

Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia

Il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA) è lo strumento di bilancio dell'UNIONE EUROPEA destinato al finanziamento della POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC). Istituito nel 1962, l'anno di avvio della PAC, il Fondo costituisce una parte considerevole del bilancio comunitario dell'Unione (v. BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA). È gestito dalla COMMISSIONE EUROPEA assistita da un apposito comitato nel quale sono rappresentati gli Stati membri. I pagamenti delle spese vengono effettuati da "organismi pagatori" designati dalle autorità nazionali. La Commissione mette a loro disposizione i mezzi finanziari necessari mediante il versamento di anticipi mensili calcolati sulla base degli esborsi effettuati in un periodo di riferimento. Per quanto riguarda l'ITALIA, l'organismo pagatore è l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) del ministero per le Politiche agrarie e forestali.

Il FEOGA è suddiviso in due sezioni: la sezione "garanzia" e la sezione "orientamento". La sezione garanzia finanzia innanzitutto le tre categorie di misure che sono contemplate dalla prima delle due grandi componenti in cui si articola la PAC, cioè dalla "politica dei prezzi e dei mercati". Le misure in questione sono: gli aiuti diretti agli agricoltori; i sussidi all'esportazione di prodotti agricoli verso i paesi terzi (restituzioni); gli interventi volti a regolarizzare e a riequilibrare i mercati (ad esempio, l'acquisto ad opera di speciali organismi pubblici di quantitativi eccedentari di prodotti quali cereali, carne bovina, burro o latte in polvere; gli aiuti allo stoccaggio privato di questi e di altri prodotti; la distillazione dei vini in eccesso, i sussidi a talune industrie alimentari affinché acquistino materie prime agricole ottenute nell'Unione e corrispondano ai produttori livelli di prezzo convenienti).

Entrambe le sezioni del Fondo partecipano invece al finanziamento della vasta gamma di misure che rientrano nel quadro della seconda grande componente della PAC, cioè della "politica di sviluppo rurale". In particolare, la sezione garanzia finanzia le "indennità compensative" di cui beneficiano le aziende situate in montagna e nelle zone svantaggiate; il ritiro anticipato degli agricoltori al di sopra dei 55 anni di età; i programmi agro-ambientali diretti a promuovere pratiche agricole rispettose dell'ambiente. Dal canto suo, la sezione orientamento finanzia l'iniziativa comunitaria LEADER, il programma sperimentale di sviluppo delle aree rurali lanciato nel 1991 e giunto ormai alla sua terza edizione, programma che mira a valorizzare l'intero tessuto socioeconomico di queste aree facendo leva sul coinvolgimento degli organismi locali privati e pubblici sin dalla fase di scelta delle azioni da realizzare.

Inoltre, le due sezioni del Fondo si ripartiscono a seconda dei territori le spese per le misure restanti di questa seconda componente della PAC. Si tratta degli aiuti a favore degli investimenti nelle aziende agrarie e per il miglioramento delle attività di trasformazione e di commercializzazione, dei sussidi all'installazione dei giovani agricoltori e ai servizi di formazione, degli aiuti al settore forestale, degli aiuti volti a migliorare la qualità dei prodotti e le condizioni di allevamento degli animali, a promuovere le attività non agricole connesse all'agricoltura quale, ad esempio, il turismo rurale. La sezione orientamento finanzia queste azioni nelle regioni in ritardo di sviluppo (nel caso dell'Italia, in gran parte del Mezzogiorno); la sezione garanzia, invece, nei territori rimanenti dell'Unione. Inoltre, questa sezione finanzia talune azioni nel settore veterinario (programmi di eradicazione e di monitoraggio di malattie animali, ad esempio) e nel settore fitosanitario.

È da osservare che mentre le spese originate dalle predette tre categorie di misure della "politica dei prezzi e dei mercati" sono a totale carico del FEOGA, per le spese legate alle misure previste dalla POLITICA DI SVILUPPO RURALE nonché

per quelle veterinarie e fitosanitarie il finanziamento comunitario è solo parziale e varia a seconda delle misure e delle aree fra il 15% e il 75%.

Alla metà degli anni Ottanta il FEOGA assorbiva oltre il 70% del bilancio comunitario. Nel corso dei due decenni successivi questa aliquota è venuta diminuendo grazie alla cosiddetta "disciplina di bilancio", istituita dal CONSIGLIO EUROPEO di Bruxelles del 1988 e tuttora in vigore, che impone ai ministri dell'Agricoltura di mantenere il tasso di aumento della spesa agricola al di sotto del tasso di crescita del bilancio generale dell'Unione. Il volume di risorse attribuite al FEOGA ha comunque mantenuto la sua posizione di assoluta preminenza (v. tab. I).

Tabella I. Il FEOGA nel quadro finanziario dell'Unione per il periodo 2000-2006.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
------	------	------	------	------	------	------

bilancio generale (miliardi di euro)

89,60 91,11 98,36 101,59 100,80 101,60 103,84

di cui, PAC/FEOGA (miliardi di euro)

40,92 42,80 43,90 43,77 42,76 41,90 41,66

PAC/FEOGA su bilancio generale

45,7% 47,0% 44,6% 43,1% 42,4% 41,3% 40,1%

Fonte: Consiglio europeo di Berlino, Conclusioni della Presidenza, marzo 1999.

Come si vede, l'agricoltura assorbe ogni anno ben oltre 40 miliardi di euro anche se il suo peso nel bilancio generale si situa ormai al di sotto del 45%. E la parte largamente

preponderante di tale enorme volume di risorse finanziarie del FE0GA viene assorbita dalla sua sezione garanzia per fronteggiare i bisogni della sola componente "prezzi e mercati" della PAC:

Tabella II. Ripartizione delle spese FE0GA tra politica dei prezzi e dei mercati e politica di sviluppo rurale.
(periodo 2000-2006)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	totale
------	------	------	------	------	------	------	--------

sezione garanzia-prezzi e mercati (miliardi di euro)

36,62 38,48 39,57 39,43 38,41 37,57 37,29 267,37

sezioni garanzia e orientamento-sviluppo rurale (miliardi di euro)

4,30 4,32 4,33 4,34 4,35 4,36 4,37 30,37

totale PAC (miliardi di euro)

40.920 42.800 43.900 43.770 42.760 41.930 41.600 297.64

% prezzi e mercati su totale PAC

89,5 89,9 90,1 90,0 89,8 89,6 89,5 89,8

Fonte: Consiglio europeo di Berlino, Conclusioni della Presidenza, marzo 1999.

Per il periodo 2000-2006 le prospettive finanziarie dell'Unione assegnavano dunque alla componente "prezzi e mercati" il 90% del totale delle risorse della PAC. Nell'esercizio 2004 la spesa effettiva per questa componente è coincisa nella sostanza (38,3 miliardi di euro) con quella

prevista indicata nel quadro qui sopra e si è così ripartita fra le tre categorie di misure: aiuti diretti, 29,8 miliardi di euro (77,8% del totale); interventi sui mercati, 5,1 miliardi di euro (13,3%); restituzioni all'esportazione, 3,4 miliardi di euro (8,9%).

Gli aiuti diretti assorbono dunque più dei tre quarti del totale della spesa agricola. Ma quello che mette conto rilevare è che le grandi colture a seminativo (i cereali, essenzialmente) sono le grandi beneficiarie di questo enorme flusso di risorse.

L'apporto di queste colture al volume complessivo della produzione agricola comunitaria è dell'ordine del 14%. Ebbene, dei 29,8 miliardi distribuiti nel 2004 sotto forma di aiuti diretti ben 17,1 sono andati a questo comparto produttivo. In altre parole, le grandi colture a seminativo ricevono il 57% del volume di risorse destinate agli aiuti diretti ovvero il 45% dell'intera spesa della componente "prezzi e mercati agricoli". Ancora, questo significa che solo per i cereali e i semi oleosi l'Unione spende oltre il 15% del suo bilancio generale. Il secondo grande beneficiario degli aiuti diretti è il comparto della carne bovina: 7,8 miliardi di euro nel 2004, ovvero il 25% del totale, mentre la sua aliquota nella produzione agricola complessiva dell'Unione supera di poco il 10%.

Come era da attendersi, la forte posizione di preminenza delle grandi colture a seminativo e della carne bovina nella distribuzione degli aiuti diretti, si riflette sulla ripartizione fra i vari paesi delle risorse finanziarie del FEOGA, avvantaggiando i paesi che forniscono l'apporto più elevato al totale comunitario di questi comparti. Il caso della FRANCIA è al riguardo esemplare. L'agricoltura francese si vede assegnata la frazione più alta dell'intera spesa del FEOGA – 9,3 miliardi di euro su un totale di 44,8 miliardi nel 2004 – ma è anche l'agricoltura che fornisce in assoluto l'apporto più elevato al volume totale dei prodotti in questione: 35% del frumento comunitario, 37% del mais, oltre il 40% dei semi oleosi, 20% dell'orzo e poco meno del 30%

della carne bovina. Allo stesso modo, non deve sorprendere il fatto che l'Italia si situi solo al quarto posto nella distribuzione del flusso di spesa del FEOGA (5,0 miliardi di euro nel 2004) anche se il paese è preceduto solo dalla Francia per quanto riguarda il suo contributo alla produzione complessiva dell'agricoltura dell'Unione. Il fatto è che l'agricoltura italiana appare relativamente debole proprio nell'apporto ai due comparti che si dividono l'80% degli aiuti diretti, cioè di quello che a seguito della riforma della PAC del 1992 è diventato di gran lunga il più importante capitolo della spesa agricola comunitaria. L'Italia, infatti, produce il 10% del frumento e dei semi oleosi, il 4% dell'orzo, il 13% della carne bovina dell'Unione.

Si è ricordato all'inizio che il FEOGA è lo strumento mediante il quale l'Unione finanzia la sua Politica agricola comune. A decorrere dal 1° gennaio 2007, le due sezioni del FEOGA hanno dato vita a due Fondi distinti: un Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e un Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Claudio Guida (2008)