i cereali Restituzioni all'esportazione Costi di ammasso Altri interventi Prelievi di corresponsabilità	2 788,8	1 513,2	1 529,0	- 15,8	1 062,2	1 089,0	- 26,8	301,2	274,0	27,2	484,6	- 21,0	505,6	490,2
	2 723,8	186,7	754,0	- 567,3	36,7	519,0	- 482,3	- 39,7	199,0	- 238,7	67,1	39,0	28,1	- 1 260,2
	532,3	391,9	336,0	55,9	347,6	303,0	44,6	279,2	209,0	70,2	273,4	123,0	150,4	321,1
	89,6	- 0,9	- 40,0	39,1	- 0,8	0,0	- 0,8	- 0,5	0,0	- 0,5	0,0	0,0	0,0	37,8
Totale 2	6 134,5	2 090,9	2 579,0	- 488,1	1 445,7	1 911,0	- 465,3	540,2	682,0	- 141,8	825,1	141,0	684,1	- 411,1
3) Totale complessivo Differenza in % rispetto alle previsioni	6 923,2	9 087,2	9 438,0	- 350,8 - 3,7 %	11 663,0	10 734,0	929,0 8,7 %	12 179,3	11 468,0	711,3 6,2 %	13 167,1	10 927,0	2 240,1 20,5 %	3 529,6

⁽¹⁾ Calcolata sul presupposto che l'85 % delle terre coltivabili sono destinate a cereali (dato relativo al 1992).

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione per il FEOAG-Garanzia dal 1994 al 1997.

Consiglio: Valutazione delle incidenze finanziarie della decisione sulla riforma della PAC, Agrifin 187, Agriorg 241, 8188/92 del 9.9.1992, tabella 2, parte A.

4.4. Con particolare riferimento al 1997, la Commissione ha previsto una diminuzione della spesa complessiva per i cereali, rispetto al 1996, di 541 Mio ECU, ma il conto di gestione mostra un aumento di 988 Mio ECU. I conti non presentano tuttavia il vero aumento registrato tra i due anni, a causa di problemi legati alla separazione degli esercizi. Nel 1995 la Commissione ha pagato a Spagna e Portogallo un anticipo di 738,5 Mio ECU sul raccolto relativo al 1995, per compensare l'impatto finanziario negativo causato dalla siccità agli agricoltori di questi due paesi. In circostanze normali, tale importo sarebbe stato imputato al bilancio 1996. La spesa relativa al 1996, per di più, contiene un importo di 181,1 Mio ECU, e quella relativa al 1997 un importo di 160 Mio ECU, legati a pagamenti ritardati in taluni Stati membri che non sono stati in grado di concludere in tempo i rispettivi controlli antecedenti al pagamento. Tali importi avrebbero dovuto essere imputati ai bilanci degli anni precedenti. Se si reimputano tutti questi importi all'esercizio di bilancio che li ha generati, la spesa relativa al 1996 sarebbe stata pari a 12 892,7 Mio ECU, e quella relativa al 1997 a 13 010 Mio ECU. L'aumento reale della spesa, pertanto, sarebbe stato meno importante (117,3 Mio ECU), ma sempre alquanto diverso dalla diminuzione prevista. Per di più, le restituzioni all'esportazione ed i costi di ammasso sono nuovamente aumentati, dopo tre anni di continue diminuzioni.

4.5. Nonostante la spesa a carico del bilancio fosse aumentata dopo la riforma, il nuovo regime rende più trasparente il costo reale del sostegno all'agricoltura. Prima della riforma, una rilevante parte del sostegno non rientrava nel bilancio, dal momento che era fornito dai consumatori, che dovevano accettare prezzi notevolmente superiori rispetto a quelli sul mercato mondiale. Quando l'aiuto «per ettaro» ha sostituito buona parte del sostegno al prezzo, tale onere è passato ai contribuenti.

La produzione

4.6. Se non si considera l'eccezionale raccolto registrato nel 1991-92, la tabella 1 mostra come la produzione, espressa in tonnellate, dei 12 paesi dell'UE, negli anni 1993-95 del periodo transitorio, si sia assestata a livelli vicini a quelli del periodo antecedente alla riforma, oscillando intorno ai 165 Mio di tonnellate. Nel 1996-97, dopo il periodo transitorio, la produzione dei 12 paesi dell'UE è salita a 191,2 Mio di tonnellate, superando di conseguenza di circa 10 Mio di tonnellate l'eccezionale raccolto registrato nel 1991. I tre nuovi Stati membri hanno apportato ulteriori 14 Mio di tonnellate; la produzione globale nei 15 Stati membri ha così raggiunto nel 1996/97 i 205,3 Mio di tonnellate, è si è stabilizzata all'incirca allo stesso livello nella successiva campagna di commercializzazione. Nel 1998/99, nei 15 paesi dell'UE è stato raggiunto un nuovo raccolto record, pari a 208 Mio di tonnellate. L'introduzione di un tasso di aiuto unico per i semi oleosi ed i cereali, come suggerito nell'Agenda 2000, rischia di provocare la parziale sostituzione dei semi oleosi con i cereali, dal momento che le rese dei seminativi ed i prezzi dei cereali sono più elevati di quelli dei semi oleosi.

4.7. Questa situazione generale cela sviluppi abbastanza diversi nei singoli Stati membri (cfr. la tabella 4). La relativa stabilità della produzione totale durante il periodo transitorio era dovuta al fatto che il notevole aumento della produzione in Germania, rispetto al periodo 1989-92 precedente alla riforma, era controbilanciato da una corrispondente riduzione registrata in Spagna (a causa della siccità) ed in Francia. Nei primi due anni di piena applicazione della riforma (1996-97), la Francia e la Spagna sono ritornate ai livelli di produzione antecedenti alla riforma, mentre la tendenza all'aumento della Germania ha continuato a manifestarsi. Ciò dimostra che, se non fosse stato per le condizioni di produzione eccezionalmente sfavorevoli in Spagna e Francia, il registrato aumento della produzione totale si sarebbe già verificato durante il periodo transitorio.

4.8. Dal momento che le rese sono in continuo aumento, il principale strumento di limitazione della produzione è costituito dalla messa a riposo obbligatoria delle terre. In verità, dall'introduzione della messa a riposo, quest'ultima ha ridotto la produzione di circa 86 Mio di tonnellate in totale (tra il 1993 e il 1997). L'opinione secondo la quale i prezzi mondiali, momentaneamente più elevati di quelli interni, avrebbero causato nell'UE una carenza nell'offerta, ha portato nel corso del terzo anno della riforma ad una riduzione del tasso di messa a riposo delle terre dal 15 % al 12 %. Nel corso del quarto anno il tasso è sceso al 10 %, ed è stato successivamente fissato al 5 % per le campagne di commercializzazione 1997/98 e 1998/99. Se lo si confronta con una produzione pari a più di 200 Mio di tonnellate (1997/98), l'effetto di un tasso di messa a riposo così basso è minimo. Appare comunque chiaro che la riduzione della produzione a livelli più vicini alle esigenze del mercato interno (ad esempio, sarebbe attualmente necessaria una riduzione di circa 30 Mio di tonnellate) soltanto attraverso la messa a riposo delle terre potrebbe richiedere livelli drastici di messa a riposo, che incoraggerebbero gli agricoltori ad intensificare ulteriormente la produzione sulle terre rimaste controbilanciando così la riduzione della produzione sperata.

4.9. Per di più, i tassi di messa a riposo delle terre sono sottoposti alla decisione del Consiglio con un anno di anticipo, e sono basati su di un bilancio stimato dei cereali relativo alla campagna di commercializzazione di un dato anno n e su proiezioni per le due successive campagne, n+1 e n+2. Alla fine della campagna di commercializzazione di un dato anno n, (in giugno) tuttavia, la Commissione non disporrà di informazioni affidabili relative all'anno in questione (i dati affidabili dell'Eurostat sono disponibili solo due anni dopo), né è possibile prevedere la futura situazione con sufficiente accuratezza. L'arbitrarietà di tale regime è stata evidenziata nel 1997, allorché il Consiglio chiese che la Commissione presentasse una proposta che fissava il tasso di messa a riposo al 5 %⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Documento del Consiglio n. 9462/97 del 27 giugno 1997, Compromesso sul pacchetto prezzi 1997/1998 e misure connesse.

Tabella 4

Dati sulla produzione di cereali (ad esclusione del riso) dal 1989 al 1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-15
Superficie (migliaia di ettari)									
Belgio	349,6	334,6	315,0	310,7	312,3	309,4	308,8	294,8	303,2
Danimarca	1 577,8	1 581,7	1 573,3	1 611,9	1 437,9	1 406,2	1 454,0	1 523,2	1 573,0
Germania	4 639,5	4 470,7	6 559,9	6 514,5	6 223,6	6 235,4	6 526,7	6 707,4	7 023,5
Grecia	1 432,5	1 453,8	1 480,1	1 392,2	1 340,3	1 321,7	1 209,9	1 270,5	1 279,5
Spagna	7 851,1	7 463,0	7 719,7	7 318,1	6 378,0	6 422,6	6 638,1	6 625,1	6 872,5
Francia	9 420,2	9 040,5	9 207,3	9 320,8	8 507,9	8 137,6	8 266,8	8 817,5	9 142,0
Irlanda	321,7	300,5	301,5	300,3	285,0	270,0	273,9	293,5	308,7
Italia	4 421,0	4 192,6	4 196,7	4 011,7	3 844,1	3 867,7	3 986,0	4 016,8	3 944,8
Lussemburgo	34,3	33,0	31,0	29,7	29,5	29,6	28,8	29,8	28,7
Paesi Bassi	202,3	196,3	181,6	183,4	186,6	194,1	198,0	205,7	207,4
Austria	n.d.	n.d.	n.d.	846,9	834,4	830,6	754,3	809,9	848,1
Portogallo	873,9	723,5	794,3	730,5	699,0	657,0	667,0	640,6	668,0
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	922,2	944,6	977,7	1 075,3	1 112,5
Svezia	n.d.	1 287,2	1 148,3	1 140,7	1 124,7	1 173,1	1 104,5	1 216,3	1 269,5
Regno Unito	3 874,3	3 658,4	3 500,9	3 488,8	3 030,8	3 041,8	3 180,2	3 356,6	3 512,0
Totale EU-12	34 998,1	33 448,6	35 861,3	35 212,7	32 275,0	31 893,2	32 738,2	33 781,6	34 863,4
Totale EU-15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	35 156,3	34 841,5	35 574,7	36 883,0	38 093,4
Produzione utilizzabile (migliaia di tonnellate)									
Belgio	2 220	1 964	2 050	1 997	2 141	2 025	1 981	2 380	2 350
Danimarca	8 795	9 530	9 232	6 954	8 197	7 800	9 150	9 218	9 683
Germania	26 113	37 580	39 267	34 758	35 547	35 824	39 220	42 136	45 408
Grecia	5 195	4 042	6 055	4 946	4 275	4 790	4 213	4 151	4 556
Spagna	19 047	17 904	18 596	13 731	16 893	14 605	11 073	21 217	18 583
Francia	57 465	54 876	60 219	60 450	55 498	53 283	53 425	62 349	62 493
Irlanda	2 051	2 110	1 964	2 017	1 626	1 616	1 796	2 142	1 937
Italia	15 961	16 065	17 983	18 641	18 096	17 661	18 290	19 692	18 396
Lussemburgo	144	148	156	152	151	134	147	175	156
Paesi Bassi	1 365	1 359	1 255	1 350	1 465	1 356	1 504	1 660	1 536
Austria	4 872	5 137	4 913	4 323	4 207	4 436	4 455	4 494	5 009
Portogallo	1 688	1 272	1 628	1 236	1 392	1 533	1 340	1 470	1 317
Finlandia	4 296	3 429	2 603	3 340	3 399	3 367	3 333	3 698	3 799
Svezia	5 490	6 404	5 160	3 760	5 242	4 472	4 792	5 953	6 120
Regno Unito	22 729	22 576	22 630	22 064	19 484	19 946	21 861	24 576	23 620
Totale EU-12	162 773	169 426	181 035	168 296	164 765	160 573	164 000	191 166	190 035
Totale EU-15	177 431	184 396	193 711	179 719	177 613	172 848	176 580	205 311	204 963
Rese (tonnellate per ettaro)									
Belgio	6,35	1 626,00	6,51	6,43	6,86	6,54	6,41	8,07	7,75
Danimarca	5,57	6,02	5,87	4,31	5,70	5,55	6,29	6,05	6,16
Germania	5,63	8,41	5,99	5,34	5,71	5,75	6,01	6,28	6,47
Grecia	3,63	2,78	4,09	3,55	3,19	3,62	3,48	3,27	3,56
Spagna	2,43	2,40	2,41	1,88	2,65	2,27	1,67	3,20	2,70
Francia	6,10	6,07	6,54	6,49	6,52	6,55	6,46	7,07	6,84
Irlanda	6,38	7,02	6,51	6,72	5,71	5,99	6,56	7,30	6,27
Italia	3,61	3,83	4,29	4,65	4,71	4,57	4,59	4,90	4,66
Lussemburgo	4,20	4,49	5,03	5,11	5,12	4,52	5,11	5,86	5,44
Paesi Bassi	6,75	6,92	6,91	7,36	7,85	6,99	7,60	8,07	7,41
Austria	n.d.	n.d.	n.d.	5,10	5,04	5,34	5,91	5,55	5,91
Portogallo	1,93	1,76	2,05	1,69	1,99	2,33	2,01	2,29	1,97
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,69	3,56	3,41	3,44	3,41
Svezia	n.d.	4,98	4,49	3,30	4,66	3,81	4,34	4,89	4,82
Regno Unito	5,87	6,17	6,46	6,32	6,43	6,56	6,87	7,32	6,73
Totale EU-12	4,65	5,07	5,05	4,78	5,11	5,03	5,01	5,66	5,45
Totale EU-15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,05	4,96	4,96	5,57	5,38

(1) Per il 1997 il dato sulla produzione utilizzabile non era disponibile. È stato sostituito con il dato leggermente superiore relativo alla produzione.

n.d.: dato non disponibile.

Fonte: New Cronos (dati aggiornati al settembre 1998).

4.10. La conseguenza di questo regime è che la Commissione non è in grado di compiere azioni con effetto immediato. Nel caso in cui i dati si rivelassero in un secondo tempo non corretti, il regime ne verrebbe destabilizzato anziché stabilizzato, e ne potrebbe derivare un'offerta deficitaria o eccedentaria. In verità, alla fine della campagna di commercializzazione 1997/98, il basso tasso di messa a riposo delle terre del 5 % portò ancora una volta ad una produzione maggiore, ed ebbe come conseguenza che le scorte di intervento ammontarono a 14,5 Mio di tonnellate, secondo livello più elevato dal periodo 1993-94. In base alla produzione relativa al 1998-99 (cfr. il paragrafo 4.6), le scorte di intervento potrebbero raggiungere nuovamente i livelli antecedenti alla riforma.

Il consumo

4.11. La tabella 1 mostra un chiaro aumento del consumo interno a partire dalla campagna di commercializzazione 1993/94. Mentre il consumo medio nei quattro anni che hanno preceduto la riforma è stato di circa 138 Mio di tonnellate, nei quattro anni successivi è aumentato nell'ambito dei 12 paesi dell'UE a 152,1 Mio di tonnellate.

4.12. La maggior parte dei cereali comunitari viene utilizzata per l'alimentazione degli animali (62 %), e l'aumento del consumo interno è principalmente dovuto al fatto che il loro utilizzo per l'alimentazione degli animali ed a fini industriali è aumentato. L'aumento registrato tra i quattro anni antecedenti alla riforma ed i quattro anni successivi è stato in media pari al 12 % circa. Nel 1996/97 il consumo da parte dell'uomo ha inciso sul consumo totale solo per il 24 %. È aumentato del 6 % nell'ambito dei 12 paesi dell'UE.

4.13. Il sempre maggiore utilizzo dei cereali comunitari per l'alimentazione degli animali trova giustificazione nella crescente produzione di alimenti composti per animali (aumento dell'11 % dal 1992-93) e dalla riduzione della differenza di prezzo tra il prezzo dei cereali comunitari ed il prezzo sul mercato mondiale dei suoi surrogati (glutine di granturco, manioca, e patate dolci), ciò che ha reso i cereali europei più competitivi. Mentre nel 1992-93 il prezzo medio dei surrogati dei cereali era pari ad appena il 68 % del prezzo medio dei cereali, il rapporto è aumentato all'83 % nel 1996-97. Il risultato è stato che nel 1997 gli alimenti per animali erano composti per il 55 % da cereali, per il 20 % da surrogati e per il 25 % da proteine. Nell'anno antecedente alla riforma tali rapporti erano, rispettivamente, 46 %, 26 % e 28 % (18).

(18) Documento di lavoro della DG VI: VI-7316-96.

4.14. Il raffronto dimostra che i cereali comunitari hanno beneficiato dell'aumentata produzione di alimenti per animali. Il cambiamento della composizione degli alimenti per animali, tuttavia, dimostra inoltre come un ingrediente possa essere prontamente sostituito con un altro, nell'eventualità di un cambio dei rispettivi prezzi.

I prezzi

I prezzi alla produzione

4.15. Uno dei principi sui quali venne fondata la PAC, in occasione della Conferenza di Stresa, fu quella di un «mercato unico». Il sostegno dei prezzi fu organizzato sulla base dell'ingiustificato assunto secondo cui un mercato unico avrebbe richiesto, tra le altre cose, prezzi uniformi (19). Un prezzo unico per i cereali, tuttavia, non è un prerequisito per un mercato unico; sarebbe necessario solo se i cereali fossero un prodotto omogeneo, commercializzato in condizioni di concorrenza perfetta. La realtà ha dimostrato, e dimostra, di essere diversa (20). I prezzi di mercato dei vari cereali e delle differenti qualità di ogni cereale hanno oscillato tra Stati membri e all'interno di essi, entro i limiti «artificiali» costituiti dal prezzo indicativo e da quello di intervento. Il commercio è organizzato da un ristrettissimo numero di imprese di grandi dimensioni; il mercato primario ha pertanto le caratteristiche proprie di un oligopsonio, piuttosto che quelle di un mercato perfettamente concorrenziale. L'intervento, nella forma dell'ammasso pubblico, era necessario al fine di mantenere elevato il livello dei prezzi attraverso la riduzione artificiale dell'offerta sul mercato. A causa del fatto che l'intervento inibiva i segnali di prezzo che avrebbero trasferito gli approvvigionamenti dalle aree con eccedenze a quelle con carenze, gli squilibri regionali nell'offerta di cereali dovevano essere corretti attraverso il trasferimento dei cereali di intervento, organizzato dalla Commissione a costi elevati. Nel 1992, l'introduzione di un prezzo unico indicativo e di un prezzo unico di intervento per tutte le varietà di cereali, ancorché ad un livello inferiore, non ha avuto nessun effetto migliorativo sul funzionamento dell'OCM.

4.16. Sulla base dell'irrealistico assunto dei prezzi uniformi, ci si aspettava che i prezzi di mercato seguissero da vicino la riduzione dei prezzi istituzionali. Nel 1994 e 1995 tuttavia, a causa di cattivi raccolti a livello mondiale, i prezzi sui mercati mondiali sono rimasti eccezionalmente elevati. Anche i prezzi di mercato nell'UE, conseguentemente, sono rimasti ben al di sopra del nuovo prezzo indicativo. Il grafico 1 illustra tale situazione con riferi-

(19) Commissione europea, Documentazione europea Periodica 6/1982: La politica agraria della Comunità europea, terza edizione, Lussemburgo ISBN 92-825-3001-8, pag. 15.

(20) Tangermann Stefan, EUROSTAT, Agricultural price trends in the EC, ISBN 92-826-5049-9.

mento ai prezzi medi alla produzione per tutti i cereali (valori unitari calcolati dall'Eurostat).

I prezzi al consumo

4.17. Ciononostante, i prezzi di mercato nei vari Stati membri non hanno seguito tale generale tendenza in identica misura. Il prezzo di mercato del grano tenero, il principale cereale, è rimasto abbastanza alto in Spagna ed in Italia, addirittura al di sopra del prezzo medio di intervento del 1992 di 155 ECU/tonnellata⁽²¹⁾, utilizzato come livello di riferimento per la riforma (cfr. il grafico 2). Per di più, le fluttuazioni monetarie hanno sfavorito la caduta dei prezzi istituzionali nelle monete nazionali, alzando il livello della garanzia del prezzo. I prezzi elevati in Italia e Spagna sono principalmente dovuti all'offerta tradizionalmente scarsa di cereali di produzione nazionale sui mercati di questi due Stati membri. La siccità che colpisce i paesi mediterranei ogni tre o quattro anni (Spagna), così come la messa a riposo iniziale delle terre (Italia), hanno aggravato ulteriormente la situazione dell'offerta. Le scarse scorte negli altri Stati membri ed i costi di trasporto relativamente elevati rispetto al prezzo dei cereali hanno impedito ai cereali provenienti dagli altri Stati membri di essere messi in vendita sui mercati spagnolo e italiano e di far conseguentemente scendere i prezzi.

4.18. La riforma ha inoltre livellato i prezzi indicativi e di intervento di diversi cereali, sebbene i prezzi di mercato abbiano continuato a variare in maniera abbastanza sostanziale a seconda della varietà di cereale (cfr. il grafico 3). Il grano duro è mediamente il cereale più costoso sul mercato, con un prezzo superiore del 40 % rispetto a quello meno caro, la segale. A causa delle diverse strutture produttive e situazioni del mercato, il prezzo dei cereali differisce anche a seconda dello Stato membro, come mostra la tabella 5.

4.19. È possibile notare come la tendenza dei prezzi di mercato mostri dati abbastanza diversificati a seconda dello Stato membro e a seconda della varietà di cereale. Nel 1997 e nel 1998, a causa dei buoni raccolti avuti in Europa, il prezzo dei cereali è crollato al livello del prezzo di intervento, dando nuovamente avvio all'acquisto di intervento. In tali condizioni, non è il mercato a determinare quale cereale convenga produrre, bensì il prezzo di intervento. A tale prezzo fisso, l'agricoltore sceglierà il cereale che gli garantisce la migliore resa al minor costo di produzione, indipendentemente dal livello di offerta sul mercato.

4.20. Una delle ragioni per sostituire il sostegno dei prezzi con un sostegno diretto al reddito degli agricoltori attraverso pagamenti di aiuti «per ettaro» è stato lo spostamento dell'onere del finanziamento dei redditi agricoli dal consumatore al contribuente. Senza dubbio gli acquirenti di cereali hanno beneficiato dei prezzi inferiori successivi alla riforma; per quanto concerne i consumatori finali, tuttavia, è piuttosto difficile quantificare gli effetti della riduzione dei prezzi sui prezzi dei prodotti alimentari. Troppo numerosi sono gli altri elementi che influiscono sul prezzo finale al consumatore e, se si prescinde dal caso degli alimenti per animali, i cereali incidono solo per una minima percentuale sul prezzo dei prodotti destinati al consumo dell'uomo. Persino nel caso del pane, incidono sul prezzo di vendita solo per una quota tra il 2 % ed il 4 %⁽²²⁾. In verità, i prezzi dei principali prodotti alimentari, come il pane, hanno seguito la stessa tendenza sia prima che dopo la riforma (cfr. la tabella 6). I prezzi della pasta, tuttavia, sembrano essere leggermente diminuiti, ma ad avviso dei produttori italiani ciò è stata la conseguenza di un'aspra concorrenza fra loro, piuttosto che una diretta conseguenza della diminuzione dei prezzi dei cereali. Sebbene il prezzo dei cereali influenzzi più il prezzo degli alimenti composti per animali che quello dei generi alimentari destinati al consumo umano, gli attuali prezzi bassi della carne possono essere influenzati più da situazioni eccezionali [crisi dell'ESB⁽²³⁾ e peste suina] che dalla diminuzione del prezzo dei componenti degli alimenti composti. I bassi prezzi registrati per il pollame, tuttavia, possono essere il risultato di una diminuzione dei prezzi dei mangimi⁽²⁴⁾.

4.21. Una recente relazione della Commissione, che raggruppa i risultati di una serie di analisi di impatto delle proposte di riforma formulate nell'Agenda 2000⁽²⁵⁾, prevede che la riduzione del prezzo dei cereali, della carne bovina e dei prodotti lattiero-caseari farà calare di circa l'1,9 % il costo al consumatore. In termini assoluti, il beneficio dovrebbe ammontare a circa 12 500 Mio ECU all'anno. La Corte ritiene tuttavia che, nella pratica, il beneficio per

⁽²²⁾ Secondo le informazioni ottenute presso le associazioni dei consumatori.

⁽²³⁾ Cfr. la relazione speciale della Corte n. 19/98 del 4.12.1998 sulla ESB (GU C 383 del 9.12.1998).

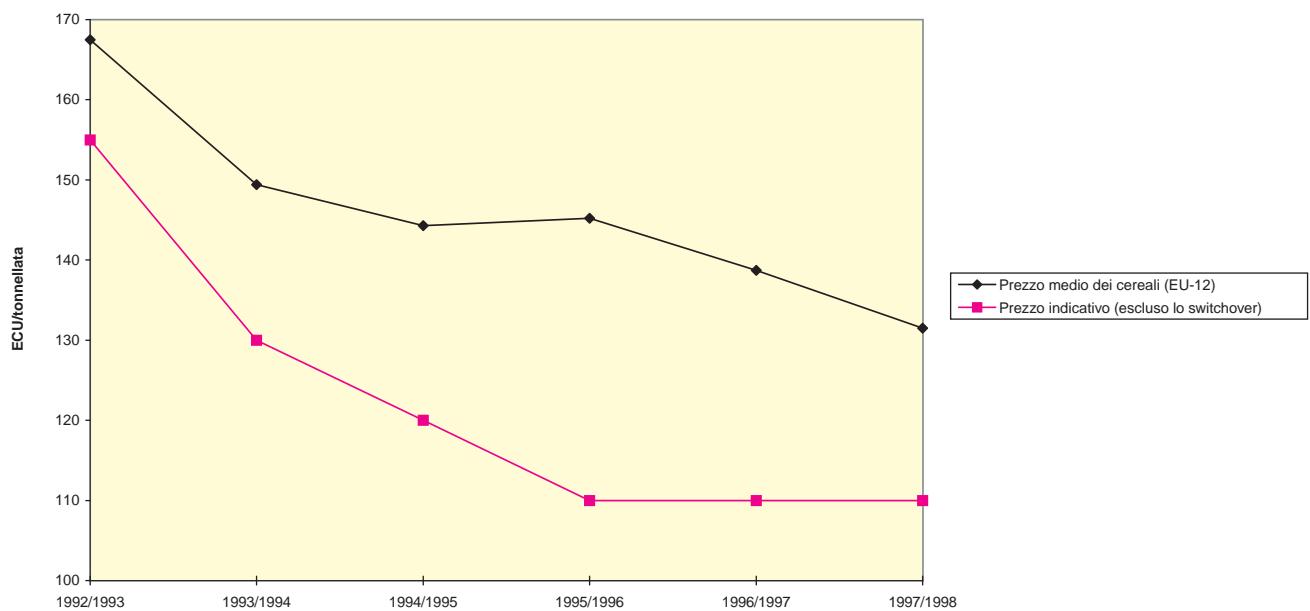
⁽²⁴⁾ La Corte non è stata in grado di individuare una significativa riduzione dei prezzi al consumatore chiaramente riconducibile alla riduzione dei prezzi istituzionali. Un recente controllo della Corte dei conti svedese sul problema dei prezzi al consumatore è giunto alla stessa conclusione per la Svezia.

⁽²⁵⁾ Commissione europea, DG VI — Relazioni sulla CAP — Proposte di riforma della PAC, analisi di impatto — ottobre 1998 — Lussemburgo.

⁽²¹⁾ Importo espresso in ECU «verdi». Per ottenere ECU di bilancio, tale dato deve innanzitutto essere convertito nella moneta nazionale utilizzando il tasso di cambio «verde» applicabile ai prodotti agricoli, e successivamente riconvertito in ECU utilizzando il tasso di cambio ufficiale di mercato. A partire dal 1º febbraio 1995, la differenza esistente tra l'ECU «verde» e l'ECU di bilancio, pari al 20,75 %, è stata eliminata aumentando l'importo del medesimo valore percentuale.

Grafico 1

Prezzo medio alla produzione di cereali e prezzo indicativo — EU-12 (ECU/tonnellata)

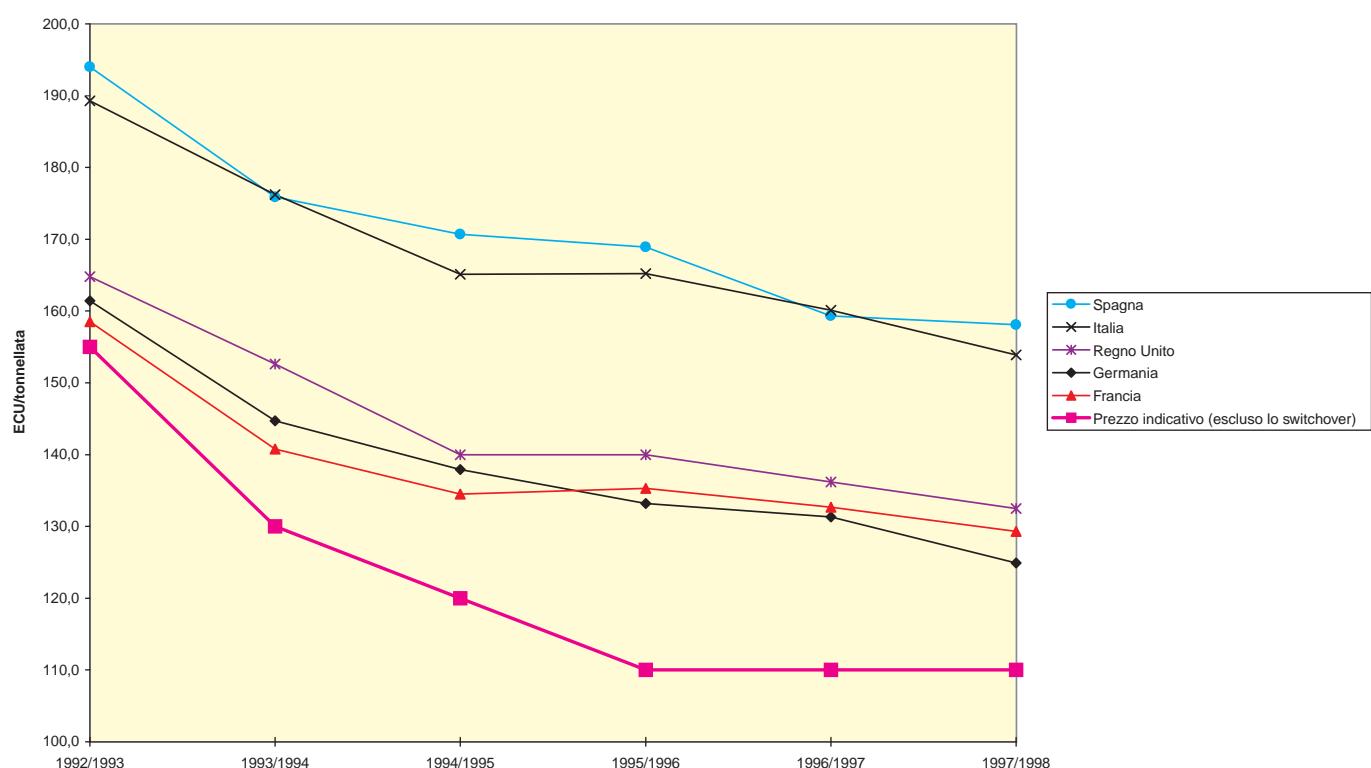


Nota: Il prezzo indicativo è stato soppresso dopo il raggiungimento del livello minimo previsto.

Fonte: Eurostat, valore unitario annuale trasformato in valore unitario di campagna di commercializzazione.

Grafico 2

Prezzo indicativo e prezzo alla produzione per il grano tenero nei cinque maggiori Stati membri (ECU/tonnellata)

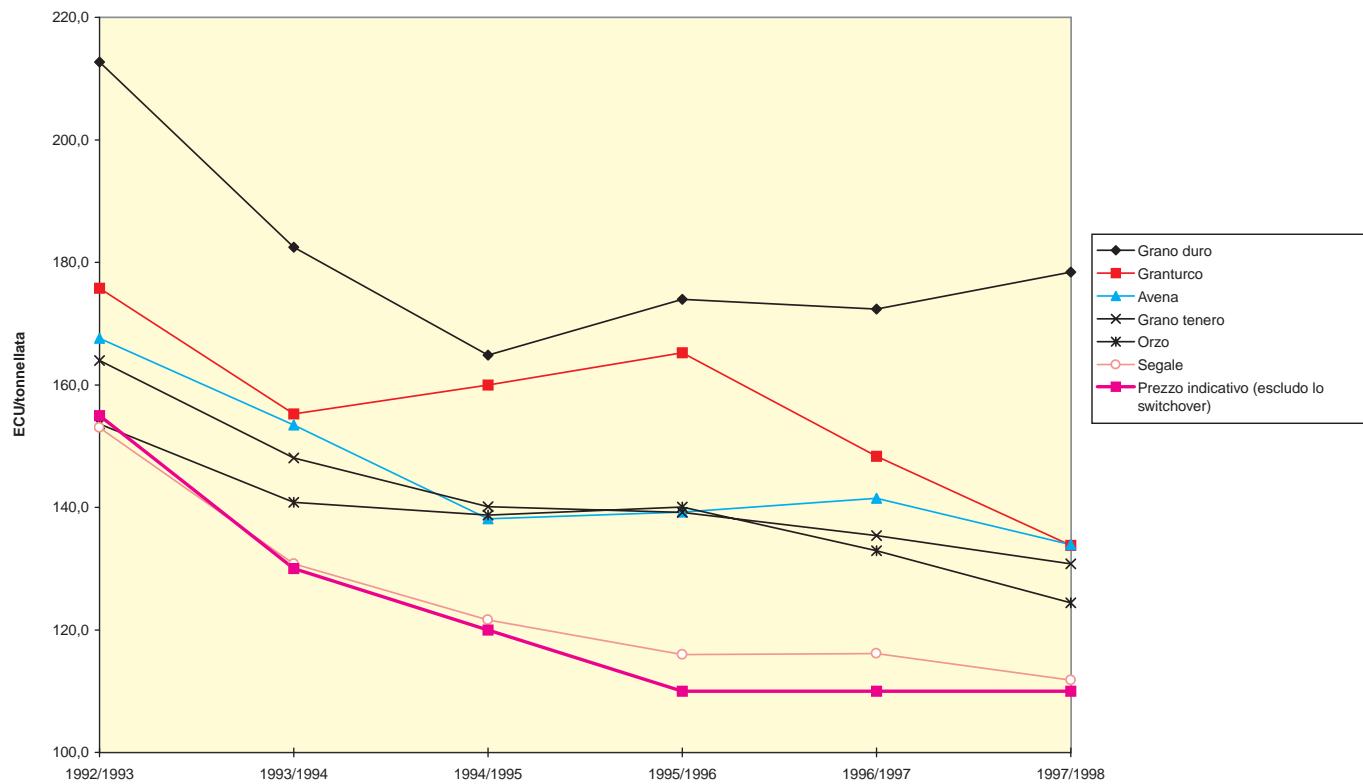


Nota: Il prezzo indicativo è stato soppresso dopo il raggiungimento del livello minimo previsto.

Fonte: Eurostat, valore unitario annuale trasformato in valore unitario di campagna di commercializzazione.

Grafico 3

Prezzo medio alla produzione dei diversi cereali e prezzo indicativo — EU-12 (ECU/tonnellata)



Nota: Il prezzo indicativo è stato soppresso dopo il raggiungimento del livello minimo previsto.

Fonte: Eurostat, valore unitario annuale trasformato in valore unitario di campagna di commercializzazione.

il consumatore non compenserà probabilmente nemmeno l'onere addizionale per il contribuente, pari a circa 10 000 Mio ECU all'anno (cfr. la tabella 7, che compara il costo per abitante del sostegno pubblico al mercato dei cereali prima e dopo la riforma).

scorte di intervento sono cresciute al livello record di 32,2 Mio di tonnellate, con le conseguenze di bilancio corrispondenti.

4.23. A seguito della riforma, le scorte private hanno riacquistato nuovamente i loro livelli normali. Nel 1996/97, a causa dei prezzi di mercato più alti di quelli di intervento ed a causa dell'aumentata domanda interna, le scorte di intervento sono scese dopo lungo tempo al livello più basso mai raggiunto di 2,4 Mio di tonnellate. In quell'anno, i crescenti prezzi di mercato hanno portato gli operatori commerciali ad ampliare le proprie scorte private sino a 25,6 Mio di tonnellate, rispetto ai 19,7 Mio dell'anno precedente, nella speranza di ulteriori aumenti dei prezzi. Alla luce della diminuzione dei prezzi di mercato registrata a partire dal 1996/97, c'è il rischio che queste quantità, conservate a fini speculativi, finiscano successivamente nei magazzini di intervento. In realtà, la Commissione ha previsto per il 1997/98 un livello delle scorte di intervento sino a 10,7 Mio di tonnellate⁽²⁶⁾. Tale dato, tuttavia, era ancora troppo ottimistico. Alla fine del mese di giugno 1998, le scorte di intervento ammontavano a 14,5 Mio di tonnellate, rispetto ai 2,4 Mio di tonnellate del 1996/97.

Le scorte

4.22. È necessario operare una distinzione tra l'ammasso privato e quello pubblico (intervento). Mentre l'ammasso privato persegue principalmente fini commerciali, e pertanto costituisce una parte della domanda interna, l'ammasso pubblico comprende uno sbocco artificiale per la produzione non assorbita dal mercato a prezzi predeterminati. La tabella 1 fornisce alcune informazioni riguardanti entrambe le modalità di ammasso. I dati mostrano come le scorte private, dalla campagna di commercializzazione 1989/90 in poi, siano rimaste abbastanza stabili. Nel 1992/93, tuttavia, l'ultima campagna prima dell'introduzione della riforma, i detentori delle scorte private hanno temuto le riduzioni di prezzo conseguenti alla riforma ed hanno venduto le scorte private all'intervento. Le scorte private sono state pertanto «svuotate», e le

⁽²⁶⁾ PAC 2000 Documento di lavoro della Commissione — Prospettive a lungo termine, aprile 1997, pag. 23.

Tabella 5

Prezzi alla produzione dei cereali per Stato membro (EU 12)

(ECU/tonnellata)

	Prima della riforma					A partire dalla riforma				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Grano tenero										
Belgio	180,4	172,0	172,8	169,1	164,3	135,9	130,5	135,1	128,0	n.d.
Danimarca	172,6	171,4	157,6	162,5	168,3	145,6	136,2	135,9	132,5	121,0
Germania	186,3	177,0	168,7	167,0	169,3	146,7	140,9	132,4	134,7	124,9
Grecia	161,7	185,7	179,1	176,8	172,0	163,4	162,2	174,9	153,2	154,7
Spagna	n.d.	n.d.	197,7	215,4	201,8	179,5	169,1	173,7	n.d.	n.d.
Francia	179,5	176,1	173,3	168,8	166,0	144,6	133,8	135,8	134,5	129,3
Irlanda	163,0	158,7	151,9	152,5	143,3	136,5	115,9	141,4	123,8	103,9
Italia	210,1	216,5	201,1	210,7	193,1	182,5	164,6	166,2	163,4	153,9
Lussemburgo	169,8	164,2	159,1	155,1	154,6	127,3	129,8	132,8	124,7	118,2
Paesi Bassi	175,6	171,3	160,0	164,4	158,2	133,3	134,4	133,4	126,2	108,6
Portogallo	295,5	290,6	280,7	250,9	231,7	185,3	160,0	165,2	151,7	133,4
Regno Unito	166,2	164,1	161,0	175,7	167,6	159,6	139,5	140,9	138,2	132,5
Grano duro										
Belgio	180,4	172,0	172,8	169,1	164,3	135,9	130,5	135,1	128,3	n.d.
Grecia	212,7	245,5	242,1	200,0	190,3	161,3	134,9	173,1	149,7	150,3
Spagna	n.d.	n.d.	227,7	222,1	215,8	142,6	162,5	179,6	n.d.	n.d.
Francia	259,4	276,5	255,6	225,7	215,4	191,6	164,0	174,4	162,4	175,9
Italia	261,5	298,6	282,5	264,1	237,6	216,2	165,6	178,4	177,6	187,6
Segale										
Belgio	168,4	162,4	154,3	154,8	150,8	118,0	119,6	121,3	109,9	n.d.
Danimarca	156,0	160,0	149,1	152,8	160,9	135,3	126,5	123,6	124,9	117,3
Germania	179,6	171,6	162,9	155,5	162,6	130,8	124,1	112,4	116,3	110,6
Grecia	142,8	153,1	150,7	150,7	160,4	145,2	132,3	139,3	170,2	171,2
Spagna	n.d.	n.d.	174,3	177,2	180,5	153,2	143,0	148,3	n.d.	n.d.
Francia	174,8	164,3	158,9	159,3	154,0	132,2	125,4	123,0	119,8	113,8
Italia	197,8	199,3	184,6	181,9	167,4	160,2	146,2	140,8	158,2	151,4
Lussemburgo	166,8	161,5	154,0	145,6	145,5	121,6	117,7	111,2	107,3	95,4
Paesi Bassi	167,0	175,6	155,7	138,5	145,1	128,7	120,5	109,6	121,5	99,5
Portogallo	268,7	263,5	252,3	187,1	183,5	162,8	145,8	146,4	143,0	120,9
Regno Unito	168,6	165,0	167,4	171,8	160,5	145,6	136,2	127,9	130,3	126,7
Orzo										
Belgio	166,9	160,1	153,8	152,6	150,5	125,1	125,6	120,5	118,7	n.d.
Danimarca	163,8	164,5	155,4	155,7	164,0	144,4	138,9	146,4	142,1	128,0
Germania	184,2	174,4	170,6	159,6	164,5	138,3	134,5	133,6	137,3	118,0
Grecia	152,6	169,4	170,1	172,1	167,5	158,0	147,6	164,2	172,4	171,2
Spagna	n.d.	n.d.	173,8	177,3	169,3	148,1	138,8	156,6	n.d.	n.d.
Francia	165,4	163,9	161,0	157,6	151,1	131,0	130,8	138,4	133,4	122,2
Irlanda	150,8	155,1	151,2	148,2	142,0	126,8	112,7	136,8	123,8	103,8
Italia	189,9	194,6	190,5	192,4	176,8	168,4	160,4	160,6	162,3	153,4
Lussemburgo	157,7	154,5	137,9	132,7	137,5	118,6	128,0	112,8	106,8	98,9
Paesi Bassi	175,6	184,1	173,0	160,1	162,6	137,9	143,6	147,7	135,5	108,6
Portogallo	268,7	263,5	252,3	187,1	183,5	162,8	145,8	146,4	143,0	125,9
Regno Unito	167,9	169,9	169,4	168,7	158,8	155,7	146,7	144,9	138,0	122,6
Avena										
Belgio	168,3	161,4	146,5	161,0	175,6	135,1	118,3	111,1	115,9	n.d.
Danimarca	168,7	152,8	152,3	154,8	180,1	162,9	125,8	120,3	133,0	124,3
Germania	169,9	160,7	152,0	146,6	159,3	144,7	124,5	116,2	121,3	111,3
Grecia	175,6	209,2	197,2	198,9	193,2	186,2	244,8	188,5	186,4	187,5
Spagna	n.d.	n.d.	161,3	167,4	176,0	158,6	139,8	159,6	n.d.	n.d.
Francia	187,2	162,3	167,3	173,1	171,6	152,0	148,7	155,4	162,7	161,3
Irlanda	152,6	148,2	145,7	139,7	144,1	137,4	104,8	121,3	119,6	101,3
Italia	230,9	251,6	223,4	226,3	222,5	211,8	188,1	183,1	217,0	204,7
Lussemburgo	154,2	156,0	133,0	138,3	158,8	128,4	123,9	103,9	112,0	101,4
Paesi Bassi	179,9	149,9	164,3	177,4	180,2	156,3	129,7	128,6	121,5	90,5
Portogallo	199,9	196,1	182,2	197,1	200,1	187,0	145,4	178,5	183,9	201,4
Regno Unito	166,2	154,6	155,9	159,6	159,4	165,6	136,7	121,7	130,1	115,8
Granturco										
Germania	170,5	165,3	173,0	183,0	168,5	137,3	141,8	151,1	139,0	117,4
Grecia	173,1	188,5	192,3	170,5	175,0	164,3	141,5	174,6	130,7	129,6
Spagna	n.d.	n.d.	219,1	220,4	197,2	194,9	169,1	171,3	n.d.	n.d.
Francia	191,4	184,7	226,2	187,1	185,7	145,2	153,6	173,1	153,7	129,5
Italia	199,7	195,3	210,3	217,8	191,2	172,7	158,8	169,0	166,9	137,4
Portogallo	238,2	233,5	223,6	196,9	192,9	171,5	150,3	150,9	153,2	141,0

n.d.: dato non disponibile.

Fonte: Eurostat valori unitari dei prodotti agricoli.

Tabella 6

Indice dei prezzi al consumo in termini nominali per pane e cereali (EU-12)

(1985 = 100)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgio	105,8	106,8	111,8	114,0	117,1	120,7	123,4	124,9	n.d.
Danimarca	109,9	118,2	123,6	126,5	130,4	134,8	138,1	140,4	142,4
Germania	102,2	103,5	105,2	108,4	113,4	119,4	123,5	126,1	n.d.
Grecia	140,2	155,1	179,1	221,0	261,4	315,3	360,3	382,6	408,5
Spagna	108,3	117,6	137,7	148,5	163,1	178,5	190,8	197,8	206,0
Francia	107,2	111,0	114,7	118,7	122,7	126,8	129,6	131,0	132,4
Irlanda	114,2	116,8	113,3	116,5	122,6	126,1	124,9	128,0	n.d.
Italia	111,5	116,2	123,5	131,0	139,3	147,0	156,8	164,4	169,0
Lussemburgo	106,3	112,3	113,4	116,9	122,6	124,3	126,1	128,9	131,8
Paesi Bassi	101,9	102,4	103,0	104,8	107,7	112,5	115,0	115,9	117,1
Portogallo	124,9	127,6	140,2	169,7	203,4	229,5	239,4	250,9	249,9
Regno Unito	109,0	116,2	122,9	131,1	140,7	145,4	145,7	146,7	148,1

n.d.: dato non disponibile.

Fonte: La situazione dell'agricoltura nell'Unione Europea-relazioni dal 1989 al 1997.

Tabella 7

Previsione della spesa media a carico del bilancio per abitante relativa ai cereali

	Prima della nuova PAC				Nuova PAC			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-15
Spesa complessiva per i cereali (Mio ECU) ⁽¹⁾	3 817,5	5 142,8	5 582,5	6 923,2	9 087,2	11 729,2	13 061,1	14 127,1
Popolazione totale al 1° gennaio (migliaia) ⁽²⁾	342 572	344 072	345 527	347 281	348 595	371 589	372 670	373 687
Costo medio per abitante (ECU/abitante)	11,14	14,95	16,16	19,94	26,07	31,57	35,05	37,80

Fonte:

⁽¹⁾ Cfr. la tabella 2⁽²⁾ Eurostat (New Cronos, dati aggiornati al giugno 1998).

Il commercio estero

4.24. Il dato annuale sulla produzione mondiale di cereali è di circa 1 500 Mio di tonnellate. Solo il 12 % di questi cereali sono commercializzati in tutto il mondo, e cambiamenti relativamente piccoli delle quantità commercializzate hanno un'influenza significativa sui prezzi di mercato a livello mondiale. La Comunità è il terzo maggiore produttore mondiale di cereali e, a livello internazionale, il secondo maggiore operatore commerciale nei cereali, dopo gli Stati Uniti d'America.

riforma, le importazioni hanno continuato a diminuire, raggiungendo un livello inferiore al 3 % della produzione comunitaria. Più del 50 % di tali importazioni è rappresentato da quote tariffarie a dazi doganali ridotti per 2,5 Mio di tonnellate di granturco e 0,3 Mio di tonnellate di sorgo, introdotte per Spagna e Portogallo dopo la loro adesione alla Comunità. Le rimanenti importazioni comprendono soprattutto speciali qualità di grano, non prodotte nell'UE ⁽²⁷⁾.

Le esportazioni

Le importazioni

4.25. Prima della riforma del 1992, la Comunità aveva continuamente diminuito, in termini assoluti ed in rapporto alla sua propria produzione, le proprie importazioni di cereali. A partire dalla

4.26. Prima della riforma, la Comunità aveva aumentato costantemente le proprie esportazioni; esse avevano raggiunto nel

⁽²⁷⁾ 0,3 Mio di tonnellate di questi quantitativi possono essere importati senza pagare alcun dazio.

1992/93 i 36,8 Mio di tonnellate. Il costo di tali esportazioni per il bilancio comunitario è stato pari mediamente, nel corso degli anni 1992 e 1993, a 3 000 Mio ECU. Nel corso del periodo transitorio, i prezzi dei cereali a livello mondiale sono stati vicini o addirittura superiori ai prezzi di mercato interni in taluni Stati membri. Nel 1995/96, di conseguenza, è stato possibile esportare, senza pagamento di restituzioni all'esportazione, 11,2 Mio di tonnellate (principalmente frumento). Per 9,2 Mio di tonnellate (principalmente cereali secondari) si sono dovute pagare restituzioni all'esportazione che hanno avuto un costo per il bilancio, relativamente agli anni 1995 e 1996, pari in media a circa 700 Mio ECU. Se la Commissione non avesse introdotto tasse sull'esportazione, scoraggiando così l'esportazione di cereali ed impedendo un'eccessiva crescita dei prezzi interni al di sopra del prezzo indicativo, l'UE avrebbe potuto esportare anche di più. In tali circostanze è stato facile rispettare l'accordo OMC, cioè a dire diminuire sia l'ammontare complessivo delle restituzioni all'esportazione che la quantità delle esportazioni sovvenzionate.

4.27. Dal 1995/96 in poi le esportazioni sovvenzionate sono nuovamente cresciute, raggiungendo i 23,4 Mio di tonnellate nel 1997/98. Ciò riflette il crollo dei prezzi a livello mondiale al di sotto del livello dei prezzi UE, ed il ritorno delle eccedenze sul mercato interno. In effetti, nel luglio 1998 i prezzi a livello mondiale si sono mantenuti a 90 USD/tonnellata, al di sotto del prezzo in base al quale la Commissione aveva fondato la propria proposta di un nuovo prezzo di intervento nell'Agenda 2000.

4.28. Le esportazioni sono talora considerate facenti parte della domanda che deve essere presa in considerazione al momento della definizione della situazione di mercato. Si ritiene che la Comunità abbia una vocazione all'esportazione, quantomeno nel settore dei cereali, e che tali esportazioni apportino valuta straniera che sia di beneficio per la bilancia dei pagamenti comunitaria. Tali argomentazioni, tuttavia, non appaiono assolutamente persuasive:

- a) Se i cereali vengono venduti dagli operatori commerciali comunitari sul mercato mondiale ad un prezzo inferiore al prezzo di acquisto, la differenza è colmata dalle restituzioni all'esportazione; tali sovvenzioni sono, in via eccezionale, accettate a talune condizioni dall'OMC.
- b) Le esportazioni sovvenzionate di questo tipo costituiscono uno sbocco artificiale creato dal bilancio comunitario, piuttosto che un'autonoma domanda basata sul margine competitivo dell'UE; il mercato mondiale non assorbirebbe i quantitativi esportati al loro prezzo di acquisto; produrre a fini di esportazione, in tali circostanze, non costituisce il miglior uso che può essere fatto delle risorse economiche e finanziarie della Comunità.

Il reddito agricolo da cereali

4.29. Sin dall'inizio, il principale obiettivo della PAC è stato quello «di assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura»⁽²⁸⁾. Secondo il trattato, tale obiettivo avrebbe dovuto essere una conseguenza dell'incremento della produttività dell'agricoltura⁽²⁹⁾, piuttosto che di interventi sul funzionamento del mercato che alterano i suoi parametri originali (prezzi e reddito agricolo).

4.30. Nel 1991, quando vennero pubblicate le proposte di riforma, le organizzazioni europee degli agricoltori (Copa e Cogeca) preannunciarono che nel 1997 gli agricoltori avrebbero registrato una perdita media di reddito per unità di lavoro di quasi il 40 %, rispetto al 1991. Ciò avrebbe realmente aggravato la situazione del settore dei cereali, il cui reddito era già il più basso dell'intero settore agricolo⁽³⁰⁾. Il settore dei cereali, in realtà, ha largamente beneficiato della riforma, a seguito dell'abbandono dell'attività agricola da parte di diverse persone, associato alle maggiori rese ed agli aiuti più elevati. Il grafico 4 mostra come nel 1995 il reddito agricolo familiare per unità di lavoro nel settore dei cereali era aumentato del 95 % rispetto al periodo (antecedente alla riforma) 1990-92. Nei casi in cui gli operatori commerciali del settore dei cereali e le società possedevano le grandi aziende agricole, essi hanno registrato profitti ancora maggiori.

La compensazione nel settore dei cereali

4.31. La relativa prosperità del settore dei cereali è dovuta all'introduzione dell'aiuto «per ettaro», conosciuto come «pagamento compensativo», destinato a compensare gli agricoltori per le perdite di reddito riconducibili alla diminuzione dei prezzi istituzionali. Ancorché i considerando del regolamento prevedano che l'aiuto compensativo compensi gli agricoltori per le perdite di reddito causate dalla riduzione dei prezzi istituzionali, i previsti tassi di compensazione per tonnellata sono stati fissati nel medesimo regolamento senza alcun riferimento alle perdite di reddito ed ai prezzi istituzionali, dando in tal modo adito a talune incertezze. Dalle relazioni predisposte dal gruppo Agrifin del Consiglio nel settembre 1991⁽³¹⁾ e nel luglio 1992⁽³²⁾, tuttavia, emerge chiaramente come i tassi siano stati fissati al livello delle differenze tra

⁽²⁸⁾ Articolo 39, paragrafo 1, lettera b), del trattato CE.

⁽²⁹⁾ Articolo 39, paragrafo 1, lettera a), del trattato CE.

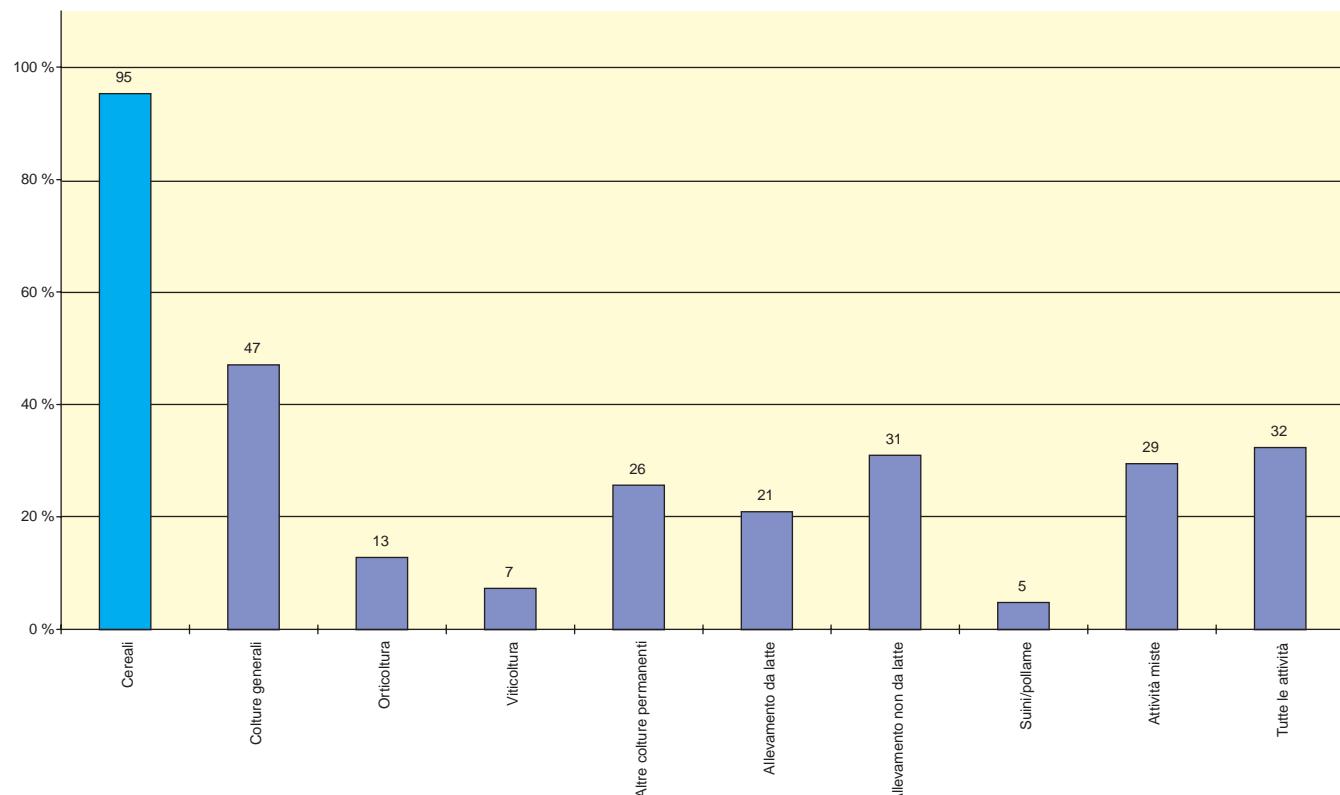
⁽³⁰⁾ Commissione europea, RICA, il reddito agricolo nell'UE, risultati 1990-95.

⁽³¹⁾ Documento del Consiglio n. 8156/91 del 19 settembre 1991.

⁽³²⁾ Documento del Consiglio n. 8188/92 del 9 settembre 1992.

Grafico 4

**Variazioni del reddito agricolo familiare per unità di lavoro e per tipo di attività agricola (EU-12) nel 1995 rispetto al periodo 1990-1992
(in %)**



Fonte: Commissione, RICA, Dati sul reddito agricolo nell'UE dal 1990 al 1995 (valore reale dell'ECU nel 1995).

il prezzo medio garantito al quale i cereali sono stati acquistati all'intervento nel corso della campagna di commercializzazione 1991/92 (155 ECU/tonnellata) ed i prezzi indicativi ridotti fissati dal Consiglio per le campagne di commercializzazione 1993/94 a 130 ECU/tonnellata, 1994/95 a 120 ECU/tonnellata e 1995/96 a 110 ECU/tonnellata⁽³³⁾ (³⁴). Tali prezzi indicativi avrebbero dovuto avvicinarsi alla media dei prezzi di mercato negli Stati membri.

4.32. Le disposizioni di cui sopra hanno le seguenti implicazioni:

a) I pagamenti compensativi non erano intesi a compensare gli agricoltori sulla base dei singoli prezzi di mercato di ciascuno

⁽³³⁾ Il prezzo indicativo è stato soppresso a partire dalla campagna di commercializzazione 1995/96, dal momento che era divenuto superfluo; regolamento (CE) n. 1528/95 del Consiglio del 29 giugno 1995 (GU L 148 del 30.6.1995, pag. 3).

⁽³⁴⁾ Importo espresso in ECU «verdi». Per ottenere ECU di bilancio, tale dato deve innanzitutto essere convertito nella moneta nazionale utilizzando il tasso di cambio «verde» applicabile ai prodotti agricoli, e successivamente riconvertito in ECU utilizzando il tasso di cambio ufficiale di mercato. A partire dal 1° febbraio 1995, la differenza esistente tra l'ECU «verde» e l'ECU di bilancio, pari al 20,75 %, è stata eliminata aumentando l'importo del medesimo valore percentuale.

Stato membro; sarebbe diversamente difficile difendere la natura «disaccoppiata» dell'aiuto e di conseguenza rispettare i requisiti OMC [cfr. il paragrafo 3.5, lettera c)].

b) I pagamenti non miravano né a compensare l'impatto di altri elementi, quali condizioni climatiche, incremento delle rese e fluttuazioni monetarie, né erano destinati a compensare le differenze di reddito causate dalle dimensioni delle aziende agricole, dalla qualità dei terreni e dalle capacità individuali di lavoro agricolo.

c) La messa a riposo delle terre avrebbe dovuto essere compensata unicamente al livello del tasso di compensazione per i cereali.

4.33. L'aiuto compensativo basato su un prezzo medio (prezzo indicativo), fissato ad un livello che non prendeva in considerazione alcun cambiamento nei prezzi di mercato reali, ha portato ad una sovracompenzione a livello globale. Dal momento che i prezzi di mercato non sono scesi quanto la differenza tra i prezzi

Tabella 8

Stima dell'impatto globale della riforma sul reddito da cereali degli agricoltori (EU-12)

(Mio ECU)

Campagna di commercializzazione	Reddito stimato in assenza della riforma ⁽¹⁾	Reddito stimato dopo la riforma ⁽²⁾	Pagamenti compensativi normali ⁽³⁾	Effetto della moneta sui pagamenti compensativi ⁽⁴⁾	Reddito totale dopo la riforma	Aumento globale del reddito	Aumento del reddito dovuto ai prezzi di mercato
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)+(c)+(d)	(f)=(e)-(a)	(g)=(f)-(d)
1993/94	27 289,4	24 719,6	3 888,5	224,8	28 832,9	1 543,5	1 318,7
1994/95	26 518,6	23 502,2	5 446,4	420,2	29 368,8	2 850,2	2 430,0
1995/96	26 727,6	23 734,3	7 417,4	870,8	32 022,5	5 294,9	4 424,1
1996/97	31 301,9	26 576,8	7 840,5	814,4	35 231,7	3 929,8	3 115,4
1997/98	31 135,4	24 890,2	8 065,0	795,9	33 751,1	2 615,7	1 819,8
Totali	142 972,9	123 423,1	32 657,8	3 126,1	159 207,0	16 234,1	13 108,0

Metodo di calcolo:

⁽¹⁾ Il reddito stimato in assenza della riforma è costituito dai quantitativi di cereali per ciascuna campagna di commercializzazione moltiplicati per i prezzi medi alla produzione nel 1992/93 (valori unitari).⁽²⁾ Il reddito stimato dopo la riforma è costituito dai quantitativi di cereali per ciascuna campagna di commercializzazione moltiplicati per i prezzi medi alla produzione della campagna di commercializzazione (valori unitari).⁽³⁾ Spesa per campagna di commercializzazione al netto degli effetti della moneta e dell'aiuto all'insilramento.⁽⁴⁾ Costo agromonetario.

Fonte: tutti i dati di base provengono dall'Eurostat o dalla Commissione, DG VI.

di intervento antecedenti alla riforma ed i nuovi prezzi indicativi (cfr. il paragrafo 4.16), l'importo dell'aiuto «per ettaro» pagato alla fine è stato più elevato a livello globale dell'effettivo ammontare delle perdite di reddito nel settore dei cereali di circa 13 100 Mio ECU ⁽³⁵⁾ (cfr. la tabella 8). La Corte ha già evidenziato tale fenomeno nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996 ⁽³⁶⁾.

4.34. Ciò non significa che tali pagamenti più alti delle perdite di reddito siano stati irregolari, dal momento che il regolamento non aveva previsto un meccanismo per adeguare gli importi della compensazione pagata, al fine di riflettere i reali prezzi di mercato piuttosto che il prezzo indicativo precedentemente fissato. I livelli dei pagamenti compensativi pagati in eccesso rispetto alle reali perdite di reddito, tuttavia, spiegano in grande misura l'aumento del bilancio dei cereali.

4.35. Avendo potuto eliminare tutti gli altri elementi che influenzano il reddito agricolo da cereali [cfr. il precedente paragrafo 4.32, lettere b) e c)], un calcolo per determinare se l'aiuto «per

ettaro» compensasse le perdite per le quali era stato creato ha potuto essere limitato alle differenze di entrate di mercato causate dalle riduzioni di prezzo:

a) il reddito derivato dai cereali sul mercato è stato ottenuto valutando la produzione di ciascun anno successivo alla riforma secondo i valori unitari dell'EUROSTAT per ciascun paese e ciascuna varietà di cereale; l'utilizzo dei valori unitari presenta il vantaggio di eliminare le incoerenze che altrimenti deriverebbero dall'utilizzo diretto delle statistiche rozze dei prezzi nazionali;

b) calcolato in questo modo, il reddito effettivo tratto dai cereali sul mercato è stato comparato con i redditi che sarebbero stati conseguiti se i prezzi fossero rimasti in ogni Stato membro ai livelli antecedenti alla riforma; questo metodo prende unicamente in considerazione i cambiamenti del reddito ricavato sul mercato dovuti ai cambiamenti di prezzo, e le differenze calcolate che ne derivano costituiscono la base per la compensazione, ai sensi dell'obiettivo del regolamento;

c) le differenze tra i redditi tratti sul mercato ai prezzi antecedenti alla riforma e a quelli attuali sono state comparate, per anno e per Stato membro, con l'ammontare degli aiuti «per ettaro» effettivamente pagati; gli aumenti degli aiuti derivanti

⁽³⁵⁾ La Corte ritiene che la sovracompenrazione sia anche maggiore, pari a circa 17 000 Mio ECU. La Commissione ha previsto in effetti per il quadriennio dal 1993/94 al 1996/97 una sovracompenrazione di 8 500 Mio ECU, cui viene ad aggiungersi l'effetto dell'abolizione del prelievo di corresponsabilità pari, esso, per il quinquennio dal 1993/94 al 1997/98 ad altri 8 500 Mio ECU (cfr. le risposte della Commissione).

⁽³⁶⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1996, capitolo 3, paragrafo 3.31 (GU C 348 dell'8.11.1997).

dal costo del sistema agromonetario sono mostrati separatamente; sono stati in altre parole considerati un componente del costo a carico del bilancio che non ha attinenza con la questione della compensazione, così come trattata nella presente relazione (cfr. la tabella 8);

- d) dal momento che i valori unitari utilizzati si riferiscono agli anni solari, mentre i dati di produzione utilizzati ai fini del calcolo si riferiscono alle campagne di commercializzazione (dal 1º luglio al 30 giugno dell'anno successivo), i valori unitari sono stati adattati partendo dall'ipotesi che il 65 % della produzione di un anno sia stata venduta tra il 1º luglio ed il 31 dicembre, e che il restante 35 % sia stato venduto tra il 1º gennaio ed il 30 giugno; tale ipotesi è supportata dalla Commissione e da diversi Stati membri;
- e) l'effetto della messa a riposo delle terre, infine, non è stato considerato in maniera specifica, dal momento che è possibile supporre che l'effetto sul reddito di una produzione ridotta a causa della messa a riposo sia stato già parzialmente preso in considerazione nei prezzi di mercato utilizzati ai fini del calcolo; ad ogni modo, a causa della riduzione del tasso, la messa a riposo ha avuto un'importanza minore dopo il lancio della riforma, nella campagna di commercializzazione 1993/94.

4.36. La modifica al regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio, proposta nell'Agenda 2000 della Commissione, non utilizza più il termine «pagamento compensativo», bensì semplicemente pagamenti di aiuti «per ettaro». Il tasso di compensazione di tali pagamenti è stato fissato a metà del valore della riduzione del prezzo di intervento, alla fine del periodo di «regime normale». Una volta introdotto il nuovo tasso di aiuto, pertanto, non sarà più formalmente corretto utilizzare il termine «compensazione».

La distribuzione del reddito derivante dalla coltivazione di cereali

4.37. Il concetto di compensazione era basato su superfici di base storiche, su rese medie storiche, su di un singolo prezzo medio di intervento storico e su di un singolo prezzo indicativo per tutti i cereali, fissato per il periodo transitorio di tre anni. Appare evidente come un regime di compensazione che non differenzia il sostegno a seconda delle dimensioni dell'azienda agricola o della resa non apporti alcun miglioramento alla situazione dei produttori di minori dimensioni nel settore dei cereali.

L'influenza dei prezzi di mercato

4.38. Dal momento che i prezzi di mercato sono rimasti generalmente al di sopra del nuovo prezzo indicativo, gli Stati membri hanno ricevuto compensazioni maggiori rispetto a quanto fosse giustificato dalle perdite reali riconducibili alle riduzioni dei prezzi. Tanto più alta era tale differenza in un dato paese, quanto maggiore era il beneficio che gli agricoltori di tale paese ne traevo-

Per quei paesi che, subito prima della riforma, avevano ricevuto solo piccoli importi di restituzioni all'esportazione, di ammasso e di altre forme di intervento, l'introduzione del nuovo aiuto «per ettaro» ha provocato un aumento della loro quota sul totale della spesa a carico del bilancio dell'UE relativa ai cereali (cfr. la tabella 9).

4.39. Al livello del singolo agricoltore, appare evidente come il nuovo regime sia stato vantaggioso per gli agricoltori che potevano conservare i propri cereali fuori dal mercato sino a che i prezzi non avessero raggiunto il loro livello massimo. Tale strategia può a volte non raggiungere il proprio obiettivo, ma viene incoraggiata allorché è sicuro che i pagamenti dell'aiuto «per ettaro» verranno effettuati all'inizio del periodo. Sono principalmente i maggiori produttori, con sufficienti mezzi finanziari ed attrezzature di ammasso privato, a trarre benefici da tale strategia.

4.40. Secondo l'Agenda 2000, i pagamenti dell'aiuto «per ettaro» dovrebbero essere effettuati più tardi (da gennaio a marzo dell'anno successivo, invece che da ottobre a dicembre nell'anno del raccolto), e gli aumenti mensili del prezzo di intervento dovrebbero essere soppressi. Entrambi i suggerimenti mirano a contrastare la conservazione dei cereali al di fuori del mercato ed a equilibrare l'offerta di mercato. D'altro lato, allorché il mercato opera ai livelli del prezzo di intervento, la mancanza di aumenti mensili provoca un aumento degli acquisti di intervento all'inizio del periodo di intervento (1º novembre). Solo i magazzini, pertanto, beneficiano dei successivi aumenti dei prezzi di mercato.

L'influenza delle rese

4.41. Ai sensi del regolamento (CEE) n. 1765/92, le specifiche caratteristiche strutturali che influenzano le rese devono essere prese in considerazione ai fini della compensazione degli agricoltori. Ciascuno Stato membro, in effetti, è stato autorizzato ad utilizzare le proprie rese medie. Le caratteristiche regionali sono state prese in considerazione quando gli Stati membri hanno fissato i loro piani di regionalizzazione, nei quali hanno stabilito rese differenziate a seconda della regione (³⁷).

4.42. Il regolamento (CEE) n. 1765/92 non richiede che tale differenziazione porti ad una riorientazione dei fondi verso le regioni o gli Stati svantaggiati. Al contrario, era inteso a non far ricevere agli agricoltori delle regioni o degli Stati con le rese tradizionalmente più elevate una compensazione inferiore rispetto a quella percepita dagli agricoltori nelle aree tradizionalmente contraddistinte da rese più basse. Solo la Francia ha introdotto nel proprio piano di regionalizzazione un fattore che ha diminuito le differenze di resa tra le regioni.

(³⁷) La Corte ha espresso alcune perplessità in argomento nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996.

Tabella 9

Evoluzione della spesa relativa ai cereali dal 1993 al 1997 per Stato membro (EU-12) e per tipo di spesa

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	TOTALE	(Mio ECU)
1993 (prima della nuova PAC)														
Restituzioni all'esportazione relative ai cereali	201,5	105,9	303,2	16,1	148,7	1 139,6	7,0	419,4	0,0	184,3	0,8	262,3	2 788,8	
Ammasso di intervento per i cereali	36,8	163,3	1 008,2	36,0	- 17,0	1 270,6	29,0	21,8	- 0,1	0,0	- 17,6	192,8	2 723,8	
Intervento (altre spese)	16,3	27,6	162,5	0,6	21,4	172,8	3,5	33,2	0,2	83,2	58,8	41,8	621,9	
Aiuto «per ettaro» ⁽¹⁾	0,4	1,2	98,5	82,4	119,4	82,0	0,2	380,2	0,0	2,9	0,5	21,0	788,7	
Spesa totale relativa ai cereali	255,0	298,0	1 572,4	135,1	272,5	2 665,0	39,7	854,6	0,1	270,4	42,5	517,9	6 923,2	
Quota parte per Stato membro in % (a)	3,7	4,3	22,7	2,0	3,9	38,5	0,6	12,3	0,0	3,9	0,6	7,5	100,0	
1997 (nuova PAC)														
Restituzioni all'esportazione relative ai cereali	39,5	20,3	80,7	5,1	18,4	189,4	0,8	34,3	0,0	28,4	0,3	67,4	484,6	
Ammasso di intervento per i cereali	- 0,4	2,2	77,0	- 5,2	- 4,0	- 1,5	3,5	- 4,7	0,0	0,0	- 0,8	1,0	67,1	
Intervento (altre spese)	1,3	25,2	88,7	0,1	2,0	43,4	0,1	4,2	0,0	71,0	33,3	4,1	273,4	
Aiuto «per ettaro» ⁽¹⁾	137,7	549,8	2 733,7	450,6	1 292,4	3 746,8	114,8	1 698,4	8,5	128,5	152,3	1 328,4	12 342,0	
Spesa totale relativa ai cereali	178,1	597,5	2 980,1	450,6	1 308,8	3 978,1	119,2	1 732,2	8,5	227,9	185,1	1 400,9	13 167,1	
Quota parte per Stato membro in % (b)	1,4	4,5	22,6	3,4	9,9	30,2	0,9	13,2	0,1	1,7	1,4	10,6	100,0	
Differenza (b)-(a)	- 2,3	0,2	- 0,1	1,5	6,0	- 8,3	0,3	0,8	0,1	- 2,2	0,8	3,2	0,0	

⁽¹⁾ Compreso l'85 % della spesa relativa alla messa a riposo delle terre.

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione, 1993 e 1997.

4.43. In generale, il regime di aiuto «per ettaro», basato su rese medie congelate al loro valore storico, ha avuto i seguenti risultati:

- a) A livello regionale, il sistema non ha sensibilmente modificato la distribuzione dell'aiuto; gli *allegati 1 e 2* mostrano le maggiori aziende agricole e le più alte rese nella Comunità; la combinazione di questi due dati dà un'idea generale sulla distribuzione dei pagamenti compensativi; quasi la metà dei cereali prodotti nei 15 paesi dell'UE è stata coltivata in 20 regioni, su un totale di 127; appare inoltre evidente come tali 20 regioni non siano assolutamente regioni «meno favorite»; il sostegno per i cereali continua ad essere concentrato in regioni che possono essere definite ragionevolmente prospere.
- b) A livello individuale, appare evidente come la compensazione basata sulle rese medie, congelate ai loro valori storici, non possa mai compensare con precisione ogni singolo agricoltore; gli agricoltori con rese più alte della media storica sono relativamente meno favoriti dal nuovo regime; coloro che hanno avuto rese inferiori risultano favoriti; le rese più elevate dipendono da numerosi fattori: nel caso in cui tali rese possano essere riconducibili a terreni più fertili e/o a metodi di coltivazione più efficienti, il nuovo regime scoraggia i miglioramenti strutturali garantendo un trattamento migliore agli agricoltori meno efficienti; si può addirittura concludere dicendo che il regime è contrario all'articolo 39, lettera a), del trattato, dal momento che mira a scoraggiare l'incremento globale della produttività.

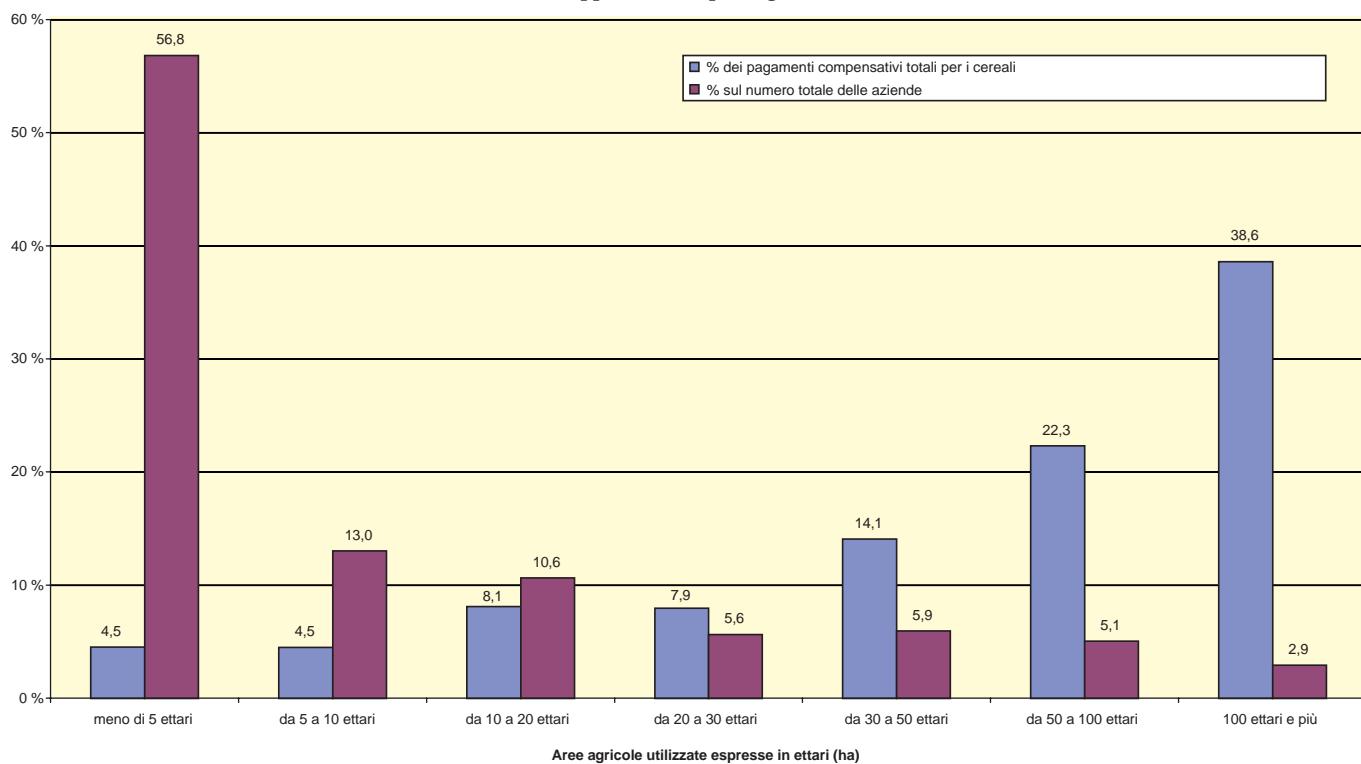
4.44. La riforma del 1992 ha offerto agli Stati membri la possibilità di stabilire superfici di base individuali. Alla luce dell'onere amministrativo che tale regime implicherebbe, nessuno Stato membro l'ha introdotto. Tale possibilità è stata cancellata dall'Agenda 2000.

L'influenza delle dimensioni dell'impresa agricola

4.45. Nel documento COM(91) 100 def. del 1° febbraio 1991, la Commissione ha concluso affermando che l'aumento della spesa a carico del bilancio, destinata in larga parte ad una ristretta minoranza di agricoltori, non ha permesso di risolvere il problema dell'ineguale distribuzione dei redditi agricoli. Nemmeno la riforma ha modificato tale situazione. Nel 1995, infatti, quasi il 40 % dei pagamenti compensativi sono stati pagati a meno del 3 % dei beneficiari. All'estremo opposto, i piccoli agricoltori con meno di cinque ettari, che rappresentano il 57 % dei beneficiari, percepiscono solo il 4,5 % (cfr. il *grafico 5*). Tali dati celano tuttavia grandi disparità in seno alla Comunità. Nel Regno Unito, lo Stato membro con le aziende agricole di maggiori dimensioni, le aziende con 100 ettari o più rappresentano il 17 % del totale delle aziende, e percepiscono il 66 % dei pagamenti. In Italia, il 78 % delle aziende agricole hanno meno di cinque ettari, ma percepiscono solo il 20 % degli aiuti.

Grafico 5

Stima della concentrazione di pagamenti compensativi per i cereali nel 1995 (EU-15), suddivisi per dimensione dell'azienda (ad esclusione dell'aiuto supplementare per il grano duro).



Fonte: Eurostat, censimento 1995 sulla struttura delle aziende; DG VI, la spesa per il raccolto 1995.

4.46. È appena il caso di ricordare che maggiori sono le dimensioni di un'azienda agricola, più elevati saranno il reddito ricavato sul mercato e gli aiuti «per ettaro». La riforma non ha pertanto inciso sostanzialmente sul fatto che ingenti importi di denaro pubblico vengono spesi a favore delle aziende agricole di maggiori dimensioni⁽³⁸⁾. Sembra che l'unica soluzione a questo problema sia quella di rendere decrescenti gli aiuti «per ettaro», secondo le dimensioni dell'impresa agricola. È opportuno tuttavia notare come tale regime sarebbe vulnerabile agli abusi, nel caso in cui le aziende agricole più grandi venissero suddivise in unità più piccole al solo scopo di beneficiare di aiuti più elevati.

Il valore delle terre agricole

4.47. Uno dei principali fattori che determinano la ricchezza, e dunque il tenore di vita, è il valore delle terre possedute dagli agricoltori. Dal momento che il reddito derivante da queste terre costituisce uno dei principali elementi che determinano il prezzo di vendita, la riforma, che attribuisce un reddito fisso e definito alle terre, avrà sicuramente un impatto sul valore di queste ultime.

4.48. A causa della mancanza di dati empirici, la Corte non è stata in grado di stimare tale impatto. Solo il Regno Unito ha potuto fornire qualche dato, che lascia intravvedere un aumento del prezzo di vendita dei terreni agricoli. Un approccio scientifico mostra tuttavia come la riforma della PAC possa portare ad un aumento del prezzo di vendita delle terre scarsamente produttive e ad una diminuzione di quelle delle terre di buona qualità⁽³⁹⁾. Ciò è dovuto al fatto che i pagamenti compensativi costituiscono una grande quota del reddito delle aziende agricole che dispongono di terre scarsamente produttive e di rese sicure, ed aiutano gli agricoltori a superare in misura relativamente maggiore l'incertezza che circonda il loro reddito.

5. CONCLUSIONE

5.1. Durante il periodo transitorio, la diminuzione dei prezzi interni e la convergenza di questi con i prezzi internazionali hanno reso i cereali dell'UE relativamente più competitivi rispetto ad altri cereali sul mercato mondiale e rispetto ai surrogati dei cereali sul mercato interno (cfr. il paragrafo 4.13). La persistenza di tale favorevole effetto dipenderà dalla misura in cui i prezzi di intervento, e quindi i prezzi sul mercato interno, continueranno a convergere

con i prezzi sul mercato mondiale. Contrariamente alle aspettative al tempo della riforma, nel corso del periodo transitorio il livello dei prezzi mondiali è stato eccezionalmente elevato, a causa della scarsità dell'offerta sul mercato mondiale. Appare pertanto ragionevole considerare tale favorevole effetto sulla competitività come il risultato di una situazione di mercato, dal punto di vista storico piuttosto eccezionale, occorsa durante il periodo transitorio.

5.2. Infatti, tra il 1996 e il 1998, vale a dire nei primi anni di completa applicazione della riforma, i prezzi internazionali sono notevolmente diminuiti. L'Agenda 2000 propone ulteriori diminuzioni del prezzo di intervento, che permetterebbero ai prezzi sul mercato interno di seguire la prevista tendenza al ribasso dei prezzi a livello mondiale. Se non fosse possibile operare tali ulteriori riduzioni dei prezzi di intervento, la competitività della produzione di cereali dell'UE verrebbe messa in pericolo. Altri elementi naturalmente, quali i miglioramenti della qualità, potrebbero venire in linea di conto a questo riguardo, ma per le merci alla rinfusa, come i cereali, il prezzo rimane il principale fattore che determina la competitività.

5.3. Per quanto concerne l'effetto della riforma sulla stabilizzazione del mercato ai sensi della riforma MacSharry (cioè a dire fine della crisi dei cereali e creazione di un equilibrio di mercato), la riforma ha raggiunto tale obiettivo nel corso del periodo transitorio. La produzione è stata mantenuta ai livelli precedenti alla riforma, l'ammasso è stato ridotto praticamente a zero, e più della metà delle esportazioni è stata effettuata senza restituzioni all'esportazione. Ci si sarebbe potuti aspettare che la messa a riposo delle terre e le riduzioni di prezzo potessero ridurre la produzione in maniera più sensibile di quanto è realmente accaduto: la prima riducendo la superficie destinata ai cereali, e le seconde riducendo i redditi provenienti dal mercato rispetto ai costi di produzione, e riducendo quindi concimi e pesticidi. Osservando tuttavia la tendenza della produzione mondiale e, in particolare, le tendenze divergenti nei vari Stati membri, appare piuttosto difficile constatare un effetto duraturo della riforma sulla produzione. Gli effetti di riduzione della produzione dovuti alle riduzioni di prezzo ed alla messa a riposo delle terre sono stati attenuati dagli elementi seguenti:

- a) Condizioni meteorologiche favorevoli nel 1995 e 1996 in grandi aree dell'Europa del Nord, ove sono situate le principali zone di produzione (cfr. il paragrafo 4.7).
- b) Pagamenti di aiuti «per ettaro», che hanno spinto gli agricoltori a dedicarsi alla coltivazione dei seminativi, nel cui ambito i cereali rivestono il ruolo principale (cfr. il paragrafo 4.19).

⁽³⁸⁾ Cfr. anche il paragrafo 3.30 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1996 (GU C 348 dell'8.11.1997).

⁽³⁹⁾ Rob Fraser, land heterogeneity and the May 1992 reform of CAP cereal price support, Journal of Agricultural Economics, Vol. 48, n. 1, pag. 69, Falkirk 1997.

- c) Aumento dei prezzi sul mercato mondiale, dal momento che, a causa della diminuzione delle superfici destinate a cereali e del rallentamento dell'aumento delle rese a livello mondiale, sin dalla metà degli anni '80, la produzione è rimasta in ritardo rispetto al consumo⁽⁴⁰⁾ (cfr. il paragrafo 4.16).
- d) Fluttuazioni monetarie sfavorevoli all'ECU, che hanno controbilanciato le riduzioni di prezzo nelle monete nazionali di alcuni Stati membri (cfr. il paragrafo 4.17).

5.4. Se si osserva la recente evoluzione del mercato, appare evidente come la stabilità raggiunta nel corso del periodo transitorio non possa essere mantenuta. Nel 1996/97, infatti, la produzione comunitaria superava già i livelli antecedenti alla riforma, ed è rimasta elevata nel 1997/98. Anche le scorte sono conseguentemente aumentate. Per di più, l'introduzione di un tasso di aiuto unico per i cereali ed i semi oleosi potrebbe avere conseguenze sul relativo interesse per la produzione di cereali (cfr. il paragrafo 4.6).

5.5. Il mantenimento di prezzi elevati sul mercato interno, rispetto ai prezzi mondiali, associato alle eccedenze dei cereali di produzione interna, pone la Comunità dinnanzi ad un problema assai difficile. Lo smaltimento delle eccedenze è ostacolato dalle limitazioni dell'OMC relative al volume totale delle restituzioni all'esportazione ed al volume dei cereali che possono essere esportati con il sostegno delle restituzioni. Tali limitazioni saranno probabilmente ulteriormente ridotte nel corso della prossima sessione di trattative. L'Agenda 2000, a parte una riduzione del prezzo che potrebbe rivelarsi inadeguata, non contiene alcuna proposta alternativa che tratti le modalità di soluzione di questo problema. Trattare la questione delle eccedenze soltanto attraverso l'ammasso di intervento non rappresenta una valida soluzione.

5.6. Gli effetti della riforma sul reddito agricolo sono descritti nei paragrafi da 4.29 a 4.46. L'obiettivo della riforma era di compensare gli agricoltori per le perdite di reddito causate dalla riduzione dei prezzi istituzionali ad un livello medio comunitario. La riforma non ha inteso compensare le perdite potenziali dovute al fatto che la compensazione era basata su rese medie e superfici coltivabili congelate ai loro livelli storici, e su un unico prezzo indicativo medio per tutti i cereali, piuttosto che sugli specifici prezzi di mercato in ciascuno Stato membro. La riforma ha perseguito eccessivamente l'obiettivo di compensare gli agricoltori per le perdite di reddito. Nel corso del quinquennio 1993-97,

difatti, a livello globale gli agricoltori sono stati sovracompenzati di circa 13 100 Mio ECU. Anche se la sovracompenzazione non avesse avuto luogo a livello comunitario, tuttavia, le modalità reali di calcolo dell'aiuto «per ettaro» avrebbero portato ad una sovracompenzazione in quegli Stati membri in cui i prezzi di mercato erano più alti del prezzo indicativo medio fissato, e viceversa. Per di più, i singoli agricoltori con rese storiche più alte della media sono stati penalizzati, mentre gli agricoltori con rese inferiori hanno tratto beneficio da tale regime. La riforma non ha preso in considerazione questo effetto.

5.7. La riforma non ha inoltre affrontato la questione secondo cui maggiori sono le dimensioni dell'azienda agricola, più elevato sarà l'aiuto pubblico che essa riceve; ciò compromette l'obiettivo politico di aiutare innanzitutto i piccoli agricoltori. Questo problema può essere risolto unicamente introducendo un limite massimo per l'aiuto pubblico all'agricoltura. L'Agenda 2000 propone limiti massimi ed un regime decrescente di aiuti «per ettaro». Limiti massimi e regimi di aiuti decrescenti rischiano tuttavia di provoca la frammentazione delle grandi aziende agricole in piccole unità, allo scopo di ottenere un aiuto maggiore.

5.8. La Corte è perfettamente consapevole che è difficile raggiungere simultaneamente tutti gli obiettivi dell'articolo 39 del trattato CE. Nel corso di tutti gli anni successivi all'introduzione della PAC, uno degli obiettivi predominanti è stato quello del reddito. Si potrebbe tuttavia immaginare una soluzione per mezzo della quale il sostegno agricolo verrebbe determinato su una base diversa dai prezzi, dalla produzione o dalle superfici. Potrebbe essere determinato, ad esempio, in base ad un reddito standard netto per impresa agricola familiare o unità di lavoro. Nel caso in cui non possano essere tratti redditi sufficienti sul mercato, verrebbe dato avvio al sostegno agricolo per compensare una parte della differenza.

5.9. Appare evidente come qualunque approccio strategico dovrebbe parzialmente soddisfare il dettato dell'articolo 39, paragrafo 1, lettera b) del trattato: «assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola...». Ogni miglioramento del reddito individuale agricolo al di là del «reddito standard netto», tuttavia, deve derivare da un aumento della produttività dovuto al progresso tecnico, dallo sviluppo razionale della produzione agricola, dall'uso ottimale dei fattori di produzione [come richiesto dall'articolo 39, paragrafo 1, lettera a)], e dall'adattamento delle strutture [come richiesto dall'articolo 39, paragrafo 2, lettera b)].

5.10. Per concludere, si può affermare che la riforma MacSharry ha compiuto un piccolo passo nella giusta direzione. Ha contribuito ad assicurare la trasparenza del sostegno pubblico dell'OCM nel settore dei cereali, sostituendo il sostegno dei prezzi con un aiuto diretto pagato dal contribuente. Ciò si è tradotto, come previsto, in un significativo aumento della spesa a carico del bilancio, a partire dal primo anno di attuazione della riforma. L'aumento della spesa, tuttavia, è stato maggiore delle previsioni; in altre parole, la spesa effettiva è stata ogni anno sempre maggiore. Per

⁽⁴⁰⁾ Commissione europea, note di lavoro sulla PAC: The Outlook of World Cereal Markets, ISBN 92-827-8813-X, Bruxelles-Lussemburgo, ottobre 1996, pag. 2.

di più, la prevista diminuzione della spesa per il 1997 non si è verificata.

5.11. Il fatto che le scorte e le restituzioni all'esportazione siano riapparse nel 1996-97, dopo il periodo transitorio, non diminuisce l'importanza della riforma. Dimostra semplicemente che la riforma costituisce un processo evolutivo, e che devono essere prese misure correttive per porre rimedio alle carenze riscontrate. L'Agenda 2000 propone, quale misura per rimuovere i rischi connessi al ricorrente aumento delle scorte e delle restituzioni all'esportazione, un'ulteriore riduzione dei prezzi di intervento. L'efficacia della messa a riposo non ha potuto essere esattamente valutata, dal momento che la scarsità dell'offerta a livello mondiale ha richiesto, dopo il periodo transitorio, significative riduzioni dei tassi di messa a riposo.

5.12. Al fine di seguire l'approccio suggerito nel paragrafo 5.8, almeno a medio termine, la Commissione dovrebbe dare avvio a

studi di valutazione del livello di competitività effettivamente raggiunto dal settore comunitario dei cereali, a seguito di tale prolungato sostegno pubblico. I rischi potenziali di disoccupazione, di frammentazione e di abbandono delle terre, di danni ambientali ecc., devono essere affrontati con strumenti efficaci, quali un aiuto allo sviluppo rurale integrato.

5.13. D'altro lato, non si fa sufficientemente riferimento a misure di miglioramento della competitività attraverso misure strutturali che rispettino anche gli accordi OMC (green box). Gli interessi dei consumatori sono in un certo senso trascurati nell'ambito del processo di riforma. I contribuenti sopportano un onere maggiore, non accompagnato da alcuna riduzione significativa dei prezzi finali al consumo. L'effetto della struttura del mercato, per quanto concerne il passaggio dei benefici al consumatore, richiede un esame più approfondito.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 6 maggio 1999.

Per la Corte dei conti

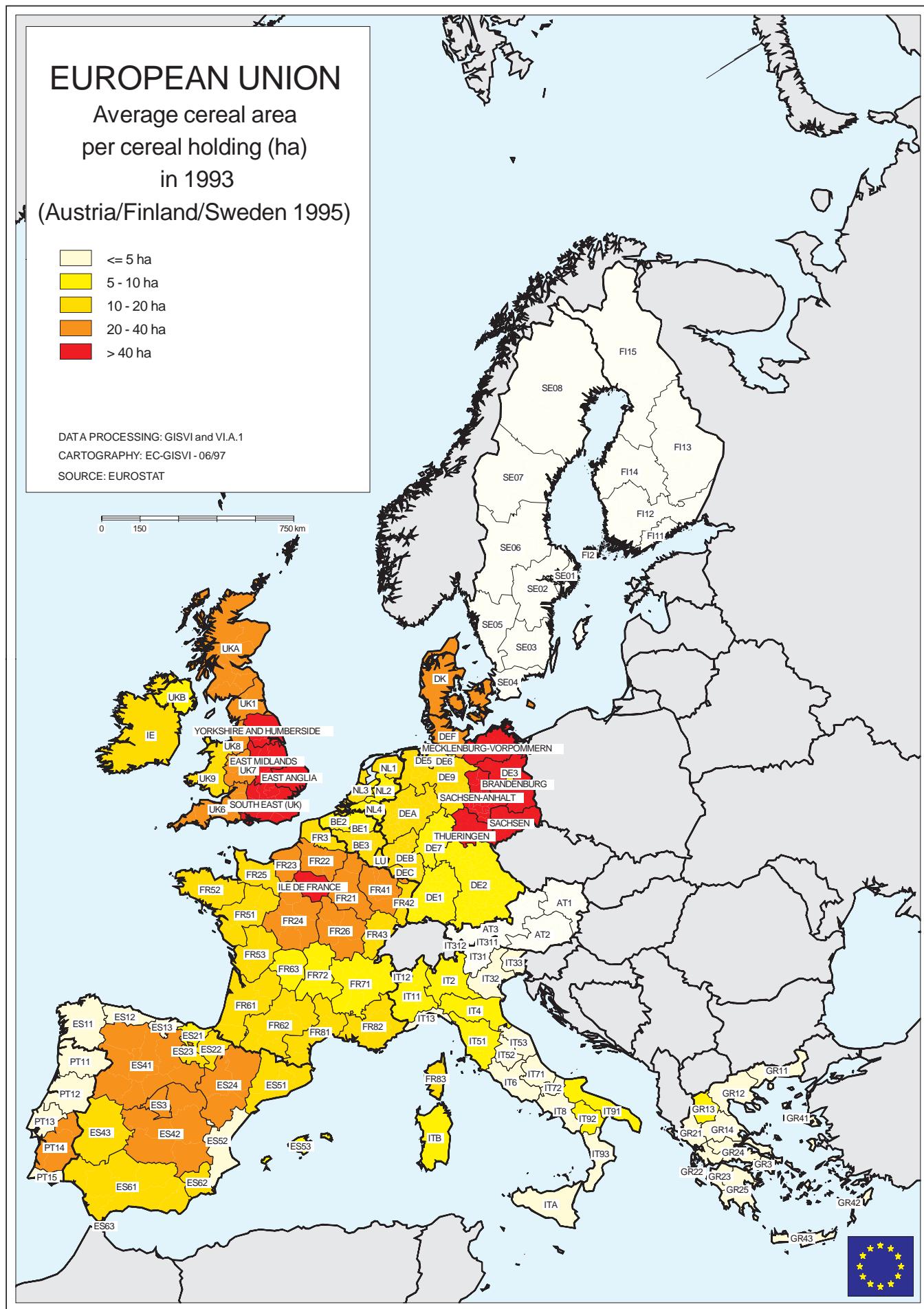
in assenza di Jan O. KARLSSON

Presidente della Corte

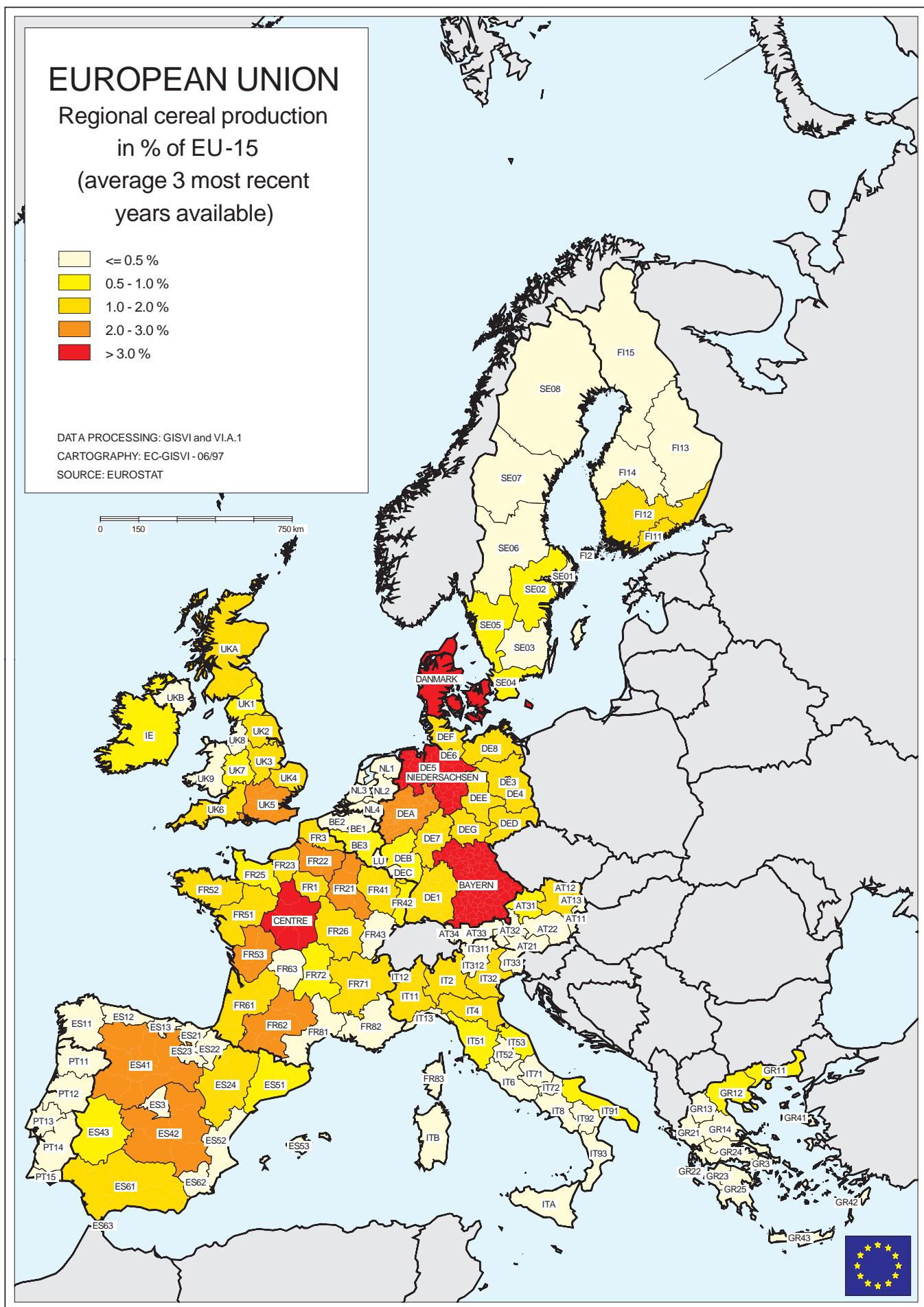
Bernhard FRIEDMANN

Presidente facente funzione

ALLEGATO 1



ALLEGATO 2



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

RIASSUNTO

La riforma della PAC del 1992 era intesa a rendere più competitiva la cerealicoltura comunitaria, tanto sul piano interno quanto sui mercati mondiali. Nel corso degli anni '80 e dei primi anni '90, sul mercato interno degli alimenti per animali la produzione cerealicola comunitaria ha continuamente perduto quote di mercato a favore dei prodotti sostitutivi importati. Il proseguimento di tale tendenza nel periodo 1993-94/1995-96, avrebbe condotto ad una riduzione di circa 5/7 milioni di t della quota dei cereali nell'alimentazione animale. All'epoca era inoltre chiaro che dai negoziati GATT in corso sarebbero derivate restrizioni per i quantitativi di cereali da esportare usufruendo delle restituzioni all'esportazione.

La riforma, alla fine del periodo transitorio, ha effettivamente consentito di riequilibrare il mercato dei cereali. Sono aumentati i consumi interni dei cereali prodotti nella Comunità e sono scomparse le scorte di intervento, anche se queste stanno ricostituendosi negli ultimi mesi.

Tuttavia la Commissione, nelle proposte presentate nell'ambito di Agenda 2000, ha riconosciuto la necessità di proseguire sulla strada intrapresa con la riforma del 1992 e ha previsto un'ulteriore riduzione del 20 % dei prezzi istituzionali per i cereali, al fine di aumentare la competitività dell'Unione sul mercato interno e su quello esterno. Il Consiglio europeo di Berlino è giunto alla conclusione che la decurtazione dei prezzi nel corso delle campagne di commercializzazione 2000-2001 e 2001-2002 deve raggiungere il 15 % (cioè il 7,5 % annuo) e che un'ulteriore riduzione del prezzo d'intervento, applicabile a decorrere dalla campagna 2002-2003, dovrebbe essere decisa in base agli sviluppi verificatisi sui mercati. Inoltre, il tasso di riferimento per il ritiro obbligatorio nel periodo 2000-2006 è stato fissato al 10 %. Anche questa percentuale può essere modificata in base all'andamento del mercato. L'effetto combinato delle riduzioni di prezzo e del ritiro dovrebbe consentire all'Unione europea di mantenere il mercato in una situazione di equilibrio.

La Corte ribadisce le osservazioni già effettuate (relazione annuale 1996) sul fatto che gli aiuti diretti introdotti dalla riforma del 1992 hanno in effetti provocato una sovraccompensazione dei produttori di cereali. Questa osservazione è stata recepita dalla Commissione, che nel 1996 ha proposto una riduzione delle compensazioni accordate agli agricoltori. Tuttavia né il Consiglio né il Parlamento europeo hanno accolto tale proposta. Agenda 2000 affronta il problema offrendo soltanto una compensazione parziale per la riduzione dei prezzi. A seguito della decisione del Consiglio europeo, nell'eventualità di un'ulteriore riduzione del prezzo d'intervento, ogni aumento dei pagamenti per superficie offrirà lo stesso livello di compensazione delle campagne 2000-2001 e 2001-2002.

La differenziazione dei pagamenti compensativi in base alle dimensioni aziendali era già stata prevista nelle proposte di riforma del 1992 ed era stata inclusa anche in Agenda 2000, ma in nessuno dei due casi è stata accettata dal Consiglio.

Secondo la Corte non è dimostrato che le diminuzioni di prezzo decise nel quadro della prima riforma o quelle previste nell'ambito di Agenda 2000 tornino a vantaggio del consumatore finale. Anche se valutare l'effetto di una data misura sui prezzi al consumo non è compito facile, in quanto i prezzi subiscono l'influenza di un gran numero di fattori, la Commissione ha esaminato il trasferimento del prezzo in altri settori ed è giunta alla conclusione che in linea di massima vi è un effetto positivo. Tanto i modelli econometrici quanto l'analisi economica corroborano la conclusione secondo cui le riduzioni di prezzi in un settore fondamentale del consumo umano e dell'alimentazione animale possono avere soltanto un effetto positivo sui prezzi al consumo.

4. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA

La produzione

4.6-4.10. I principali fattori alla base della stabilizzazione del mercato dei cereali sono stati

- 1) il calo della produzione grazie alle misure di messa a riposo e
- 2) l'aumento del consumo interno di cereali a seguito delle diminuzioni dei prezzi in tale settore.

Le differenze tra gli Stati membri, per quanto riguarda il calo della produzione nel corso dei primi anni d'attuazione della riforma, si spiegano con l'applicazione di un tasso di ritiro obbligatorio del 15 %, da cui sono esonerati i piccoli produttori. Inoltre, è proseguito l'adeguamento dell'economia agricola dei nuovi Länder verso un'economia di mercato.

Nel quadro di Agenda 2000 la produzione di semi oleosi non deve necessariamente diminuire. Le prospettive del mercato per i semi oleosi sono più favorevoli di quelle per i cereali e consentono di assorbire, grazie a prezzi di mercato più elevati, il calo degli aiuti conseguente all'allineamento. Peraltro, nel quadro dell'accordo preliminare di Agenda 2000, è previsto di sottoporre il settore degli oleaginosi ad una sorveglianza particolare, così da poter reagire ad un'eventuale sensibile riduzione delle superfici coltivate a oleaginese.

La Commissione riconosce che è impossibile prevedere con due campagne d'anticipo la produzione e il consumo di cereali, tanto a livello comunitario che a livello mondiale. Tuttavia, la stessa Corte riconosce che l'istituzione di una messa a riposo obbligatoria ha rappresentato l'elemento fondamentale per la realizzazione di un maggior equilibrio del mercato comunitario.

La determinazione del tasso di messa a riposo per i raccolti 1997 e 1998, rispettivamente nel settembre 1996 e nel giugno 1997, dev'essere considerata alla luce della situazione del mercato mondiale, caratterizzata all'epoca da un livello delle scorte estremamente basso. Questa situazione dava luogo a prezzi molto variabili, che hanno obbligato la Commissione ad istituire prelievi all'esportazione per il frumento.

Il sistema stabilito per determinare il tasso di ritiro può non risultare ideale ma è tuttavia il migliore finora ideato.

I prezzi

I prezzi alla produzione

4.15-4.19. L'esistenza di differenze a livello di prezzi di mercato non è in contrasto con il principio del mercato unico. Grazie alla preferenza comunitaria è possibile smaltire i cereali delle regioni eccedentarie dirigendoli verso le regioni deficitarie, senza intervento di un'autorità pubblica. L'Unione europea ha un unico prezzo istituzionale, ma diversi prezzi di mercato che riflettono la segmentazione del mercato stesso.

Se nel passato la Comunità ha organizzato trasferimenti o vendite di scorte d'intervento verso talune regioni, queste misure sono state decise in seguito a circostanze particolari, ad esempio gravi forme di siccità, che hanno influenzato la produzione foraggiera e il reddito degli allevatori.

Prima della riforma del 1992, i prezzi d'intervento risultavano determinanti per la formazione dei prezzi dei cereali sul mercato interno. Nelle zone eccedentarie il mercato si allineava sul loro livello, mentre nelle zone deficitarie il prezzo di mercato comprendeva anche i costi di commercializzazione e di trasporto. L'introduzione di un tasso di ritiro assai importante ha consentito di riequilibrare produzione e consumi. Pertanto alcune regioni che risultavano eccedentarie prima della riforma del 1992 sono divenute deficitarie e ciò ha permesso ai produttori di ottenere prezzi superiori al prezzo d'intervento.

Nell'ambito della riforma la Commissione aveva tenuto conto di tale fenomeno, calcolando le compensazioni sulla base di un prezzo «obiettivo» superiore del 5 % al prezzo d'intervento.

Il tasso di base (15 %) del ritiro obbligatorio teneva presente la necessità di smantellare le scorte d'intervento e l'aumento tendenziale delle rese. Pertanto le previsioni di produzione per il 1993 e il 1994 erano inferiori agli sbocchi prevedibili sui mercati interno ed esterno. La siccità verificatasi in Spagna e in Portogallo, come pure la riduzione delle scorte mondiali, hanno accentuato tale fenomeno.

Per tener conto di questa esigenza, la Commissione aveva inizialmente proposto di prorogare temporaneamente il regime relativo al prelievo di corresponsabilità, ma la proposta non è stata accettata né dal Consiglio né dal Parlamento.

I prezzi al consumo

4.20-4.21. La Commissione ritiene che una riduzione dei prezzi a livello della produzione abbia in genere effetti positivi a livello

dei consumi, come dimostra l'analisi che essa ha recentemente condotto nel settore delle carni suine. Per le stime sono stati utilizzati i modelli messi a punto dall'Università di Bonn, dal Centro di ricerca alimentare dell'Università di Amsterdam e dai servizi della Commissione, che rappresentano attualmente i migliori strumenti econometrici disponibili nell'Unione europea.

Nel valutare il trasferimento del prezzo per i cereali, occorre riconoscere che la quota dei cereali nel prezzo finale al consumo è estremamente limitata per la maggior parte dei prodotti alimentari. Ad esempio, la quota del frumento nella determinazione del prezzo del pane è del 5 % circa.

Le esportazioni

4.26. L'introduzione di un prelievo all'esportazione è inteso principalmente a tutelare il mercato interno nei confronti di un aumento speculativo dei prezzi. Questa misura è giustificata nell'ambito di un'organizzazione di mercato che deve giungere ad armonizzare gli interessi dei produttori e dei consumatori.

4.28. La fissazione del tasso della restituzione è basata sulla differenza tra il prezzo sul mercato interno e il livello dei prezzi sul mercato mondiale, i più rappresentativi per la qualità europea. In tal modo la Comunità equilibra l'effetto prodotto sul mercato interno dall'aumento dei prezzi provocato dal regime di intervento.

Il reddito agricolo da cereali

4.30. Anche se gli aumenti di reddito in termini percentuali appaiono significativi, data l'eccezionale situazione del mercato, il reddito dei produttori di cereali ha superato solo del 14 % il livello medio rilevato per tutti gli agricoltori.

La compensazione nel settore dei cereali

4.31-4.36. Nella risposta alla relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 1996, la Commissione ha chiarito i motivi che hanno condotto alla scelta di un'impostazione «forfettaria» per i pagamenti compensativi. Un sistema di pagamenti forfettari, indipendente dai livelli di produzione e basato su dati storici, è necessario per cogliere le opportunità derivanti dallo sviluppo del mercato mondiale. Inoltre tale sistema ha rafforzato la posizione dell'Unione europea nei negoziati allora in corso per un nuovo accordo GATT.

La Commissione ha riconosciuto che nel corso di numerosi anni si è verificata una sovraccompensazione, valutata a circa 8,5 miliardi di ECU nel periodo 1993-1994/1996-1997. La situazione differisce tuttavia a seconda del cereale, della regione e della campagna in questione. Nel 1996 la Commissione ha proposto una diminuzione dei pagamenti per i seminativi, che non è stata accettata né dal Consiglio né dal Parlamento. Tuttavia i prezzi di mercato sono diminuiti nel 1997 e nel 1998, compensando in misura notevole il problema della sovraccompensazione. Inoltre, Agenda 2000 affronta tale problema offrendo soltanto una compensazione parziale.

Quanto al metodo utilizzato per valutare tale sovraccompensazione, la Commissione desidera fornire la seguente informazione. Un calcolo effettuato sulla base dei prezzi alla produzione comprende gli effetti del prelievo di corresponsabilità, nella misura di 10 ECU di bilancio/t. Questo prelievo, che è stato soppresso dal Consiglio senza che venisse modificato il metodo di determinazione del pagamento compensativo, rappresenta un importo di circa 8,5 miliardi di ECU ai fini del calcolo della sovraccompensazione nel periodo 1993-1997.

La distribuzione del reddito derivante dalla coltivazione di cereali

L'influenza dei prezzi di mercato

4.40. Agenda 2000 avvicina il prezzo d'intervento al prezzo prevedibile sul mercato mondiale del frumento. In tal caso, l'intervento rappresenta soltanto una rete di sicurezza.

L'influenza delle rese

4.43-4.44. La riforma ha determinato una diminuzione degli incentivi alla resa, conseguenti alle misure di sostegno del mercato tramite prezzi elevati. Questo era uno degli obiettivi specifici della riforma. In tale contesto, un regime di pagamenti compensativi basato su rese individuali sarebbe contrario agli obiettivi perseguiti.

L'influenza delle dimensioni dell'azienda

4.45-4.46. Nelle proposte di riforma del 1992, la Commissione aveva incluso un piano inteso a differenziare l'aiuto in base al numero di ettari posseduto dai singoli produttori, ma all'epoca il Consiglio ha respinto tale progetto [cfr. punto 3.72 della relazione 1996 (GU C 348 del 18.11.1997, pag. 95)]. Nell'ambito di Agenda 2000, il Consiglio non ha previsto nel compromesso raggiunto la progressiva diminuzione degli aiuti diretti.

5. CONCLUSIONE

5.1-5.3. La Commissione condivide l'opinione della Corte sul fatto che la riforma del 1992 ha raggiunto nel corso del periodo transitorio gli obiettivi perseguiti. La riforma ha contribuito in larga misura a riequilibrare il mercato dei cereali, grazie all'introduzione del regime di ritiro dei terreni e alle riduzioni dei prezzi. Inoltre il regime di ritiro delle terre presenta il vantaggio di poter essere adeguato alle condizioni variabili del mercato mondiale.

Tuttavia, la Commissione nelle proposte di Agenda 2000 riconosce la necessità di andare oltre questa prima riforma. A tal fine è stato concordato un taglio del 15 % dei prezzi d'intervento per i cereali. Una decisione su un'ulteriore riduzione sarà presa in base agli sviluppi registrati sul mercato. Inoltre il tasso di riferimento per il ritiro obbligatorio è stato fissato al 10 %. Anche questa percentuale può essere modificata a seconda dell'andamento del mercato. L'effetto combinato del calo di prezzi e del ritiro dovrebbero consentire all'UE di mantenere l'equilibrio del mercato.

5.6. Come precisato nella risposta della Commissione alla relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 1996 (GU

C 348, punto 3.31, pag. 93), i calcoli effettuati dalla Commissione stessa hanno confermato che per quattro anni nel settore dei cereali si è verificata una sovracompenrazione, valutata a 8,5 miliardi di ECU, se non si tiene conto dell'effetto dell'abolizione del prelievo di corresponsabilità. Il regime degli aiuti diretti non è mai stato destinato a compensare al 100 % il calo dei prezzi subito individualmente, ma è stato introdotto per correggere taluni effetti perversi di un regime che prevedeva un prezzo d'intervento elevato, in particolare l'eccessiva intensificazione.

5.13. La Commissione ammette la gravità dei rischi indicati dalla Corte. Per tale motivo Agenda 2000 comprende un nuovo regolamento in materia di sviluppo rurale.

Le due riforme della PAC comportano una riduzione dei prezzi assai consistente. La Commissione sottolinea che dalle analisi effettuate nel settore delle carni risulta un trasferimento di prezzo positivo a favore dei consumatori, anche se ciò richiede un certo periodo di tempo.