



agrireregionieuropa

Selezione di articoli Agrireregionieuropa n.23

Indice

Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC Franco Sotte	1
La spesa agricola dell'UE: nuove ipotesi distributive e possibili coalizioni Roberto Henke	5
La PAC di fronte alle "Nuove Sfide" Beatrice Camaioni, Alessandra Cicetti	9
Bilancio UE: ieri oggi e domani Giovanni La Via, Marcella Bucca	14
Effetti a livello aziendale della regionalizzazione degli aiuti diretti attraverso i dati RICA Antonella Bodini, Andrea Povellato, Alfonso Scardera	14
Politica di sviluppo rurale 2007-2013: prime considerazioni sull'avanzamento della strategia Alessandro Monteleone, Fabio Pierangeli	18
La spesa agricola pubblica in Italia tra il 2000 e il 2006 Franco Gaudio	23
Una analisi storica (2000-2009) del sostegno pubblico al settore agricolo Roberto Finuola	26
Un'analisi delle erogazioni in Italia provenienti dalla PAC Paolo Piatto	30
La fiscalità di vantaggio nel settore agricolo: un'analisi regionale Antonio Cristofaro, Mafalda Monda	32
L'evasione fiscale dell'Irap in agricoltura: un tentativo di stima Mafalda Monda	35

Realizzazione e distribuzione:
Associazione "Alessandro Bartola"
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Selezione di articoli a cura di
Valentina C. Materia, Antonello Lobianco

**Gli articoli e i contributi ai convegni Agrireregionieuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione europea.*

Iniziativa realizzata con il contributo di



Unione Europea
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Challenge PAC - Agrireregionieuropa meetings for knowing the CAP and outlining its future in face of new challenges" (Agreement number: AGR1.2010-146).

Convegno: Lo sviluppo rurale tra valutazione e riforma della PAC

Mosciano Sant'Angelo (Te), 19 Aprile 2011

A quattro anni dall'inizio del periodo di programmazione 2007-13, e superata la scadenza della valutazione di medio termine dei Programmi di sviluppo rurale regionali, si apre il confronto sul futuro della politica di sviluppo rurale europea. Il soggetto diviene quanto mai attuale e si coniuga strettamente a quello delle risorse finanziarie a disposizione; sia perché incrocia la critica all'inefficienza e all'inefficacia degli strumenti di politica agricola e di sviluppo rurale, sia perché si inserisce nel dibattito sul futuro e sul bilancio dell'UE, e di conseguenza sulle future politiche agricole. Pertanto, obiettivo di questo convegno **Agrireregionieuropa** è costruire le basi per un ampio dibattito sul futuro della politica di sviluppo rurale. Un dibattito che sarà incentrato in questa prima fase sulla capacità della politica di contribuire ai macro obiettivi dell'UE (Lisbona - Göteborg e Europa 2020), e sulle evidenze emergenti dalla valutazione di medio termine.

Con gli obiettivi di trarre il massimo profitto dalla valutazione della politica di sviluppo rurale, di aumentare la consapevolezza sull'utilità dello strumento di valutazione e sul ruolo che i funzionari ed i dirigenti delle amministrazioni regionali, organizzazioni agricole e gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione dei PSR possono ricoprire nei processi valutativi, la Rete Rurale Nazionale, in collaborazione con **Agrireregionieuropa**, ha avviato un corso di formazione specifico sulla valutazione dei programmi di sviluppo rurale "E-VALPROG". Il corso sarà erogato in modalità e-learning. L'iscrizione al corso, libera e gratuita, avviene dal portale e-learning di **Agrireregionieuropa**: <http://www.agrireregionieuropa.univpm.it/elearning>.

Il convegno è organizzato congiuntamente dall'**Associazione "Alessandro Bartola"** che gestisce la rivista elettronica di economia e politica agraria **Agrireregionieuropa**, dal Dipartimento di Scienze degli Alimenti e dalla Facoltà di Agraria dell'**Università degli Studi di Teramo**, con il patrocinio dell'**Istituto Nazionale di Economia Agraria**, della **Rete Rurale Nazionale** e dell'**Agenzia Regionale dei Servizi di Sviluppo Agricolo - ARSSA Abruzzo**. L'evento è realizzato con il cofinanziamento dell'Unione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale* nel quadro delle azioni di informazione sulla politica agricola comune.

A conclusione del convegno, tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito www.agrireregionieuropa.it nelle pagine della rubrica "Eventi ARE".

Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC

Franco Sotte

Introduzione

Di fronte alla scadenza, ormai prossima della fine del periodo di programmazione 2007-13, il confronto sul futuro della politica agricola e di sviluppo rurale europea travalica i limiti di una questione settoriale da consegnare agli addetti ai lavori, alle lobby di categoria e ai gruppi di pressione interni. Esso si inquadra, infatti, nel dibattito più complessivo sul futuro dell'Unione europea, riguardo al quale spinte contrapposte muovono, al tempo stesso, da un lato verso un ridimensionamento del progetto politico ed economico dell'Unione europea, se non addirittura un ritorno all'indietro, e dall'altro verso un suo nuovo rilancio nel quadro di un rafforzamento complessivo delle istituzioni internazionali.

La ragione più evidente dell'intreccio tra futuro dell'Europa e PAC è nel radicamento storico che lega la politica agricola, più che ogni altra politica, all'origine e al consolidamento dell'Unione. Per tanti decenni, la PAC è stata sostanzialmente l'unica

politica compiutamente europea e sulle sue peculiari necessità si sono costruite le fondamenta giuridico-istituzionali, si sono modellate le forme di *governance*, si è formata l'amministrazione della CEE prima e dell'UE poi.

Questo radicamento storico si riflette nel peso consistente che ancora oggi la PAC detiene sul bilancio complessivo dell'UE. Un peso che le riforme che si sono succedute negli ultimi venti anni hanno soltanto parzialmente scalfito. Nonostante i tanti rilievi critici sulla sua inadeguatezza e dopo ben quattro successive riforme dal 1992 a oggi, alla PAC è ancora destinato il 43% del bilancio dell'UE.

Dopo il rinnovo del Parlamento europeo, il varo definitivo del Trattato di Lisbona e la nomina della seconda Commissione Barroso nella quale l'agricoltura è stata affidata al rumeno Dacian Cioloș, è iniziato da alcuni mesi un nuovo processo di riforma in vista della scadenza del periodo di programmazione e delle prospettive finanziarie 2007-2013. Il 18 novembre la Commissione ha pubblicato il documento *The CAP towards 2020* (Commissione Europea 2010c) e ha contestualmente lanciato una "consultazione per la valutazione d'impatto" da concludersi entro il 25 gennaio 2011. Le prime reazioni tra alcuni degli "addetti ai lavori" sono state di cauta soddisfazione o comunque tali da non intravedere sostanziali cambiamenti rispetto all'assetto attuale, a parte una sia pure rilevante regionalizzazione del PUA e una qualche redistribuzione della spesa tra Stati membri. Dal lato di questi interpreti gioca, peraltro, anche la storia della PAC e della sua capacità di autoconservazione.

La nostra impressione è però un'altra. Il futuro della PAC è molto più incerto di quanto al momento possa apparire e gravi minacce potrebbero profilarsi sulla sua strada, se soprattutto il senso di appagamento e di "scampato pericolo" che si percepisce nel mondo agricolo dovesse rallentare lo sforzo di elaborazione e proposta per una PAC davvero rinnovata e al passo con i bisogni dell'Europa e con le aspettative dei suoi cittadini.

Il compito di questo articolo è di esaminare le principali questioni sul tappeto nel dibattito complessivo sul futuro e sul bilancio dell'UE, per poi analizzare come in esso si inquadri la partita della futura PAC. Un dibattito nel quale gli Stati membri saranno innanzitutto chiamati a chiarire: (a) se vogliono più o meno Europa e quindi quali e quante risorse sono disposti ad investire per questo obiettivo, togliendole dalle casse nazionali già depauperate in seguito alle misure anticrisi; (b) quale Europa vogliono: qui lo scontro, che si preannuncia altrettanto impegnativo, è tra diverse visioni dell'Europa, e quindi diverse priorità tra nuove e vecchie politiche, e diversa distribuzione delle sue risorse tra obiettivi, tra categorie sociali, tra Stati membri.

Il dibattito sul bilancio

In questi mesi, il confronto sul futuro delle politiche comuni procede spedito e, come nel caso dell'agricoltura, coinvolge in un vasto e impegnativo confronto gli Stati membri, il mondo della ricerca, le organizzazioni di settore, le diverse ONG e i singoli cittadini. Di fronte a questo attivismo, colpisce la lentezza con cui procedono la riflessione e il confronto in tema di bilancio dell'Unione europea dopo il 2013. La situazione a riguardo appare particolarmente aggrovigliata ed è davvero difficile immaginare quali saranno gli sbocchi.

La Revisione di Bilancio (*Budget review*) si è arenata. Prevista fin dal maggio 2006 da un documento congiunto delle tre istituzioni chiave dell'UE: Parlamento europeo, Commissione e Consiglio "to undertake a full, wide ranging review covering all aspects of EU spending, including the CAP, and of resources, including the UK rebate, to report in 2008/9"¹, la Revisione di Bilancio era partita con grande impegno. Nel settembre 2007, sulla base di un primo documento di indirizzo, fu lanciata una consultazione pubblica nel corso della quale sono stati raccolti circa trecento contributi scritti, a volte di notevolissima qualità.

Una sintesi di questo complesso e impegnativo processo fu tratta nel corso della successiva interessante conferenza "Reforming the Budget, Changing Europe" tenutasi il 12 novembre 2008 a Bruxelles. Nell'occasione sono stati raccolti altri contributi di particolare interesse.

Dopo quella data, il processo è stato di fatto interrotto e solo di recente, il 19 ottobre 2010, è stato pubblicato un primo documento della Commissione sul *budget* di principi generali (European Commission 2010b). Si tratta però ancora di una presa di posizione del tutto interlocutoria, tanto che nel documento non si presentano delle cifre, e attenta a non urtare la suscettibilità dei singoli Stati membri e delle parti politiche e sociali in gioco. È il caso di ricordare che, entro il 1 luglio 2011, la Commissione deve presentare la sua proposta delle nuove Prospettive finanziarie multi annuali per dopo il 2013.

Il problema è che l'Unione Europea non ha ancora risolto la questione di fondo di quali siano i suoi macro-obiettivi nella prospettiva del 2020. È un tema questo in cui la Commissione, così come il Parlamento europeo hanno la loro influenza, ma un ruolo cruciale e la parola ultima spettano al Consiglio europeo e, in definitiva, ai Governi nazionali. È il caso di rilevare che ogni precedente periodo di programmazione ha avuto un grande obiettivo strategico: nel primo (1988-92) era il mercato unico europeo; nel secondo (1993-99) l'Unione monetaria; nel terzo (2000-06) l'allargamento a Est; nell'attuale periodo di programmazione (2007-13) sono stati gli obiettivi strategici di Lisbona-Göteborg (individuati nel 2000). Mentre nei primi tre periodi i macro-obiettivi sono stati raggiunti, nell'ultimo sono stati (almeno parzialmente) mancati e questo fallimento si ripercuote sul prossimo periodo di programmazione che inizierà nel gennaio 2014.

D'altra parte, occorre riconoscere che il documento di indirizzo *Europe 2020* (European Commission 2010a) propone per il futuro una ancora relativamente vaga "crescita intelligente-sostenibile-inclusiva" dove forse il più evidente elemento di chiarezza per chi legge il testo dal lato della politica agricola è che questa, almeno nella prima versione, non era nemmeno menzionata: certo non per una svista. È nota infatti la non buona disposizione, nella Commissione, del presidente Barroso verso la PAC. Una posizione che indubbiamente indebolisce il ruolo del Commissario all'agricoltura Cioloș.

La partita è dunque ancora del tutto aperta e anche sul fronte del bilancio, analogamente (o anche peggio) che in agricoltura, si assiste a un gioco di posizione, in cui gli interessi non si scoprono. Ciò nondimeno, dal dibattito sulla Revisione del Bilancio, svoltosi tra il 2007 e il 2009, emerge una sostanziale critica all'attuale assetto del bilancio dell'UE, che il testo del recente citato documento sul bilancio riconosce. Si lamenta, con convergenza di opinioni, che esso sia pieno di squilibri, contraddizioni, dubbia efficienza della spesa e che quindi sia necessaria una riforma significativa che, allo stesso tempo: (a) tenga conto dei contributi netti degli Stati membri, riequilibrando la relazione tra contribuzione diretta e trasferimenti attivi; (b) operi una (qualche) redistribuzione verso gli Stati membri più poveri (segnatamente i nuovi Stati membri dell'Est); (c) miri con più attenzione all'efficienza, tema particolarmente sottolineato dagli Stati membri contributori netti, più riluttanti che in passato a tollerare gli sprechi o le rendite; (d) sia orientata ad affrontare nuove priorità (gli "European goals"), nonostante sarà difficile evitare una certa continuità con il passato.

Sotto questo profilo, l'accordo sarà trovato più facilmente per le politiche a più alto "valore aggiunto europeo" e di interesse generale: politica estera e di difesa, ricerca, trasporti, occupazione; mentre sarà più difficile nel caso delle politiche più tradizionali e a minore "valore aggiunto europeo": segnatamente politica agricola e politica di coesione.

La crisi economica, d'altra parte, complica ulteriormente la ricerca di soluzioni. Essa ha infatti diversi effetti diretti e indiretti sulla lista delle priorità dell'UE e sul suo bilancio: (a) i temi della crescita, della competitività e dell'occupazione vengono sottolineati con più forza nei documenti strategici; (b) le questioni monetarie potrebbero richiedere nuove risorse o

direttamente al bilancio comunitario o, indirettamente, ai bilanci nazionali (come nei casi greco e irlandese o nell'eventualità di crisi in altri Stati del gruppo dei cosiddetti PIIGS: Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna); (c) potrebbero rendersi necessarie nuove risorse per l'obiettivo dell'integrazione delle politiche fiscali; (d) in diversi Stati membri l'accresciuto debito pubblico e l'approssimarsi delle scadenze elettorali (come in Italia probabilmente nel 2011 e in Francia nel 2012) potrebbero mettere i bilanci nazionali sotto pressione, suggerendo atteggiamenti più restrittivi nei confronti del finanziamento delle entrate dell'UE; (e) l'accresciuta volatilità dei mercati delle materie prime e delle *commodity* (tra cui quelle agricole) potrebbe richiedere nuove risorse per attenuarne l'effetto sulle imprese così come sulle famiglie.

Nuove priorità spingeranno dunque verso una diversa dimensione e distribuzione del bilancio dell'Unione europea. Occorre riconoscere, in aggiunta, che sarà la prima volta che il bilancio dell'Unione sarà oggetto di un confronto al quale prenderanno parte compiutamente tutti i 27 Stati membri. Si ricordi infatti che l'allargamento ai primi dieci Paesi dell'Europa centro-orientale è avvenuto il 1 maggio 2004, quando il dibattito sulla programmazione 2007-2013 era già in uno stato avanzato (le decisioni sulle prospettive finanziarie furono prese nel dicembre 2005, solo un anno e mezzo dopo), mentre Bulgaria e Romania (paese di origine, quest'ultimo, del Commissario all'agricoltura) sono entrate a partita conclusa il 1 gennaio 2007. È opportuno ricordare inoltre che, relativamente alla PAC e con particolare riferimento al 1° pilastro, le decisioni sono state assunte nel 2003 dall'UE ancora a quindici Stati membri. Sarà quindi la prima volta che, dopo tanto tempo, il tema delle risorse per la PAC sarà interno alla discussione sull'intero bilancio e che la discussione coinvolgerà a pieno titolo tutti i 27 Stati membri. Per quanto fin qui osservato relativamente al bilancio dell'Unione europea, si può concludere quanto segue.

- Ben difficilmente si osserveranno incrementi delle risorse totali a disposizione, semmai è prevedibile che si riafferceranno posizioni analoghe a quelle della "gang of six", come furono nominati i sei contribuenti netti: Francia, Germania, Svezia, Olanda, Austria e Gran Bretagna che, nella trattativa del 2005 per le prospettive finanziarie relative al periodo 2007-2013, avevano proposto che il bilancio comunitario fosse contenuto al di sotto del limite dell'1,00 per cento del Reddito Lordo dell'UE, contro l'1,24 per cento proposto dalla Commissione. Il compromesso finale: 1,045 per cento, fu più vicino alla richiesta della *gang of six*. In questa chiave va interpretata la recente bocciatura della proposta della Commissione di aumento del 5,9 per cento del bilancio 2011 rispetto al 2010 che, a metà agosto, il Consiglio ha ridotto al 2,9 per cento con una decisione contro la quale hanno votato 7 paesi, tutti contribuenti netti (Gran Bretagna, Olanda, Austria, Danimarca, Finlandia Svezia e Repubblica Ceca) favorevoli alla crescita zero delle risorse. L'eventualità di iniziare il 2011 senza il bilancio approvato avrebbe condotto all'esercizio provvisorio (i limiti di spesa per ogni mese a partire da Gennaio 2011 sarebbero stati pari a un dodicesimo di quanto stanziato nel bilancio 2010) che avrebbe comportato l'impossibilità per l'UE di rimborsare agli Stati membri gli anticipi della PAC da questi assicurate alle agenzie di pagamento. Anche se questa nefasta eventualità è stata evitata all'ultimo momento nel Consiglio europeo di metà dicembre, resta il fatto che il conflitto emerso tra organi dell'UE e tra questi e gli Stati nazionali è solo il preludio alla lotta, presumibilmente più accesa, sul piano della spesa a lungo termine dell'UE per il periodo 2014-2020.
- Difficilmente si arriverà comunque alla rinazionalizzazione di alcune politiche (a meno che addirittura non si rompa l'UE, evento molto improbabile, anche se non impossibile): per la pressione degli attuali beneficiari netti ma anche per le aspettative redistributive dei nuovi Stati membri.
- Non è invece escluso, almeno a priori, che si possa

proporre l'estensione della pratica del cofinanziamento a carico dei bilanci nazionali delle politiche che oggi sono totalmente coperte da Bruxelles. Questo riguarda essenzialmente il primo pilastro della PAC (la cui spesa è pari all'80% della spesa complessiva della PAC). Sarebbe una soluzione che al tempo stesso: - determinerebbe una più equa distribuzione tra entrate e uscite del bilancio UE a livello dei singoli Stati membri; - libererebbe fondi o per una riduzione del bilancio UE o per altre spese e renderebbe più facile risolvere il problema del *rebate* britannico (lo sconto concesso alla Gran Bretagna e mai revocato dai tempi della Thatcher) e delle agevolazioni concesse ad altri Stati membri.

La PAC nel bilancio dell'UE

In questa situazione si inserisce il confronto sul futuro della PAC. Se, infatti, è vero che le decisioni sui contenuti della politica saranno assunte dai diretti responsabili delle politiche agricole e a seguito del dibattito con le parti politico-sociali più direttamente interessate al settore e allo sviluppo rurale, quelle riguardanti i fondi a disposizione della PAC non potranno che derivare dal confronto complessivo sul bilancio. Un confronto che vedrà come primi attori il Consiglio europeo e, in forza del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo, mentre la Commissione, svolto il suo ruolo di *prime mover* (ad essa spetta infatti l'elaborazione e la presentazione delle proposte), avrà successivamente un ruolo di aggiustamento delle decisioni e quello di curare l'attuazione di quanto deciso.

Dopo che, come è stato detto, la *Budget Review* è stata rinviata e, di conseguenza, nessun adeguamento al bilancio è stato definito in seguito al compromesso del dicembre 2005 relativo alle prospettive finanziarie 2007-2013, posto che oltre il 2013 la dotazione finanziaria globale non aumenterà (se, addirittura, non diminuirà), mentre diverse politiche strategiche potrebbero voler richiedere più fondi, il bilancio della PAC (assieme a quello per le politiche di coesione) sarà considerato come una riserva da cui attingere fondi per le altre politiche.

Per rendersi meglio conto di come la PAC sia al centro della discussione sul bilancio dell'UE, è il caso di riprendere alcuni autorevoli contributi sul tema presentati prima e soprattutto nel corso, tra il 2007 e il 2009, della Revisione di Bilancio.

Numerosi richiami all'incoerenza della spesa della PAC con gli obiettivi e il bilancio dell'UE hanno accompagnato il confronto politico sulle strategie dell'Unione nel corso del tempo, fin dagli anni Ottanta. Tommaso Padoa Schioppa (1987) ad esempio afferma: "il bilancio della Comunità deve subire profonde riforme [...]. Alcune importanti funzioni vanno rafforzate; tra queste il finanziamento della ricerca e dello sviluppo nel campo industriale e l'assistenza al processo di convergenza e riconversione delle regioni arretrate e in declino industriale. Inoltre occorrerà pervenire ad un più fermo controllo della spesa agricola e alla soluzione di problemi di equità".

Il più autorevole tra questi richiami è probabilmente il Rapporto Sapir (2004). Tale studio, frutto del lavoro di gruppo di un *think tank* indipendente attivato all'epoca dalla Presidenza della Commissione (presidente Romano Prodi) si pronunciava molto esplicitamente e con fermezza per una sostanziale contrazione della spesa agricola: "un moderno bilancio europeo non può continuare a destinare da qui ai prossimi 10 anni il 40% del *budget* alla PAC". Sulla base della tesi secondo la quale "esistono ottime ragioni per decentrare la funzione distributiva della Pac verso gli Stati membri, come già avviene per tutte le altre politiche distributive", forse tenendo conto delle probabili resistenze al cambiamento il Rapporto Sapir concludeva che poiché "non è possibile interrompere repentinamente il sostegno [...] all'agricoltura [...] in via transitoria, si potrebbe destinare all'agricoltura un sostegno comunitario pari a uno 0,10% del PIL dell'Unione", cioè a circa un quarto di quanto la PAC riceve attualmente.

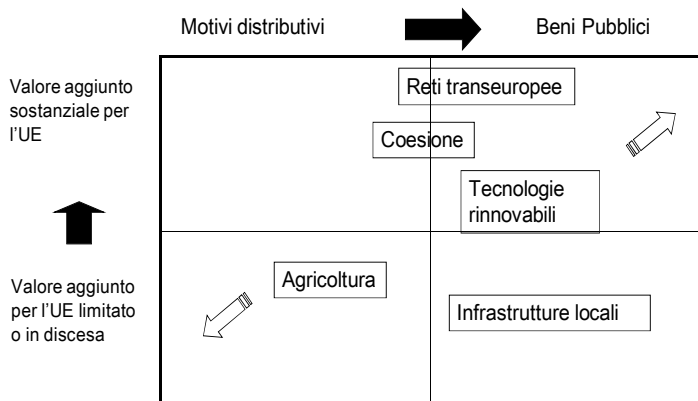
Questa posizione estrema è stata duramente criticata da più parti, ma non sono mancati altri segnali volti a suggerire di

tagliare nella stessa direzione.

Ad esempio Harald Grethe (2006), nella relazione di apertura a Bruxelles della Conferenza della Commissione europea su "Sussidiarietà e riforma economica in Europa", rilevava che: "La natura economica dei pagamenti diretti è sostanzialmente cambiata: essi si sono trasformati da sussidi alla produzione a sussidi settoriali e personali al reddito. Ma le politiche di redistribuzione del reddito a livello settoriale o personale, [...] sono generalmente definite e finanziate a livello di Stato membro, non di UE. [...] L'attribuzione a livello dell'UE della responsabilità e dell'onere del finanziamento dei pagamenti diretti è una sopravvivenza storica, in netto conflitto con il principio di sussidiarietà".

Nei lavori presentati alla Conferenza di lancio della consultazione pubblica per la Revisione di Bilancio, tenutasi a Lisbona il 5 novembre 2007, il relatore Iain Begg (2007), illustrava con l'ausilio della figura 1 le prospettive di sviluppo del bilancio dell'UE in relazione a quelli che vengono generalmente considerati i due principali macro obiettivi dell'UE: (a) muovere dalle politiche distributive (di pertinenza degli Stati Membri in base al principio di sussidiarietà) verso quelle a sostegno dei beni pubblici; (b) orientare l'azione dell'Unione in direzione delle politiche a maggiore e crescente "valore aggiunto per l'UE". La posizione della politica agricola è palesemente opposta e in declino rispetto a tutte le altre grandi politiche dell'Unione: reti transeuropee, tecnologie rinnovabili, infrastrutture locali ed anche coesione.

Figura 1 - Politiche chiave dell'Unione Europea e loro necessità di sviluppo



Fonte: Begg I. (2007)

In un successivo lavoro realizzato da Eureval e Rambøll management (2008) nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dall'UE al fine di realizzare un meta-studio sull'insieme dei documenti di valutazione prodotti nel corso degli anni sulle politiche dell'UE, viene messo in evidenza come tra tutte le politiche europee (Tabella 1), sia soprattutto la politica agricola, segnatamente il primo pilastro dedicato alla politica di mercato e oggi soprattutto al pagamento unico aziendale, a difettare in termini di una serie di principi contabili e di buona gestione in relazione agli obiettivi dell'UE: in particolare rilevanza, coerenza, sostenibilità, efficienza e impatti indesiderati.

Alle stesse conclusioni arrivava (Tabella 2) un terzo lavoro presentato da ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) e Institute for Economic Research (IFO) (2008) nel corso della Conferenza finale di presentazione dei risultati della consultazione pubblica nell'ambito della Revisione di Bilancio nel novembre 2008. A fronte di altre destinazioni di spesa per le quali si preconizzava un aumento delle dotazioni sia nell'immediato che soprattutto nel futuro (ricerca, ambiente, industrie a rete e politica estera) due politiche, la politica di coesione e soprattutto la PAC, venivano indicate come quelle per le quali sarebbero stati opportuni pesanti tagli nelle dotazioni di bilancio, sia pure ammettendo la necessità di operare con gradualità.

Tabella 1 - Risultati del meta-studio sui documenti di valutazione delle politiche dell'UE

	Competitività		Coesione			Risorse naturali		Cittadinanza		Partnership internazionale							
	Ricerca	Innovazione, PMI	Trasporto & Energia	Formazione & Lavoro	Coesione per la crescita	Fondo di coesione	Coesione per l'occupazione	Sviluppo rurale	Agricoltura	Pesca	Ambiente	Giustizia, Libertà, Sicurezza	Salute e tutela dei consumatori	Media, Cultura e Gioventù	Assistenza umanitaria	Cooperazione	Allargamento
Rilevanza	=	=	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	=	=	+	+
Coerenza	=	=	+	-	+	+	+	-	+	-	+	+	-		=	=	=
Valore aggiunto europeo	+	=	+	+	+	+	+				+	+	+		-	+	=
Efficacia	+	+	-	+	+	+	+	=	+		+	+	+		=	+	=
Sostenibilità				+		-	=	-							-	=	-
Efficienza	=	=						-							=	-	=
Effetti inattesi						+		-									

Fonte: Eureval, Rambøll management (2008)

Tabella 2 - Studio per la Commissione Europea sulle strategie della spesa dell'UE

	Impegni sul totale 2007, %	Cambiamenti al bilancio proposti	
		Graduali	Economicamente efficienti
Aspetti Macroeconomici	0,4	0	0
Politiche sociali e occupazione	0,7	0	0
Politica di coesione	31,7	-	--
Competitività e politiche del mercato unico	0,6	0	0
R&S	3,5	+	++
Educazione e Cultura	1,0	0	0
Ambiente	6,6	+	++
Agricoltura e Sviluppo Rurale	40,8	-	----
Pesca ed Affari marittimi	0,7	+	++
Industrie di rete (Energia, Trasporti, ICT, settore postale)	2,6	+	++
Salute e Tutela dei consumatori	0,4	0	0
Libertà, Sicurezza e Giustizia	0,7	0	0
Difesa	n.a.	?	+
Aiuti internazionali e Politiche di vicinato	5,5	+	++

Fonte: ECORYS et al. (2008)

Venendo alle prese di posizione più recenti riguardo alla spesa agricola, il Commissario al bilancio Lewandowski si è pronunciato in favore di una "evoluzione e non di una rivoluzione" e di una riduzione della spesa agricola ad un terzo del bilancio complessivo (che, in questa fase del confronto, non appare evidentemente come un sacrificio molto penalizzante), ma non va dimenticato che, in precedenza, il presidente Barroso aveva affermato che nell'UE del futuro vedeva tre grandi priorità: crescita e occupazione, clima e sicurezza energetica, "Europa nel mondo". Ciò implica, disse: "o un aumento del budget UE o un significativo spostamento di fondi dalle aree tradizionali" (come l'agricoltura).

Considerazioni conclusive

D'ora in avanti, evidentemente, i due processi, riforma del bilancio e nuova PAC, si intrecceranno nel quadro dell'*Europa 2020*, e si influenzeranno reciprocamente. Il risultato non è affatto scontato, come taluni interpreti molto autorevoli sembrano credere, manifestando un ottimismo sul futuro della PAC che vorremmo condividere. Se la futura PAC sarà riorganizzata coerentemente con la strategia complessiva dell'UE, in un quadro di obiettivi e strumenti condivisi e di soluzioni efficienti ed efficaci, sarà più facile difendere un adeguato *budget* per la PAC e il successo della Conferenza organizzata dal Commissario Ciolos nello scorso mese di luglio sarà confermato, sia pure, come è prevedibile, con qualche accettabile taglio. I primi a beneficiarne sarebbero i veri imprenditori agricoli che da decenni aspettano una politica adeguata a sostenerne i programmi strategici e dalla quale siano eliminate le rendite che essa stessa genera che disperdono le risorse, fanno aumentare i costi degli *input* (in primo luogo dell'uso della terra) e impediscono una adeguata valorizzazione dei benefici pubblici che essi producono. Ma se nel disegno della futura PAC dovesse prevalere la logica gattopardesca del "cambiare tutto perché non cambi niente", altre priorità europee rivendicheranno con successo, e con merito, i fondi fin qui destinati all'agricoltura e la riforma della PAC sarà piuttosto l'effetto dei tagli e della redistribuzione del *budget*, prima che delle proposte di Ciolos e del mondo agricolo. Se questo dovesse accadere, con una PAC indebolita, l'UE perderebbe un pilastro fondativo e, al tempo stesso, uno degli esperimenti più consolidati di politica europea regredirebbe ulteriormente (come purtroppo talvolta è stato di recente) a ostacolo all'ulteriore sviluppo del progetto dell'Unione Europea.

Note

¹ Per realizzare, entro il 2008/9, una revisione [del bilancio dell'UE] completa e ad ampio raggio volta ad interessare tutti gli aspetti spesa, inclusa la PAC, e tutte le entrate, incluso lo sconto concesso alla Gran Bretagna.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2007), *Preparing for the "Health Check" of the CAP reform*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 722, Brussels, 20 November
- European Commission (2007), *Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review*, SEC(2007) 1188 final, Brussels, 12 September
- Begg I. (2007), *Improving the Rationale and the Political Decision Process. The 2008/9 EU Budget Review*, European Institute, LSE, Lisbon 5 November
- European Commission (2010a), *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3 March
- European Commission (2010b), *The EU Budget Review*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, 19.10.2010 COM(2010) 700 final - Provisional, Strasbourg, 19 October
- European Commission (2010c), *The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions, COM(2010) 672/5, Brussels, 18 November
- Eureval, Rambøll management (2008), *Meta-study on*

lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, Final Report, Evaluation for the European Commission, Contract ABAC-101930

- Ecorys Nederland by, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO) (2008), *A Study on EU Spending - Final Report*, Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, Contract No 30-CE-0121821/00-57
- Grethe H. (2006) *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?* Conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels
- Padoa Schioppa T. (1987), *Efficienza, stabilità ed equità*, Il Mulino, Bologna
- Pupo D'Andrea M.R. (2007), *Il futuro bilancio per la PAC tra allargamento e riforma*, *Agrireregionieuropa*, n.11. http://agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=288
- Sapir A. et al., 2004. *An agenda for a growing Europe - The Sapir report*. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003. Oxford University Press, p.183
- Sotte F., Bignami F. (2007), *La spesa agricola dell'UE*, *Agrireregionieuropa*, n.10. http://agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=255

La spesa agricola dell'UE: nuove ipotesi distributive e possibili coalizioni

Roberto Henke

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

Alle soglie di una ennesima riforma della PAC, il dibattito scientifico e politico si incentra su due aspetti fondamentali: da un lato sulla quantità di risorse "ideale" da destinare all'agricoltura e alle aree rurali all'interno del bilancio comunitario; dall'altro sul modo in cui questa spesa vada allocata tra vecchi e nuovi strumenti di sostegno, qualunque sia l'ammontare ad essa destinato (De Filippis, Sardone, 2010). Riguardo al primo punto, la recente comunicazione della Commissione europea sulla Revisione del bilancio comunitario non presenta elementi di grande novità, ribadendo generici principi già espressi nel documento "Europa 2020" e dedicando spazio a argomenti del tutto marginali in relazione alla spesa agricola (European Commission, 2010a).

Su questo fronte, dunque, la discussione sembra destinata a rinfocolarsi più avanti, all'avvicinarsi delle previste scadenze istituzionali. In relazione al secondo punto, uno dei punti focali della discussione recente sulla PAC riguarda la natura dei pagamenti diretti e la loro finalità (INEA, 2010).

A seguito del processo di disaccoppiamento, e con la caduta del principio della compensazione della riduzione dei prezzi istituzionali a cui rispondevano in passato i pagamenti, è emerso il paradosso del primo pilastro che fornisce un aiuto legato ad una condizione storica (gli aiuti accoppiati) e che non riesce a finalizzare tale sostegno alla remunerazione dei beni pubblici prodotti in agricoltura.

La recente comunicazione della Commissione sulla riforma della PAC (European Commission, 2010b) riprende questa questione,

proponendo un pagamento diretto articolato in diverse componenti: una componente di base a cui si riconosce la funzione di sostegno al reddito (*basic income support*); una seconda concepita come remunerazione dei beni pubblici, soprattutto quelli ambientali; un ulteriore elemento legato alle condizioni di svantaggio fisico e, infine, una componente accoppiata a sostegno di particolari tipi di agricoltura. Inoltre, la Commissione sembra orientata a mantenere ben distinti i due pilastri tradizionali della PAC, nonostante la differenza tra di essi si sia progressivamente indebolita e oggi le sovrapposizioni, sia tra gli obiettivi che tra le misure rispettivamente riconducibili ai due pilastri, siano molte e difficili da dipanare (De Filippis e Henke, 2010). Per quanto riguarda il primo pilastro, gli attuali pagamenti diretti disaccoppiati, che ne costituiscono la parte preponderante, hanno ormai del tutto perso la loro funzione compensativa della riduzione dei prezzi minimi garantiti avviata con la riforma Mac Sharry e rafforzata da Agenda 2000 e, nella loro veste attuale, non trovano più una chiara giustificazione all'interno di una politica settoriale.

L'ampia letteratura in proposito ha sottolineato come la loro esistenza sarà sempre più subordinata alla possibilità di giustificarli come strumenti capaci di stimolare la produzione di beni pubblici ed esternalità di livello europeo non adeguatamente remunerati dal mercato (AA.VV., 2009b; Bureau e Mahé, 2009; Zahrnt, 2009). Allo stesso modo, per quanto riguarda il secondo pilastro, ci si interroga sulla sua efficacia come contenitore di numerose e variegata misure mirate a funzioni molto diverse tra loro (competitività, ambiente, diversificazione, nuove sfide, ecc.).

Tale interrogativo è tanto più pressante se si considera il fatto che il secondo pilastro si è evoluto ed è cresciuto in larga misura come una sorta di "pilastro di accompagnamento" delle politiche del primo pilastro (De Filippis e Storti, 2002), per cui la fase di profondo ripensamento delle politiche di mercato e del sostegno diretto non può non comportare una rimessa in discussione anche delle politiche di sviluppo rurale. Dato questo quadro, nelle pagine successive si valuteranno le implicazioni di diverse soluzioni di distribuzione delle risorse comunitarie per l'agricoltura dopo il 2013. Nel fare ciò, si terrà conto del peso di diverse tipologie di intervento tra quelle più rilevanti della spesa per l'agricoltura e le aree rurali, immaginando, di conseguenza, una nuova struttura di spesa della PAC che privilegi l'una o l'altra delle soluzioni distributive individuate. In particolare, si vuole evidenziare come diversi criteri di allocazione della spesa porterebbero ad una diversa distribuzione finanziaria tra vecchi e nuovi *partner* rispetto allo *status quo* assicurato dalla PAC attuale.

Gli effetti della possibile nuova distribuzione della spesa saranno anche valutati in termini di voti favorevoli o contrari ad essa, verificando, cioè, la posizione dei singoli Stati membri relativamente ad una ipotetica nuova ripartizione delle risorse, a seconda del loro saldo netto calcolato sotto ciascuna delle soluzioni distributive prese in considerazione¹.

Le ipotesi di distribuzione della spesa agricola post 2013

Prendendo spunto da quanto fatto in un recente lavoro di Zahrnt (2009) e partendo dal quadro delle risorse finanziarie per i 27 *partner* al 2013, si sono individuate cinque diverse ipotesi di distribuzione delle risorse, sulla base del peso prevalente di quattro variabili di spesa e una di natura fisica: i pagamenti diretti, la spesa per l'ambiente, il sostegno alle aree svantaggiate, la spesa per la modernizzazione settoriale e la SAU² (Tabella 1).

L'idea alla base dei cinque scenari ipotizzati è che a seconda del peso che si dà a ciascuna delle componenti che entrano a far parte del criterio distributivo si privilegiano approcci di spesa alternativi, con una diversa enfasi sugli obiettivi da perseguire. I pagamenti diretti sono stati desunti dalle tabelle dei massimali

per gli aiuti diretti per Stato membro presenti nell'allegato VII del Regolamento 73/2009. Per quanto riguarda la spesa per l'ambiente, essa è calcolata come somma degli impegni per i programmi agroambientali, per le aree Natura 2000 e per gli interventi forestali a carattere ambientale.

Il sostegno alle aree svantaggiate è rappresentato dagli impegni relativi alle specifiche misure per le aree svantaggiate, mentre la modernizzazione comprende la programmazione per gli interventi strutturali e a favore del capitale umano. Naturalmente, le cinque ipotesi sono puramente dimostrative e lo scopo dell'esercizio è solo quello di individuare dei "modelli ideali" di spesa, e non certo di indicare possibili (o desiderabili) esiti del negoziato sul bilancio dell'Unione europea e sulla spesa agricola per il periodo successivo al 2013.

A questo proposito, si è cercato di tener conto della *path dependency* rintracciabile nel processo di evoluzione della PAC e della relativa spesa (Kay, 2003; Iagatti e Sorrentino, 2007). In questo senso, l'importanza dell'attuale distribuzione dei pagamenti diretti nella composizione della spesa complessiva per la PAC è un elemento da cui è difficile prescindere nel disegnare possibili scenari per il periodo successivo al 2013. Di conseguenza, i cinque scenari sono stati costruiti e ordinati in base al peso della componente dei pagamenti diretti nella distribuzione delle risorse finanziarie. Si è immaginato che una decisione più *conservativa* dia più peso alla distribuzione dei pagamenti diretti (0,7), mentre un'ipotesi più ambientalista attribuisca un peso relativamente maggiore alla spesa per le misure ambientali (0,5); uno scenario "territoriale" alle componenti dell'ambiente e delle aree svantaggiate (entrambe con un peso pari a 0,3); un approccio più settoriale alla spesa per la modernizzazione (0,5). Infine, l'ipotesi legata ai *public goods* si riferisce all'attuale discussione sul futuro della PAC e sui pagamenti diretti, per cui sgancia del tutto la futura distribuzione dell'aiuto da quella dei pagamenti diretti e guarda contemporaneamente alla spesa ambientale, a quella territoriale e alla SAU.

Tabella 1 - Pesi delle diverse componenti di spesa nella distribuzione delle risorse sotto le diverse ipotesi

	Pagamenti diretti	Ambiente	Aree svantaggiate	Modernizzazione	SAU
Ip. conservativa	0,7	0,2			0,1
Ip. ambientale	0,2	0,5			0,3
Ip. territoriale	0,2	0,3	0,3		0,2
Ip. settoriale	0,2	0,1		0,5	0,2
Ip. beni pubblici		0,4	0,3		0,3

Le risorse disponibili in base agli scenari

Una volta individuati i pesi con cui costruire ciascuno dei cinque scenari ipotizzati, il passo successivo è quello di distribuire le risorse finanziarie disponibili, partendo dai massimali relativi ai pagamenti diretti per il 2013, a cui sono stati aggiunte le risorse per lo sviluppo rurale, calcolate come media annuale della componente comunitaria delle risorse programmate per il periodo 2007-2013³. I pesi sono utilizzati per "tarare" le diverse componenti che entrano nella definizione della spesa.

Ad esempio, partendo dalla prima ipotesi (conservativa), la distribuzione delle risorse per ogni Stato membro è così determinata: Ipotesi conservativa = 0.7 (quota dei pagamenti diretti nella distribuzione di partenza) + 0.2 (quota della spesa per obiettivi ambientali) + 0.1 (quota della superficie agricola utilizzata per Stato membro).

In questo modo si ottiene un parametro sintetico con cui si possono attribuire le risorse per ogni Paese membro sotto la specifica ipotesi considerata. Il risultato di questo esercizio è riportato in tabella 2.

Tabella 2 - Spesa per l'agricoltura e le aree rurali secondo diverse ipotesi distributive (milioni di euro)

	Spesa agricola	Ipotesi redistributive				
		Status Quo (2013)	Conservativa	Ambientale	Territoriale	Settoriale
Belgio	675	684	505	411	851	341
Danimarca	1.113	1.160	852	644	625	526
Germania	7.014	6.973	6.026	5.588	4.714	5.211
Grecia	2.746	2.432	1.723	1.626	2.127	1.340
Spagna	6.170	6.131	5.484	4.682	6.290	4.525
Francia	9.441	9.175	6.383	7.498	7.250	6.510
Irlanda	1.675	2.031	2.469	2.652	1.451	2.786
Italia	5.555	5.602	5.491	4.687	6.696	4.605
Lussemburgo	50	72	107	149	143	161
Olanda	967	945	601	493	523	361
Austria	1.310	1.958	3.449	3.669	1.802	4.169
Portogallo	1.167	832	929	1.300	1.199	1.346
Finlandia	869	1.361	2.302	3.762	1.198	4.077
Svezia	1.032	1.489	2.235	1.877	1.211	2.127
Regno Unito	4.645	5.595	6.294	5.128	3.808	5.371
UE 15	44.429	46.441	44.849	44.165	39.887	43.455
Bulgaria	953	770	819	783	1.215	809
Rep. Ceca	1.312	1.295	1.480	1.591	1.079	1.653
Estonia	203	201	315	254	362	297
Cipro	77	78	89	98	132	100
Lettonia	295	252	368	365	608	417
Lituania	629	561	688	698	1.029	753
Ungheria	1.863	1.732	1.767	1.282	2.686	1.284
Malta	16	8	10	18	21	19
Polonia	4.935	4.022	4.235	4.858	7.036	4.973
Romania	2.411	1.920	2.508	2.582	2.877	2.878
Slovacchia	273	294	479	533	386	610
Slovenia	670	489	456	837	746	815
UE 12	13.635	11.623	13.215	13.899	18.177	14.609
UE-27	58.064	58.064	58.064	58.064	58.064	58.064

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

Nella prima colonna della tabella sono riportati i dati che rappresentano lo "status quo" al 2013, cioè la distribuzione tra Paesi in assenza di qualsiasi modifica. Essa simula la spesa media per i due pilastri a chiusura dell'attuale ciclo di programmazione e alla vigilia della nuova riforma della PAC. Nelle colonne successive si riporta l'ammontare di risorse distribuite secondo le chiavi individuate in precedenza. Dalle differenze nelle attribuzioni di risorse tra i diversi scenari è possibile ricostruire una mappa dei "perdenti" e dei vincitori" a seconda dei diversi scenari (Tabella 3).

Una prima lettura dei dati può essere svolta a livello di vecchi e nuovi Stati membri. Dalla tabella emerge come gli Stati membri dell'UE-15 guadagnino risorse sotto due diverse ipotesi: quella conservativa (il che è piuttosto intuitivo, considerando che in questo caso predomina il peso della distribuzione dei pagamenti diretti) e, in misura minore, quella ambientale⁴.

In tutti gli altri casi, sono i nuovi Stati membri a guadagnare risorse nel processo distributivo. Scendendo al dettaglio dei singoli Stati membri, vale la pena notare come alcuni dei *Quindici* (Francia, Germania, Grecia e Olanda) perdano risorse sotto qualunque ipotesi. Si tratta, peraltro, di Paesi con situazioni finanziarie e strutturali all'interno dell'UE molto differenziate (De Filippis e Sardone, 2010): la Germania è un contribuente netto sia della PAC che della rubrica "risorse naturali", così come l'Olanda, mentre la Francia e la Grecia sono beneficiari in entrambi i casi; inoltre, come è noto, anche le condizioni e le specializzazioni produttive sono molto diverse.

L'Italia è un caso interessante, perché ha un piccolo margine di guadagno sotto l'ipotesi conservativa, mentre registra un

guadagno netto di risorse sotto l'ipotesi settoriale (+20,5%), tra le più ampie se si considerano i grandi Paesi dell'UE-15 (tabella 4). Passando ai nuovi Stati membri, alcuni tra i più grandi sono fortemente favoriti dallo scenario settoriale (Polonia, Ungheria, Romania, Lituania), mentre Romania, Slovacchia e Slovenia guadagnerebbero un ammontare sostanziale di risorse sotto l'ipotesi dei beni pubblici. Nel complesso, lo scenario che implica il maggiore trasferimento di risorse in valore assoluto tra vecchi e nuovi *partner* è quello settoriale: sotto questa ipotesi, circa 4.500 milioni di euro passerebbero dai *Quindici* ai nuovi Stati membri.

Tabella 3 - Saldi delle ipotesi distributive rispetto allo status quo per gli Stati membri (milioni di euro)

	Conservativa	Ambientale	Territoriale	Settoriale	Beni pubblici
Belgio	9,2	-169,5	-263,9	176,2	-334,1
Danimarca	47,9	-261	-468,3	-487,4	-586
Germania	-41,8	-987,9	-1426,8	-2300,2	-1803,8
Grecia	-313,7	-1022,8	-1120,3	-618,9	-1405,9
Spagna	-38,5	-686,3	-1488,3	119,6	-1645,5
Francia	-266,1	-3058,4	-1943,6	-2191,7	-2931,6
Irlanda	355,9	793,4	976,7	-224,4	1111
Italia	47,3	-63,8	-867,4	1140,9	-949,5
Lussemburgo	21,9	57,2	99,5	93	110,8
Olanda	-22,5	-366,5	-474,3	-444,1	-606,2
Austria	648	2138,3	2358,2	492	2858,6
Portogallo	-335	-237,9	133,1	31,4	178,7
Finlandia	492,2	1433	2893,3	329,3	3208,2
Svezia	457,1	1202,9	845,1	179,3	1095,4
Regno Unito	950,3	1649,6	483,3	-837,1	725,9
UE 15	2012,1	420,3	-263,6	-4542	-973,9
Bulgaria	-182,9	-134,3	-170,1	262,2	-144
Rep. Ceca	-16,5	168,9	279,4	-232,3	341,5
Estonia	-2,5	111,7	50,2	158,6	94,1
Cipro	1,1	12,6	21,1	54,9	23,7
Lettonia	-42,9	73,3	69,4	313,1	122
Lituania	-67,9	58,7	69	399,9	124
Ungheria	-130,4	-95,6	-580,8	823	-578,7
Malta	-7,8	-5,7	2,3	5,3	2,8
Polonia	-912,6	-699,2	-76,2	2101,7	38,2
Romania	-490,2	97,4	171,2	466,3	467,6
Slovacchia	21	205,8	260,7	113,1	337,4
Slovenia	-180,5	-213,9	167,5	76,2	145,3
UE 12	-2012,1	-420,3	263,6	4542	973,9
UE-27	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

Risorse finanziarie e voti

Partendo dalla distribuzione delle risorse sotto ogni scenario vista nel paragrafo precedente, si è cercato di verificare la "plausibilità" degli stessi scenari in termini di voti a favore o contro di essi. Ancora una volta, l'esercizio non è finalizzato alla effettiva possibilità di realizzazione di ciascuno scenario, ma solo alla individuazione di possibili maggioranze sulla base di diverse azioni di pressione sui criteri di ripartizione della spesa per l'agricoltura e le aree rurali.

Considerando i voti a disposizione di ciascun Paese membro nel Consiglio europeo, essi sono stati attribuiti a favore o contro una ipotesi distributiva a seconda del segno del saldo netto tra lo status quo e la nuova distribuzione delle risorse⁵. I risultati di questo esercizio sono riportati nella tabella 5: tutte le ipotesi prese qui in considerazione verrebbero respinte in base alla regola della maggioranza qualificata⁶, ma comunque in un solo caso si registrerebbe una maggioranza semplice: l'ipotesi settoriale, che avrebbe 207 voti in favore e 138 voti contro.

Tabella 4 - Variazioni della spesa PAC per Stato membro secondo le diverse ipotesi distributive (%)

	Conservativa	Ambientale	Territoriale	Settoriale	Beni pubblici
Belgio	1,4	-25,1	-39,1	26,1	-49,5
Danimarca	4,3	-23,5	-42,1	-43,8	-52,7
Germania	-0,6	-14,1	-20,3	-32,8	-25,7
Grecia	-11,4	-37,2	-40,8	-22,5	-51,2
Spagna	-0,6	-11,1	-24,1	1,9	-26,7
Francia	-2,8	-32,4	-20,6	-23,2	-31,1
Irlanda	21,2	47,4	58,3	-13,4	66,3
Italia	0,9	-1,1	-15,6	20,5	-17,1
Lussemburgo	43,8	114,6	199,2	186,2	221,8
Olanda	-2,3	-37,9	-49	-45,9	-62,7
Austria	49,4	163,2	180	37,5	218,1
Portogallo	-28,7	-20,4	11,4	2,7	15,3
Finlandia	56,7	165	333,1	37,9	369,3
Svezia	44,3	116,6	81,9	17,4	106,2
Regno Unito	20,5	35,5	10,4	-18	15,6
UE 15	4,5	0,9	-0,6	-10,2	-2,2
Bulgaria	-19,2	-14,1	-17,9	27,5	-15,1
Rep. Ceca	-1,3	12,9	21,3	-17,7	26
Estonia	-1,2	54,9	24,7	78	46,3
Cipro	1,4	16,4	27,4	71,6	30,9
Lettonia	-14,5	24,8	23,5	106,1	41,3
Lituania	-10,8	9,3	11	63,6	19,7
Ungheria	-7	-5,1	-31,2	44,2	-31,1
Malta	-48,9	-35,7	14,3	32,8	17,4
Polonia	-18,5	-14,2	-1,5	42,6	0,8
Romania	-20,3	4	7,1	19,3	19,4
Slovacchia	7,7	75,4	95,5	41,5	123,7
Slovenia	-27	-31,9	25	11,4	21,7
UE 12	-14,8	-3,1	1,9	33,3	7,1
UE-27	0	0	0	0	0

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

Tabella 5 - Voti in Consiglio favorevoli e contrari alle ipotesi distributive delle risorse PAC

	Conservativa	Ambientale	Territoriale	Settoriale	Beni pubblici
Voti contro	219	229	207	138	180
Voti a favore	126	116	138	207	165

Naturalmente, le posizioni dei singoli Stati membri variano a seconda della consistenza del loro saldo nel processo redistributivo delle risorse, per cui è ragionevole ipotizzare che vi sia, per piccole variazioni del *budget*, un livello di indifferenza che possa far propendere per una posizione favorevole o contraria a seconda delle opportunità delle alleanze, del peso politico delle decisioni, ecc. In questo caso, provando a fissare una soglia di "indifferenza" intorno al 5% della variazione (sia in positivo che in negativo), è possibile ragionare in modo un po' più articolato rispetto alle maggioranze a sostegno delle ipotesi analizzate. Nella maggior parte degli scenari presentati (tutti tranne quello conservativo) il numero di Stati membri "indifferenti" è molto basso e dunque, in questo senso, le maggioranze si profilano piuttosto stabili (Tabella 4). Diverso è il caso dello scenario conservativo, per il quale dieci *partner* sarebbero "indifferenti" - tra cui alcuni di notevole rilevanza in termini di peso politico e voti (Germania, Francia e Spagna) - per cui la scelta sarebbe determinata più dal gioco delle alleanze o dagli effetti politici attesi della decisione che non dai reali effetti sul bilancio (Blankart e Koester, 2009). In questo caso, se tutti e dieci i *partner* "indifferenti" fossero a favore del principio redistributivo settoriale, allora si raggiungerebbe una

maggioranza qualificata (240 voti su 345). Ciò si tradurrebbe in una sorta di "nuovo greening" della PAC, senza stravolgere l'impianto tradizionale della politica, ma dando comunque più peso, nella distribuzione delle risorse, agli strumenti orientati all'ambiente. In sostanza, i principali "perdenti" di questa simulazione redistributiva sarebbero i nuovi Stati membri, dato che sotto l'ipotesi conservativa la spesa viene allocata soprattutto in funzione del peso dei pagamenti diretti e che questi contano meno nei nuovi Stati membri, rispetto ai *Quindici*, nella distribuzione complessiva delle risorse per l'agricoltura.

Un altro aspetto interessante da notare, rispetto alle cinque ipotesi analizzate, è che il Regno Unito si trova spesso in posizione opposta rispetto agli altri grandi Paesi dell'UE (Francia, Germania, Italia, Spagna): in particolare, il Regno Unito sarebbe l'unico tra questi favorevole allo scenario ambientale, a quello dei "beni pubblici" e quello territoriale ma, invece, sempre secondo l'estrema semplificazione qui proposta, sarebbe fortemente contrario allo scenario settoriale. Allo stesso modo, lo scenario settoriale vedrebbe favorevole solo l'Italia, insieme con buona parte dei nuovi Stati membri. Di questi ultimi, la Polonia va classificate come "indifferente" ad uno scenario territoriale e di "beni pubblici", mentre sarebbe favorevole, come si è già visto, ad uno scenario settoriale e voterebbe contro gli scenari ambientale e conservativo. In ultimo, si sottolinea il caso francese, fortemente "perdente" sotto tutti gli scenari proposti, ma con una perdita decisamente più ridotta nel caso dello scenario conservativo.

Valutazioni conclusive

L'esercizio qui proposto si limita a mettere in evidenza alcuni scenari di distribuzione della spesa pubblica comunitaria per l'agricoltura alternativi all'attuale, capaci di tenere conto di parametri diversi quali la spesa per l'ambiente, il territorio, i beni pubblici, la modernizzazione settoriale, la distribuzione della superficie agricola utilizzata. A partire da ciò, e semplificando al massimo, i risultati netti e la definizione di "vincitori" e "perdenti" dei processi redistributivi sono stati contati in termini di voti in Consiglio per cercare di capire le possibili alleanze dietro ipotesi diverse di allocazione della spesa. Chiaramente gli scenari e le alleanze conseguenti qui ipotizzate non hanno alcuna pretesa di "realismo", ma possono dare comunque un contributo alla comprensione delle possibili dinamiche di *political economy* dell'analisi della spesa agricola, anche in funzione della nota *path dependency* della PAC. Proprio a proposito di questo aspetto, il risultato più significativo che emerge è riconducibile al fatto che gli unici scenari più vicini ad una possibile affermazione, in termini di voti, siano quelli identificati come "conservativo" e "settoriale", ovvero quelli meno innovativi in termini di criteri di distribuzione delle risorse. Il primo di questi due scenari tiene contro dello *status quo* della attuale distribuzione dei pagamenti diretti, e quindi si muove decisamente nel solco dell'attuale assetto della PAC. Il secondo valorizza la spesa per la modernizzazione settoriale, e quindi rappresenta un risultato che si muove, in qualche modo, in direzione contraria ai principi e le indicazioni della Pac a proposito dell'approccio "non settoriale" e aperto al territorio e all'ambiente, alla diversificazione dei redditi e alla produzione di beni pubblici europei.

Note

¹ In questo caso si fa riferimento solo al numero di voti a disposizione degli Stati membri in Consiglio e non si tiene conto del meccanismo di codicisione che vede coinvolto il Parlamento europeo a seguito dell'implementazione del trattato di Lisbona.

² La SAU è considerata rilevante nella misura in cui si voglia tenere conto, nella distribuzione della spesa, dell'uso agricolo della terra negli Stati membri. Di conseguenza, ad essa è stato assegnato un peso relativamente più alto nel caso dell'ipotesi "ambientale" e in quella "beni pubblici".

³ In pratica nel calcolo non si è tenuto conto delle misure di mercato vere e proprie, in quanto ormai rappresentano una componente minoritaria della spesa per l'agricoltura, e probabilmente il loro peso si ridurrà ancora dopo il 2013.

⁴ Nel primo caso il trasferimento sarebbe di poco superiore ai 2.000 milioni di euro, nel secondo di 420 milioni di euro.

⁵ Si ricorda che i voti sono così distribuiti: Francia, Germania, Italia e Regno Unito hanno 29 voti, Spagna e Polonia 27, Romania 14, Olanda 13, Belgio, Grecia, Portogallo Repubblica Ceca ed Ungheria 12, Austria, Svezia e Bulgaria 10, Danimarca, Irlanda, Finlandia, Slovacchia, e Lituania 7, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Cipro e Slovenia 4, Malta 3.

⁶ La maggioranza qualificata impone 255 voti e la maggioranza degli Stati membri a favore di una decisione. Inoltre, gli Stati in favore devono rappresentare almeno il 62% della popolazione dell'UE. Se queste condizioni non vengono rispettate simultaneamente, la decisione viene respinta.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV.(2009), "A common agricultural policy for European public goods: declaration by a group of leading Agricultural Economists", <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>
- Blankart C.B. e Koester G.B. (2009), "Refocusing the EU budget - An institutional view", Centre for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper n. 2009-16, Basel
- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2010), "CAP payments after 2013 and rural public goods", *QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4, pp. 29-55
- De Filippis F. e Henke, R (2010), "La PAC tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'UE", *QARivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3, pp. 23-54
- De Filippis F. e Sardone R. (a cura di) (2010), *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma, giugno
- De Filippis F. e Storti D. (2002), "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un 'secondo pilastro' tutto da inventare", *Sviluppo Locale*, 19, pp. 43-80
- European Commission (2010a), "The EU Budget Review", Strasbourg, 19 October
- European Commission (2010b), "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future", COM (2010) 672/5, Brussels
- Iagatti M. e Sorrentino A. (2007) "La path dependency nel processo di riforma della PAC", *Agrireunionieuropa*, 9, pp. 50-53
- Kay A. (2003), "Path dependency and the CAP", *Journal of European Public Policy*, 10, 3, pp. 405-420
- Zahrt V. (2009), "Public money for public goods: Winners and losers from CAP reforms", Working Paper n. 08, *European Centre for International Political Economy*, Brussels

La PAC di fronte alle "Nuove Sfide"

Una analisi attraverso i piani finanziari dei Programmi di sviluppo rurale

Beatrice Camaioni, Alessandra Cicetti

Il progressivo aggravarsi di alcune problematiche ambientali ha sollecitato una maggiore attenzione all'ambiente e alla sostenibilità dello sviluppo economico da parte delle grandi potenze politiche ed economiche, anche attraverso importanti accordi internazionali e strategie espressamente dedicate, come il Protocollo di Kyoto, le strategie di Lisbona e Göteborg e il pacchetto europeo "Energia-Cambiamenti climatici" approvato nel 2008, conosciuto anche come strategia "20-20-20".

L'Unione Europea ha deciso di ricoprire il ruolo di capofila a livello mondiale nell'affrontare tale situazione e la PAC è stata certamente una delle politiche comunitarie maggiormente coinvolte sia per le conseguenze che un sempre più preoccupante degrado ambientale potrebbe generare sul settore agricolo, sia per le possibilità di intervento concrete che agricoltura e silvicoltura sono in grado di offrire a favore della mitigazione degli effetti negativi e dell'adattamento alle mutate condizioni. Per questi motivi, nell'ambito della riforma *Health Check*, maggiori risorse, drenate dal primo pilastro a favore dello sviluppo rurale dalla modulazione, sono state indirizzate al rafforzamento di quattro priorità ambientali: cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità. Esse sono legate trasversalmente dalla Sfida dell'"innovazione" che potrà essere perseguita in connessione alle altre priorità ambientali. Alle cinque tematiche indicate è stata aggiunta la Sfida della ristrutturazione del settore lattiero-caseario, prevista per affrontare le difficoltà del settore dovute alla già avviata e progressiva eliminazione delle quote latte. Successivamente, con l'approvazione del Piano europeo di ripresa economica, o *Recovery Plan*, è stata affiancata alle Nuove Sfide un'ulteriore priorità, quella della diffusione della banda larga nelle aree rurali, nella convinzione che questo potesse essere un passo importante per sostenere lo sviluppo e il processo di *catching-up* delle aree più svantaggiate.

L'attualità degli obiettivi perseguiti dalle nuove priorità della politica di sviluppo rurale, nonché la loro rilevanza nel dibattito sul futuro della stessa (post-2013), rende necessaria un'analisi preliminare e delle scelte compiute nei Programmi di sviluppo rurale (Psr) europei. L'iter amministrativo di approvazione delle modifiche dei Psr europei è terminato nel marzo 2010 (Monteleone, 2010), e per tale ragione, l'analisi condotta non può che essere di natura introduttiva rispetto agli obiettivi perseguiti nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

La distribuzione delle risorse finanziarie fra gli Stati membri

Alle Nuove Sfide e agli interventi destinati alla diffusione della banda larga, La Commissione Europea ha destinato poco meno di 5 miliardi di euro da gestire nell'ambito dei Psr. Di tali risorse, circa 4 miliardi provengono dalla modulazione addizionale e progressiva stabilita dall'*Health check* (reg. 73/2009), e il resto dal *Recovery Plan* (reg. 473/2009). Pertanto, si è resa necessaria la modifica di tutti i Psr europei al fine di determinare la distribuzione delle risorse tra le Nuove Sfide e tra le misure che il Regolamento 1698/2005 prevede e di conseguenza aggiornare gli indicatori di monitoraggio e valutazione a seguito delle scelte apportate¹.

Osservando la distribuzione delle risorse aggiuntive tra gli Stati Membri, dalla tabella 1 emerge chiaramente la limitatezza delle risorse previste per le nuove priorità rispetto al volume

Aiuta **AGRIREGIONIEUROPA**

con un tuo contributo a crescere e ad offrire nuovi servizi

Carta di credito

(<http://www.agrireunionieuropa.it/contributo.html>)

Bonifico bancario

Beneficiario: Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e Ricerche di Economia e di Politica Agraria

Istituto di credito: Banca di Ancona -

Credito Cooperativo - Agenzia n.2

c/c 000030183841

Codice ABI: 08916

Codice CAB: 02602

CIN Y

IBAN IT35Y0891602602000030183841

finanziario del secondo pilastro. Infatti, l'articolata operazione amministrativa di modifica dei programmi alla luce delle nuove priorità si traduce, in termini di risorse, in appena il 5% del totale dei fondi europei per lo sviluppo rurale.

Tabella 1 - Le risorse Feasr per Stato membro

	Stati	Dotazione nuove priorità	Totale PSR post modifiche	Peso HC e RP
		(a) - Mln €	(b) - Mln €	(a/b) - %
Nord	Danimarca	123,8	577,9	21,4
	Finlandia	67,6	2.155,0	3,1
	Irlanda	146,3	2.494,5	5,9
	Svezia	119,7	1.953,1	6,1
	Regno Unito	482,5	4.612,1	10,5
Continentale	Austria	97,0	4.025,6	2,4
	Belgio	68,5	487,5	14,0
	Germania	941,7	9.079,7	10,4
	Francia	992,0	7.584,5	13,1
	Lussemburgo	4,9	95,0	5,2
Sud	Paesi Bassi	97,6	593,2	16,4
	Spagna	574,4	8.053,1	7,1
	Grecia	176,1	3.906,2	4,5
	Italia	465,5	8.985,8	5,2
Nuovi Stati Membri	Portogallo	102,0	4.059,0	2,5
	Cipro	2,0	164,6	1,2
	Rep. Ceca	42,0	2.857,5	1,5
	Estonia	9,1	723,7	1,3
	Ungheria	54,3	3.860,1	1,4
	Lettonia	13,3	1.054,4	1,3
	Lituania	22,4	1.765,8	1,3
	Malta	1,0	77,7	1,3
	Polonia	168,9	13.398,9	1,3
	Slovacchia	27,5	1.996,9	1,4
	Slovenia	11,5	916,0	1,3
	Bulgaria	33,2	2.642,3	1,3
Romania	101,7	8.124,2	1,3	
Ue 27		4.946,4	96.244,2	5,1
Ue 15		4.459,6	58.662,2	7,6
- Nord		939,9	11.792,7	8,0
- Continentale		2.201,7	21.865,4	10,1
- Sud		1.318,0	25.004,1	5,3
NSM		486,8	37.582,0	1,3

Fonte: Nostra elaborazione su dati della Commissione Europea

Osservando l'ammontare delle risorse aggiuntive in termini assoluti per aggregati politici e geografici si nota come è l'Ue-15 a ricevere gran parte dei fondi Feasr, circa il 90% dei 4,9 miliardi totali. Sono i Paesi dell'area continentale a mostrare una *budget* superiore rispetto al nord e al sud d'Europa; in particolare Francia e Germania, da sole, rappresentano più di quanto venga destinato agli altri aggregati (circa il 40% del totale Ue-27). Considerando il peso finanziario che le modifiche hanno avuto rispetto all'attuale dotazione dei Piani nazionali di sviluppo rurale, si conferma come anche in termini relativi, le risorse destinate ai nuovi Stati membri (NSM) per le nuove priorità siano del tutto irrisorie. Situazione maggiormente differenziata quella dei Paesi dell'aggregato Ue-15. Considerando l'ultima colonna della tabella, dove sono evidenziati in grassetto i Paesi che presentano valori sopra la media europea, si nota come per molti degli Stati membri dell'area nord continentale i fondi aggiuntivi rappresentino oltre il 10% delle loro dotazioni (Danimarca, Olanda, Belgio, Francia e Germania); all'opposto Finlandia, Austria, Grecia e Portogallo sono gli unici dell'Ue-15 sotto la media europea e dei rispettivi aggregati. Le notevoli divergenze che si evidenziano tra nuovi e vecchi Stati membri e tra i Paesi possono essere spiegate dal meccanismo di finanziamento delle Nuove Sfide come previsto dal reg. 73/2009 (*Health Check*).

La quota di modulazione addizionale e progressiva² del periodo 2009 - 2012, totalmente destinata al finanziamento delle Nuove Sfide come previsto per i paesi dell'Ue-15 (Pupo D'Andrea, 2008), non si applica ai nuovi Stati membri che vedranno posticipata al 2012 l'applicazione della modulazione ad un tasso ridotto del 3%. Considerando che oltre l'80% delle risorse derivanti dalla modulazione restano disponibili allo Stato membro che le ha generate³, si spiega facilmente la notevole differenza di risorse disponibili per le nuove priorità tra nuovi e vecchi Stati membri. Così pure all'interno dell'Ue-15, è evidente come maggiori risorse per le Nuove Sfide si rendano disponibili negli Stati membri dove la spesa europea per il primo pilastro è più alta in ragione della specializzazione dell'agricoltura e quindi degli importi del pagamento unico su cui la modulazione viene applicata.

La determinazione delle priorità degli Stati membri

La ripartizione delle risorse aggiuntive tra Stati in termini assoluti e il peso che queste rappresentano nei rispettivi Piani strategici nazionali determina la necessità di un ulteriore approfondimento. In primo luogo occorrerebbe indagare se per i Paesi dove confluiscono maggiori risorse si sia registrato un cambio di strategia o un rafforzamento della strategia della politica di sviluppo rurale verso le tematiche ambientali, vista anche l'attualità della problematica per l'opinione pubblica e la portata strategica che gioca nel processo di riforma della PAC.

Limitatamente alle risorse *Health Check* e *Recovery Plan*, nella tabella 2 vengono illustrate le scelte strategiche dei singoli Paesi che emergono a seguito dell'approvazione delle modifiche ai programmi di sviluppo rurale.

A livello europeo, la salvaguardia della biodiversità risulta essere la sfida prioritaria con il 31,2% dei quasi 5 miliardi di euro supplementari. Seguono la gestione delle risorse idriche (26,9%), la ristrutturazione del settore lattiero-caseario (14,3%), la lotta ai cambiamenti climatici (14,1%), la diffusione della banda larga e l'innovazione (7,6%) e la promozione delle energie rinnovabili (5,6%).

Dallo studio delle scelte di suddivisione delle risorse tra Sfide all'interno degli aggregati geografici appare chiaramente come una quota consistente del *budget* previsto per biodiversità e gestione delle risorse idriche sia dovuto alla predilezione di tali priorità da parte delle aree dotate di maggiori risorse, in particolare l'area continentale dell'Ue-15; all'opposto i nuovi Stati Membri, che investono circa il 37% dei propri fondi a favore della ristrutturazione del settore lattiero-caseario, non riescono ad influenzare il dato medio comunitario in ragione dell'esiguità delle risorse disponibili. A questo proposito va notato che ben cinque Paesi dell'Ue-15: Portogallo, Lussemburgo, Austria, Grecia, e Germania, in realtà, investono oltre un quarto delle loro risorse sulla ristrutturazione del lattiero caseario, sottraendole così alle priorità ambientali.

Altra criticità che sembrerebbe emergere dalla suddivisione dei fondi tra Sfide operata dai vari Stati riguarda la scelta delle priorità da finanziare rispetto alla rilevanza della problematica. Esempio emblematico è quello dei fondi previsti per il cambiamento climatico. L'Europa settentrionale, la cui agricoltura potrebbe trarre addirittura vantaggio dalle conseguenze del cambiamento climatico, arriva ad attribuire a tale priorità circa il 20% del *budget*.

All'opposto, i Paesi dell'area mediterranea, con un'agricoltura potenzialmente più danneggiata dal possibile incremento delle temperature, prevede appena il 9% delle proprie risorse per la relativa Sfida. Inoltre, si registrano dotazioni nazionali assai differenti anche tra Stati appartenenti allo stesso aggregato geografico come tra Italia e Spagna che dovrebbero essere ugualmente interessate dagli effetti negativi derivanti dal cambiamento climatico⁴.

Tabella 2 - Suddivisione risorse Feasr per le nuove sfide tra Stati membri

	Stati	Cambiamenti climatici		Energie rinnovabili		Risorse idriche		Biodiversità		Latte		Banda larga/Innovazione		Totale	
		Mln €	%	Mln €	%	Mln €	%	Mln €	%	Mln €	%	Mln €	%	Mln €	%
Nord	Danimarca	22	17,7	7	5,6	61	49,2	34	27,4	-	-	-	-	124	100
	Finlandia	3	4,4	3	4,4	31	45,9	2	2,2	2	3,0	27	40,0	68	100
	Irlanda	19	13,0	-	-	26	18,0	88	60,0	-	-	13	9,0	146	100
	Svezia	19	15,6	34	28,7	13	11,1	31	25,6	2	1,4	21	17,6	120	100
	Regno Unito	130	26,9	4	0,9	104	21,6	235	48,8	3	0,7	6	1,3	483	100
Continentale	Austria	21	21,6	-	-	-	-	21	21,6	40	41,2	15	15,5	97	100
	Belgio	18	26,1	10	14,5	22	31,9	12	17,4	7	10,1	-	-	69	100
	Germania	253	26,8	22	2,4	165	17,5	265	28,1	232	24,6	6	0,6	943	100
	Francia	17	1,7	16	1,6	461	46,5	468	47,2	-	-	30	3,0	992	100
	Lussemburgo	-	-	2	50,0	-	-	-	-	2	50,0	-	-	5	100
	Paesi Bassi	23	23,1	19	19,1	21	21,1	23	23,1	-	-	13	13,6	98	100
Sud	Spagna	19	3,3	84	14,6	187	32,5	246	42,7	39	6,8	0	0,1	574	100
	Grecia	19	10,8	-	-	70	39,9	-	-	44	25,1	42	24,1	175	100
	Italia	83	17,7	29	6,2	88	19,0	86	18,4	88	18,8	93	19,9	466	100
	Portogallo	1	1,0	-	-	-	-	1	1,0	70	68,6	30	29,4	102	100
Nuovi Stati Membri	Cipro	-	-	-	-	-	-	1	55,4	-	-	1	44,6	2	100
	Rep. Ceca	15	35,0	8	19,0	7	16,0	-	-	13	30,0	-	-	42	100
	Estonia	-	-	-	-	-	-	-	-	3	36,7	6	63,3	9	100
	Ungheria	-	-	-	-	-	-	-	-	54	100,0	-	-	54	100
	Lettonia	-	-	-	-	-	-	-	-	13	100,0	-	-	13	100
	Lituania	-	-	0	1,9	-	-	-	-	18	78,1	4	20,0	22	100
	Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100,0	-	-	1	100
	Polonia	-	-	4	2,2	34	20,0	10	5,9	62	36,9	59	35,0	169	100
	Slovacchia	12	44,0	-	-	-	-	10	38,0	-	-	5	18,0	28	100
	Slovenia	5	46,9	1	10,0	1	7,0	-	-	0	3,1	4	33,0	12	100
	Bulgaria	-	-	12	35,3	19	55,9	-	-	3	8,8	-	-	34	100
Romania	18	18,0	36	35,0	22	22,0	13	13,0	12	12,0	-	-	102	100	
Ue 27		695	14,1	291	5,9	1332	26,9	1544	31,2	709	14,3	376	7,6	4948	100
Ue 15		645	14,5	230	5,2	1250	28,0	1510	33,8	529	11,9	297	6,7	4461	100
- Nord		192	20,5	49	5,2	236	25,1	389	41,4	7	0,7	68	7,2	940	100
- Continentale		331	15,0	69	3,1	669	30,4	788	35,8	282	12,8	64	2,9	2203	100
- Sud		121	9,2	113	8,5	345	26,2	332	25,2	241	18,3	165	12,5	1317	100
Nuovi Stati Membri		51	10,4	61	12,5	83	17	35	7,1	180	36,9	79	16,2	488	100

Nella valutazione delle scelte operate a livello nazionale occorre però tenere presente che alcuni interventi perseguono di fatto più priorità contemporaneamente; in fase di programmazione delle azioni, le autorità di gestione, seguendo le linee guida dettate dall'Unione europea, hanno dovuto indicare la Sfida a favore della quale l'intervento produce l'effetto potenziale maggiore (Allegato 4, Reg 1698/2005).

In altre parole, è legittimo ipotizzare che le risorse destinate, ad esempio, alle energie rinnovabili producano effetti potenzialmente positivi sul cambiamento climatico. Così pure alcuni degli interventi "contabilizzati" nella Sfida cambiamento climatico possono avere risvolti in termini di biodiversità o risorse idriche.

Per riuscire a determinare in concreto quali di questi interventi siano multi - obiettivo, occorrerebbe un approfondimento degli interventi previsti nelle misure dei Psr.

Infine, va ricordato che alcuni degli interventi volti al perseguimento delle Nuove Sfide e della diffusione della banda larga possono essere finanziati anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali europei (Verrascina, 2010). Infatti, la normativa europea impedisce il doppio finanziamento di un medesimo intervento (per la cosiddetta complementarietà tra fondi), questo potrebbe spiegare alcune scelte apparentemente anomale di alcuni Paesi quali la Spagna che prevede scarse risorse per banda larga e innovazione da gestire dentro i programmi di sviluppo rurale⁵.

Queste riflessioni tuttavia possono non essere sufficienti a spiegare interamente le differenze riscontrate.

L'analisi della spesa per Nuove Sfide su valori unitari

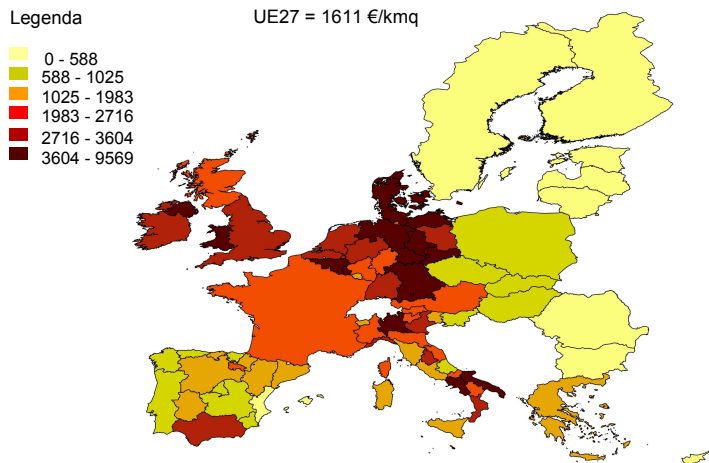
Le disomogeneità osservate tra Stati membri in merito alle risorse disponibili e alle priorità individuate, si accentua entrando nell'analisi dei singoli Psr da cui si desume la situazione nazionale fin qui descritta. Innanzitutto, come per tutte le risorse previste per lo sviluppo rurale, anche in questo caso gli Stati membri sono obbligati al cofinanziamento aumentando l'effettiva disponibilità di risorse per il perseguimento degli obiettivi fissati. La spesa pubblica europea relativa alle nuove priorità che si viene così a determinare è pari a circa 7 miliardi di euro⁶.

Se comparata con la spesa pubblica europea per la politica di sviluppo rurale del periodo 2007-2013 (oltre 150 miliardi di euro), si evidenzia di nuovo la sproporzione tra limitatezza delle risorse aggiuntive e la rilevanza degli obiettivi a cui sono destinate. Per un migliore confronto tra le strategie adottate dai singoli Stati Membri e la congruità delle risorse stanziare, la spesa pubblica destinata alle Nuove Sfide è stata rapportata all'estensione territoriale e alla popolazione.

La scelta dei denominatori è motivata dalla necessità di utilizzare grandezze significative per tutte le Sfide e in grado di

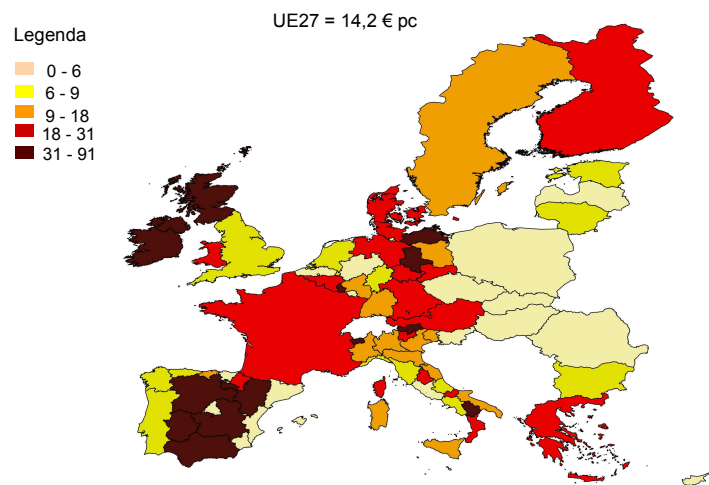
tenere contemporaneamente conto della generalità delle priorità rafforzate, che non riguardano evidentemente solo le aree rurali. Nelle figure 1 e 2 che seguono è possibile visualizzare il contributo degli 88 programmi di sviluppo rurale in termini di dotazioni pro-capite e per chilometro quadrato⁷.

Figura 1 - Nuove Sfide e Recovery Package - Dotazione regionale per superficie territoriale



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat e della Commissione Europea

Figura 2 - Nuove Sfide e Recovery Package - Dotazione regionale per abitante

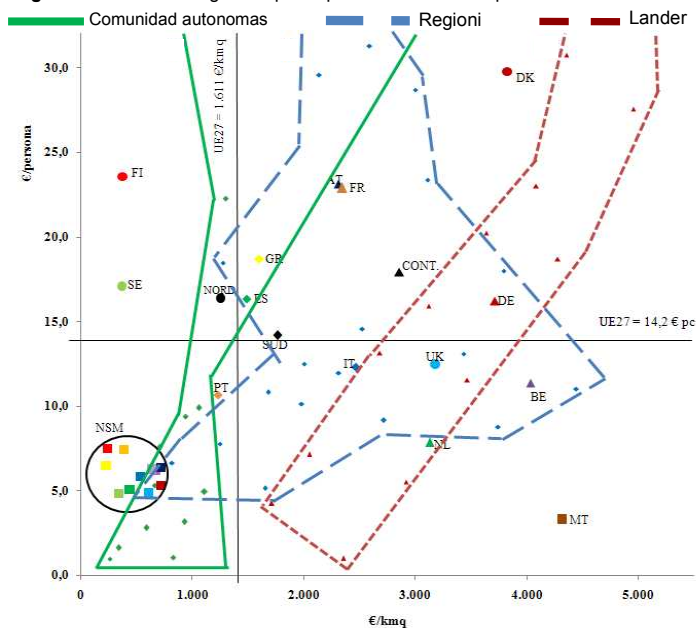


Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat e della Commissione Europea

Dalle figure si nota innanzitutto l'estrema diversità dell'architettura della programmazione e in particolare la frammentazione amministrativa di alcuni Stati Membri, come Spagna, Italia e Germania e la notevole differenziazione tra Psr in termini di spesa unitaria. Dalla diversa appartenenza dei Psr alle classi di spesa individuate, soprattutto tra regioni contigue, è possibile ipotizzare che la suddivisione delle risorse non sia legata alle problematiche ambientali che interessano tutta la popolazione o all'estensione del territorio su cui la politica è chiamata ad operare. Piuttosto si conferma come il meccanismo di finanziamento scelto per le Nuove Sfide sia determinante almeno nello spiegare la disomogeneità della spesa unitaria a livello di singolo Psr. A fronte di una spesa media europea di circa 14 euro per persona e 1600 euro per chilometro quadrato, si può osservare come sia l'Europa continentale a presentare valori maggiori, che superano i 3.000 euro di spesa per chilometro quadrato e oltre i 18 euro per abitante, all'opposto dei nuovi Stati membri che si classificano nelle classi di spesa più basse in entrambi i denominatori utilizzati. Se si osservano i singoli Paesi, in particolare quelli che presentano una

programmazione regionale della spesa, emerge subito che la Germania appare divisa verticalmente in due parti: quella orientale, dove solo la regione di Brandeburgo e Berlino non raggiungono la fascia più alta di spesa, e quella occidentale. Il Regno Unito esibisce una situazione simile a quella tedesca, visto che tutte le regioni si posizionano nelle fasce più alte, anche se predomina nettamente l'Irlanda del Nord, con un budget per unità territoriale più che doppio rispetto a Galles ed Inghilterra e addirittura più che triplo rispetto alla Scozia. Anche la Spagna mostra una certa compattezza, con una dotazione supplementare per chilometro quadrato che oscilla per quasi tutte le sue regioni tra 588 e 1.983 euro; ad eccezione dell'Andalusia e Rioja, che hanno un budget per unità territoriale superiore, e delle isole (Baleari e Canarie) e della regione di Valencia, che appartengono alla fascia più bassa. Tra tutti, comunque, il Paese che appare maggiormente frammentato e soprattutto diversificato, senza tendenze precise che caratterizzano un'area dalle altre, è senza dubbio l'Italia, che mostra regioni appartenenti a cinque delle complessive sei fasce individuate rispetto alla spesa per chilometro quadrato. Una ancor maggiore eterogeneità del contesto italiano si osserva nella cartina che riporta la distribuzione della spesa per abitante, tanto che si passa dal Lazio, con 5,1 euro per persona, alla Valle d'Aosta, con una somma a disposizione per persona di 43,6 euro.

Figura 3 - Dotazione regionale per superficie territoriale e per abitante



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat e della Commissione Europea

Al fine di fornire un'informazione ancora più completa, vengono messi in relazione sugli assi cartesiani i valori che ciascun Paese mostra per le due grandezze considerate in termini di spesa pubblica (Figura 3).

Il grafico è stato suddiviso in quattro quadranti dalle linee tracciate in corrispondenza della media aggregata europea. Inoltre si sono rappresentati gli Stati appartenenti alle diverse aree geografiche con simboli differenti, per esaltare le tendenze delle zone europee oltre che la posizione del singolo Paese rispetto alla media.

Si evidenzia con maggiore chiarezza come i NSM si trovino tutti, sia per quanto riguarda la spesa pro-capite per le Nuove Sfide che quella per chilometro quadrato, ampiamente al di sotto del valore Ue-27, fatta eccezione per Malta.

Per quanto riguarda l'Ue-15 i paesi che mostrano i valori più elevati sono Irlanda con circa 45 euro per persona e il Lussemburgo con 9.513 euro per chilometro quadrato (esclusi per ragioni grafiche dalla figura), seguiti, da Danimarca, Belgio e Germania.

In generale comunque sono i Paesi dell'Europa settentrionale e continentale a distinguersi in relazione alla spesa unitaria: sei nazioni su undici mostrano entrambi i valori per spesa unitaria superiori a quelli della media Ue-27, mentre gli altri oltrepassano il dato europeo per almeno una delle due grandezze considerate. I quattro Stati dell'Europa mediterranea invece si aggirano tutti intorno alla media europea.

Il grafico permette di scendere ancor più nel dettaglio attraverso l'analisi della distribuzione della spesa su valori unitari dei singoli Psr regionali per tre paesi in particolare: Italia, Germania e Spagna (nella figura rappresentati rispettivamente dai rombi azzurri, i rombi verdi ed i triangoli rossi)⁸.

Tracciando le linee che circoscrivono tutti i punti appartenenti ad una stessa nazione si rileva come rispetto alla spesa pro-capite per le Nuove Sfide i valori relativi ai tre Paesi si distribuiscono in parte sopra ed in parte sotto la media europea, anche se Spagna ed Italia mostrano una concentrazione maggiore di regioni che non raggiungono la soglia dei 14 € per persona; in particolare è l'Italia a risentirne maggiormente, riportando una media nazionale anch'essa inferiore a tale limite.

Considerando la spesa unitaria territoriale invece è la Spagna l'unico Stato dei tre a presentare un valore nazionale sotto la media europea al contrario della Germania che non presenta alcun valore al di sotto di questa e si evidenzia chiaramente per la maggior dotazione di spesa dei singoli Psr.

Nel complesso è quindi la Germania a presentare un bilancio maggiormente positivo, seguita dall'Italia, che appare quella più in linea con i valori europei, per chiudere con la Spagna.

Chiara indicazione di questo è fornita dalla posizione dei rispettivi Psr: mentre i tedeschi si collocano esclusivamente nei due quadranti di destra del grafico, mostrando una certa uniformità di comportamento, la Spagna si posiziona prevalentemente nei due quadranti a sinistra.

I Psr italiani sono tuttavia quelli che mostrano tra loro una maggiore difformità. A conferma si può notare come l'area e la forma dell'insieme definito dal tracciato che li racchiude sia molto più ampio ed irregolare rispetto all'area relativa agli altri due Stati Membri. Pur trattandosi di un'analisi preliminare su dati di programmazione, la forte disomogeneità osservabile anche tra regioni contigue, soprattutto in alcuni casi come quello italiano, è un elemento assai rilevante soprattutto con riferimento alle caratteristiche globali delle problematiche ambientali.

Si può desumere infatti che l'intensità di investimento pro-capite e territoriale non sia legata né al contributo potenziale che ogni programma potrebbe apportare in termini di benefici, né all'intensità della problematica sul territorio amministrativo considerato.

A conferma delle evidenze emerse occorrerebbe un maggior approfondimento dell'analisi sui consuntivi di spesa per le Nuove Sfide che saranno disponibili dal 2011, e tramite l'utilizzo di indicatori che tengano conto della specificità della problematica ambientale delle singole priorità.

Considerazione conclusive

A fronte della limitatezza delle risorse previste per le Nuove Sfide e delle altre criticità che emergono dall'analisi della distribuzione delle risorse e del loro impiego, va sottolineata la notevole rilevanza politica dell'operazione condotta dall'Europa per le motivazioni che hanno spinto a perseguire con spiccata determinazione i traguardi fissati per le nuove priorità, prevedendo addirittura una gestione e un sistema di monitoraggio e valutazione separati rispetto alle altre risorse⁹.

Le Nuove Sfide, ed in particolare i cambiamenti climatici, la biodiversità, la gestione delle risorse idriche e le energie rinnovabili, sono tematiche trasversali e generazionali, destinate a tener banco sullo scenario internazionale nei prossimi decenni.

Inserirle nel corrente periodo di programmazione, seppure con risorse limitate, significa sperimentare sul campo le capacità di raggiungere certi obiettivi, la funzionalità delle procedure, la

validità degli indicatori per poi perfezionare tutto l'apparato e garantire un suo miglior funzionamento nell'imminente futuro.

A conferma, uno dei tre obiettivi enunciati nella comunicazione della commissione "*The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*", (COM 2010, 672/5) è chiaramente ispirato alle Nuove Sfide della politica di sviluppo rurale, così pure rispetto al secondo pilastro si precisa come l'ambiente, il cambiamento climatico e l'innovazione saranno le tematiche centrali che ispireranno la costruzione della politica di sviluppo rurale futura.

Si può affermare quindi che l'*Health Check* ed il *Recovery Plan* hanno contribuito in modo sostanziale a delineare un più chiaro indirizzo della politica di sviluppo rurale ed alla costruzione di linee strategiche da porre alla base del futuro sviluppo della Politica agricola comune nel periodo 2014-2020, aprendo la strada ad una maggiore integrazione di questa politica con le altre politiche comunitarie.

Note

¹ In realtà, oltre alle risorse previste per le Nuove Sfide e per la banda larga le regioni hanno provveduto ad allocare gli ulteriori fondi provenienti dalle riforme Ocm, circa 14 miliardi sul totale di oltre 96,2 miliardi di fondi aggiuntivi Feasr. Un quadro riassuntivo sulla normativa di riferimento, nonché una prima analisi delle scelte compiute dai PSR italiani nel quadro dell'*health check* e del *recovery plan* è presentata dalla Rete Rurale Nazionale (2010).

² Fermo restando la franchigia di 5.000 € di aiuti per azienda per l'applicazione della modulazione, l'*Health check* ha previsto per i paesi dell'Ue-15 dal 2009 un aumento progressivo della modulazione fino al raggiungimento di una quota del 5% nel 2012 che si aggiunge alla preesistente modulazione di base del 5%. Per gli aiuti superiori a 300.000 € è previsto un ulteriore taglio del 4%.

³ Reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, punti dall'8) al 18) ed artt. dal 7 al 10.

⁴ Sulle conseguenze del cambiamento climatico in Europa, in breve: Commissione Europea, *Agricoltura UE - affrontare la sfida del cambiamento climatico*, 2008. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/climate_change/leaflet_it.pdf

⁵ Sullo stato di copertura della banda larga in Europa: IDATE Consulting & Research, *Broadband Coverage in Europe*, dicembre 2009; http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/annual_report/2009/sec_2009_1103.pdf

⁶ La spesa pubblica, ossia risorse Feasr a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale ed eventualmente regionale, è frutto delle scelte operate nei singoli Psr circa l'allocazione dei fondi tra le misure finanziabili dalle Nuove Sfide. Inoltre, riguardo al cofinanziamento, gli Stati Membri e le Regioni sono chiamati ad un minor concorso. Il regolamento europeo stabilisce un tasso di cofinanziamento agevolato, rispettivamente del 10% per le regioni convergenza e 25% per le regioni competitività (art. 70, Reg. 1698/2005).

⁷ Per ragioni grafiche i territori corrispondenti ai PSR francesi di *Guadeloupe, Guyane, Martinique* e *Réunion* non sono stati riportati nelle cartine.

⁸ Per ragioni grafiche sono state escluse dalla figura le regioni spagnole di *Aragón, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura*, le regioni tedesche di *Mecklenburg-Vorpommern* e *Sachsen-Anhalt*, e per l'Italia Valle D'Aosta e Bolzano, con dotazioni pro-capite superiori ai 35 euro per persona.

⁹ Reg. (CE) n. 363/2009 della Commissione, considerazioni iniziali al punto 12) ed Allegato allo stesso Regolamento, punto 3 lettere a) e b), in modifica delle disposizioni e degli allegati previsti dal Reg. (CE) n. 1974/2006.

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea, COM (2010) 672/5, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>
- Monteleone A., (2010), "La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro", *Agrireregionieuropa*, n. 20, http://www.agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=577
- Pupo D'Andrea M. R., (2008), Finestra sulla PAC, *Agrireregionieuropa*, n. 15 www.agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=404
- Rete Rurale Nazionale, (2010), *Le Nuove Sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei PSR nel quadro dell'Health Check e del Recovery Plan*, www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/5%252F5%252FD%252FD.498599f5cc142836d898/P/BLOB%3AID%3D3214
- Verrascina M., (2010), Banda larga, una sfida per le aree rurali, *Agrireregionieuropa*, n. 20 www.agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=676

Bilancio UE: ieri oggi e domani

Giovanni La Via, Marcella Bucca, *Parlamento europeo*

Bilancio UE e agricoltura: alcuni dati di base

Il bilancio annuale dell'Unione europea ammonta nel 2010 a 141,4 miliardi di euro in impegni di spesa e 122,9 miliardi di euro in pagamenti, cifre importanti che si traducono in termini di spesa *pro capite* in circa 235 euro per cittadino. Con circa 60 miliardi di euro impegnati nella Rubrica 2 - *Conservazione e gestione delle risorse naturali* - il 43 % del bilancio europeo è rappresentato dall'agricoltura (incluso lo sviluppo rurale, che si attesta a circa 11% del bilancio).

Il 6% della spesa totale viene, invece, utilizzata per coprire i costi amministrativi dovuti alla gestione dell'UE. Quest'importo copre le spese di funzionamento di tutte le istituzioni (in particolare della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri) e i costi di traduzione e interpretazione per le 23 lingue ufficiali dell'UE. Circa la provenienza dei fondi, oltre la metà viene coperta dalle risorse basate sul reddito nazionale lordo (RNL), attraverso un'aliquota percentuale uniforme applicata all'RNL di ciascuno Stato membro. Benché costituiscano un elemento di bilanciamento, queste risorse sono attualmente l'entrata più importante e ammontano al 76% circa delle entrate totali.

Seguono, con un'incidenza del 12% delle entrate totali, le cosiddette risorse proprie tradizionali (RPT), che consistono principalmente nei dazi doganali percepiti sulle importazioni di prodotti provenienti dai paesi Terzi, e infine le risorse basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), che consistono in un'aliquota percentuale uniforme applicata alla base imponibile IVA armonizzata di ciascuno Stato membro, che ammontano all'11% delle entrate totali.

Quello del 2011 è un bilancio "speciale" considerando che è il primo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona per effetto del quale al Parlamento europeo sono attribuiti gli stessi poteri decisionali del Consiglio. Ma è anche il primo bilancio senza aumenti, per il quale, cioè, il Parlamento ha dato piena prova di una politica attenta e responsabile rispettando, a differenza di quanto avvenuto negli ultimi 20 anni, i limiti del Quadro finanziario pluriennale (QFF).

Lo scorso 27 ottobre sono cominciati i lavori del Comitato di conciliazione, che ha il non facile compito di delineare una soluzione di compromesso per il bilancio UE 2011.

A differenza di quanto proposto dal Parlamento europeo (+ 5,9% in pagamenti rispetto al Bilancio generale per l'esercizio finanziario 2010), un gruppo di dodici Stati Membri ha posto il limite del + 2,9 %; dato che si traduce in un taglio di circa 4 miliardi di euro in pagamenti, di cui circa 890 milioni proprio per la Rubrica 2 e proprio a nocimento dell'agricoltura europea.

Di questi, 890 milioni, 336 milioni riguardano, infatti, la linea relativa agli interventi nei mercati agricoli. A rischio il fondo latte di 300 milioni di euro, istituito lo scorso anno per fronteggiare la crisi nel comparto lattiero-caseario e nuovamente riproposto dal Parlamento mentre "passerebbe il turno" il programma "latte nelle scuole" (32 milioni di euro). A rischio sono anche gli interventi per l'apicoltura (8 milioni di euro), il programma LIFE+ (6,7 milioni di euro) e il programma di gestione per le risorse ittiche (2 milioni di euro).

Il mancato accordo in sede di Comitato di conciliazione del 15 novembre 2010 scuote gli animi lasciando prefigurare il ricorso da parte dell'Unione Europea al sistema dei dodicesimi, ovvero la divisione del bilancio dell'esercizio finanziario precedente per 12, e la gestione su base mensile nell'ambito di quei limiti sino al raggiungimento di un accordo definitivo.

Una simile ipotesi condurrebbe a molteplici conseguenze sotto diversi aspetti. Per quanto riguarda il settore agricolo, gli effetti sarebbero contenuti considerando che in condizioni normali, ad

esempio, i pagamenti diretti sono effettuati dagli Stati Membri che vengono poi rimborsati all'inizio dell'esercizio successivo; procedura, questa, che non consentirebbe, però, nel caso di mancata approvazione del bilancio, il rimborso agli Stati Membri ai primi mesi del 2011. Ben più ampie le ripercussioni politiche di un mancato accordo sul bilancio UE.

In primo luogo, si ricorda la mancata attivazione del Servizio Europeo di Azione esterna (SEAE) e la non osservanza di alcune priorità previste dal Trattato di Lisbona quali, nello specifico, quelle legate alla partecipazione del Parlamento europeo alla definizione del QFF, alla modifica dello strumento di flessibilità e all'avvio delle risorse proprie dell'Unione europea. Il 26 novembre 2010 la Commissione adotta una nuova proposta di bilancio per il 2011. Rispetto alla lettura del Parlamento europeo è stato necessario effettuare un taglio di 2,89 miliardi di euro che ha riguardato 300 milioni per il fondo latte, 800 milioni per lo sviluppo rurale e 270 per i *clearance of accounts*. Il resto dei tagli è stato fatto sulla politica di coesione (800 milioni). Restano invariate le risorse destinate al LIFE+ mentre potenziate (10 milioni aggiuntivi) risultano quelle per il programma di eradicazione e sorveglianza delle malattie animali. Alla luce della nuova proposta, anche al fine di ottemperare i futuri obiettivi di sviluppo - peraltro definiti nella strategia Europa 2020 - il Parlamento europeo richiede al Consiglio di definire un accordo tra le due istituzioni in base al quale in caso di necessità di risorse supplementari il Consiglio acconsenta ad un adattamento nel corso dell'anno finanziario.

Aperti restano invece i problemi relativi alle priorità politiche e in particolar modo quelli riferibili alla necessità di margini meno rigidi che potrebbero essere concessi attraverso una maggioranza qualificata del Consiglio mentre lo strumento di flessibilità richiede l'unanimità, così come previsto dall'accordo interistituzionale del 2006 che definisce la disciplina di bilancio per il periodo 2007-2013.

Una procedura, quella dell'approvazione del bilancio, che ogni anno si rinnova, tra le contingenze del momento, nella logica di creare un valore aggiunto europeo in modo che la spesa generi benefici chiari e visibili a favore dell'Unione.

I cittadini e tutti i soggetti coinvolti nel sistema Europa devono, infatti, essere consapevoli, per dirla con Barroso, che "un euro speso a livello europeo è sicuramente meglio di un euro speso a livello nazionale o locale".

Effetti a livello aziendale della regionalizzazione degli aiuti diretti attraverso i dati RICA

Antonella Bodini, Andrea Povellato, Alfonso Scardera

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

Il sistema dei pagamenti disaccoppiato noto come Pagamento unico aziendale (PUA), introdotto con la riforma della PAC del 2003, ha consentito alle aziende europee di ricevere il medesimo livello di sostegno garantito nel passato attraverso le misure a superficie accoppiate a specifiche colture, al netto della graduale rimodulazione che ha eroso l'ammontare complessivo di aiuti afferenti al primo pilastro. Nell'ambito delle diverse opzioni a disposizione degli Stati membri, l'Italia ha adottato il modello "storico" riconoscendo alla singola azienda la media degli importi ricevuti nel triennio 2000-2002. Al contrario di altri Paesi come la Germania, che hanno preferito ridurre gradualmente tale diritto a favore di una quota crescente di pagamento "regionalizzato" uguale per tutte le aziende e commisurato alla superficie coltivata, indipendentemente dalle produzioni ottenute (MIPAAF-INEA, 2010).

Il modello storico ha il vantaggio di non modificare in modo significativo il quadro degli aiuti in situazioni di sostanziale stabilità dell'assetto produttivo, ma ha anche l'evidente svantaggio di giustificare l'erogazione di un sussidio sulla base di un diritto acquisito ormai dieci anni fa e, molto probabilmente, in presenza di rilevanti cambiamenti nell'allocazione dei fattori e delle produzioni. È quindi emersa una forte richiesta di modificare l'attuale modello di sostegno al fine di garantire un aiuto più equo e uniforme, capace cioè di ridurre le differenze ora esistenti tra i livelli di aiuto ricevuti dalle aziende nell'ambito dello stesso territorio. Già l'*Health check* nel 2008 aveva introdotto la facoltà di regionalizzare e/o di ravvicinare gli aiuti, mentre il dibattito sul futuro della PAC dopo il 2013, e anche i primi documenti ufficiali, prefigurano un'evoluzione dei pagamenti diretti verso l'obbligo di un sistema di aiuti per ettaro uguale per regione amministrativa (regionalizzazione o *flat rate*), secondo la quale la redistribuzione del sostegno comunitario avviene tra le aziende della regione di appartenenza, comprese quelle che nel periodo storico di riferimento non avevano ricevuto aiuti diretti della PAC. Si stanno anche valutando altre opzioni che mettono in discussione il sistema impostato sulla superficie agricola e prevedono di integrare il calcolo del sostegno aziendale con altri parametri economico-strutturali. Diversi studi hanno stimato gli effetti redistributivi conseguenti alla regionalizzazione del sostegno secondo le possibilità previste dall'*Health check*, quantificandone gli effetti a livello territoriale e tra ordinamenti produttivi. Anania e Tenuta (2008) - basando le loro ipotesi sui dati dell'indagine ISTAT sulle strutture agricole del 2005 per quanto riguarda la superficie agricola e sull'ammontare degli aiuti di fonte AGEA distinti per Regione e zona altimetrica - concludono che la regionalizzazione determina una redistribuzione tanto più grande quanto maggiore è il grado di accorpamento della "regione di resa" (es. Italia o circoscrizione geografica, anziché regione amministrativa), mentre l'inclusione o l'esclusione dei titoli speciali non determinerebbe effetti rilevanti sulla distribuzione tra aree geografiche, ma soltanto tra aziende. Pupo D'Andrea (2009) valuta l'impatto della redistribuzione degli aiuti rispetto a diverse definizioni di "regione" in cui suddividere l'Italia e con tre soglie di regionalizzazione, utilizzando il campione RICA del 2006. Anche questo studio conferma come gli impatti dipendano sostanzialmente dalla "regione di riferimento" prescelta e dalla percentuale di regionalizzazione. Gli effetti più negativi riguarderebbero le aziende che ricevono oltre 20.000 euro di aiuto, mentre le aziende con pagamenti compresi tra 2.000 e 5.000 euro beneficerebbero di un maggiore sostegno, al pari delle aziende con ordinamenti produttivi che storicamente non hanno mai goduto di aiuti diretti della PAC. Entrambi gli studi si concentrano sugli impatti redistributivi degli aiuti senza misurare quali effetti si producono sulla redditività aziendale o su parametri strutturali come il lavoro. A livello europeo, uno studio finanziato dal Ministero dell'agricoltura britannico, utilizzando i dati della RICA¹, ha analizzato il contributo del sostegno comunitario alla formazione del reddito aziendale, e gli effetti conseguenti ad una sostanziale riduzione o abolizione del sostegno pubblico. La ricerca ha messo in luce come le aziende molto specializzate e più orientate verso produzioni che tradizionalmente hanno una forte dipendenza dai pagamenti diretti possano risentire maggiormente della riduzione degli aiuti in termini di vitalità economica (Vrolijk *et al.*, 2010). Il presente lavoro cerca di stimare gli effetti sui risultati economici aziendali nell'ipotesi di regionalizzazione degli aiuti diretti, facendo ricorso alle informazioni tecniche e contabili fornite dalla rete contabile RICA. Questa può essere opportunamente utilizzata perché il campione è disegnato per essere rappresentativo della singola regione amministrativa, e garantisce l'inclusione nel campione di aziende appartenenti ad ogni ordinamento produttivo (OTE) e classe di dimensione economica (UDE). L'indagine RICA, inoltre, rileva l'ammontare del sostegno pubblico percepito dalle aziende agricole, offrendo quindi la possibilità di misurare gli effetti di una sua variazione sui risultati economici aziendali e di commisurarli ai fattori

produttivi impiegati. Questo studio si concentra sulla stima degli effetti redistributivi a livello di dimensione economica, orientamento tecnico-produttivo e zona altimetrica.

Il grado di sostegno alle aziende agricole italiane

La quantificazione del contributo offerto dall'intervento pubblico alle aziende agricole può essere effettuata utilizzando diversi punti di vista che consentono di comprendere in modo compiuto l'impatto del sostegno sul sistema aziendale. Generalmente i due parametri maggiormente utilizzati sono rappresentati dagli importi per ettaro o per capo e dall'importo complessivo aziendale. Il primo parametro è normalmente utilizzato nella definizione del livello degli aiuti - e tuttora costituisce la base del PUA - mentre il secondo è citato nelle analisi al fine di evidenziare la distribuzione degli aiuti tra tipologie aziendali di diverse dimensioni. In quest'ultimo caso i consistenti importi a favore di poche aziende di grandi dimensioni sono stati più volte denunciati come interventi iniqui. Sarebbe opportuno affiancare almeno altri due parametri: il sostegno per unità di lavoro e l'incidenza del sostegno sul reddito aziendale. Il primo parametro è citato sempre più spesso per consentire di valutare in modo più appropriato gli obiettivi sociali delle politiche agricole, nell'ipotesi che l'intensità di lavoro sia maggiore nelle aziende di piccole e medie dimensioni caratterizzate da una struttura produttiva più debole. Il secondo parametro, che è simile alla misura di sostegno calcolata dall'OECD (il *producer support estimate*), evidenzia il contributo al reddito agricolo che il sostegno pubblico è in grado di offrire. La misura di reddito agricolo che si è scelto di utilizzare in questo esercizio è rappresentata dal Valore aggiunto netto (VAN)² che, secondo Johnson *et al.* (2007), rappresenta un parametro adeguato alla valutazione del reddito delle aziende agricole, in quanto riflette il valore netto di beni e servizi prodotti dall'azienda e permette di quantificare la capacità di remunerazione di tutti i fattori produttivi aziendali, indipendentemente dal titolo di possesso dei fattori stessi. Il campione RICA rileva i parametri sopra citati in modo armonizzato secondo una metodologia contabile coerente a livello nazionale e comunitario e quindi si ha il vantaggio di non dover operare eccessive assunzioni come avviene nel caso in cui si utilizzino anche dati diverse (AGEA, Indagini Istat, ecc.). Per contro si deve tener conto che le modalità con cui l'indagine può essere condotta (rilevazione di aziende volontarie, insufficiente copertura di tutte le combinazioni di ordinamento produttivo e classe dimensionale) e le difficoltà di rilevazione per alcuni parametri inducono ad una certa prudenza nell'interpretazione dei risultati ottenuti. Va comunque sottolineato che la progettazione seguita nel disegno campionario e la modalità casuale di selezione delle aziende oggetto di rilevazione consentono di estendere all'universo i risultati campionari, così come è stato fatto nel presente studio, nel quale sono stati utilizzati i coefficienti di riporto all'universo, calcolati secondo la metodologia adottata dalla DG-Agri. Nella banca dati RICA è possibile distinguere l'ammontare degli aiuti di cui hanno beneficiato le aziende agricole in base alla provenienza degli aiuti (comunitaria, nazionale o regionale), alla modalità della loro erogazione (in conto esercizio, in conto capitale, in conto interessi) e alla identità dell'aiuto stesso (pagamento unico aziendale, modulazione, indennità compensativa, agro-ambiente, insediamento giovani, ecc.). I risultati presentati di seguito fanno riferimento al 2007. L'ammontare degli aiuti è stato, quindi, disaggregato in funzione della localizzazione geografica e altimetrica delle aziende, nonché in relazione alla loro tipologia (orientamento tecnico economico, dimensione economica), al fine di comprenderne la distribuzione e, di conseguenza, l'importanza nei diversi contesti analizzati. Il punto di partenza è l'identificazione delle aziende del campione RICA beneficiarie di aiuti pubblici. Non tutte le aziende della rete contabile percepiscono aiuti, quale conseguenza soprattutto della combinazione produttiva adottata,

basata su coltivazioni che evidentemente non godono degli aiuti PAC. Analizzando i dati campionari, si stima che circa il 22% delle aziende non riceva nessun aiuto pubblico, ma in termini di superficie la parte esclusa dagli aiuti si riduce al 6%, evidenziando quindi una assenza relativamente maggiore in aziende di piccole dimensioni caratterizzate probabilmente da ordinamenti ortofrutticoli e vitivinicoli, che tradizionalmente hanno un livello di sostegno abbastanza limitato. I contributi in conto esercizio destinati soprattutto al sostegno e alla compensazione del reddito sono largamente prevalenti (96%) rispetto ai contributi in conto capitale e in conto interessi destinati al sostegno degli investimenti. Infine, l'ultima distinzione riguarda gli aiuti al reddito relativi al primo pilastro che rappresentano circa il 90% dei contributi in conto esercizio rispetto alla residua quota di contributi per lo sviluppo rurale.

Tabella 1 - Contributi del primo pilastro distinti per tipologia geografica e produttiva (valori in euro)

	Contr medio aziendale	Contr. / SAU	Contr. / UL	Contr. / VAN
Circoscrizione				
Nord	6.914	394	4.747	17%
Centro	5.468	295	4.109	20%
Sud	3.821	288	3.161	18%
Zona altimetrica				
Montagna	3.225	174	2.433	12%
Collina	4.250	291	3.461	19%
Pianura	7.237	459	5.058	19%
Classi di UDE				
4 - < 8	1.517	281	2.028	21%
8 - < 16	2.697	274	2.598	22%
16 - < 40	5.494	269	3.547	19%
40 - < 100	12.711	328	5.183	17%
>=100	47.351	504	7.960	16%
Orientamento tecnico-economico				
Seminativi	8.626	392	8.345	38%
Ortofrutticoltura	223	99	92	0%
Coltivazioni permanenti	1.829	282	1.557	9%
Erbivori	10.422	311	5.751	18%
Granivori	10.197	402	3.018	4%
Policoltura	3.456	261	2.650	18%
Poliallevamento	6.182	299	4.049	22%
Coltivazioni e Allevamenti	8.318	303	5.421	23%
Totale aziende	5.182	332	3.937	18%

La tabella 1 evidenzia il grado di sostegno relativo alla quota parte di aiuto pubblico derivante dagli interventi del primo pilastro. Sinteticamente, gli oltre 5.000 euro per azienda corrispondono a 330 euro per ettaro di SAU, a quasi 4.000 euro per unità lavoro e incidono per il 18% sul VAN. Data la differenziazione strutturale, le aziende di maggiori dimensioni economiche raggiungono valori medi aziendali di quasi 50.000 euro, pagamenti per ettaro superiori ai 500 euro e un sostegno per unità lavoro di quasi 8.000 euro, ma l'incidenza relativa del sostegno sul VAN si riduce all'aumentare della dimensione. Da notare che tutti i parametri evidenziano valori inferiori alla media nelle aziende di montagna rispetto a quelle di pianura a dimostrazione di una sostanziale inefficacia di queste politiche nel sostegno alle aree e alle aziende più deboli.

I pagamenti per ettaro presentano una distribuzione piuttosto disuguale per effetto da un lato delle aziende che non ricevono alcun aiuto diretto (24%) o si attestano su valori molto bassi e dall'altro lato delle aziende che, grazie ai diritti speciali per la zootecnia associati al numero di capi di bestiame o agli aiuti ricevuti da alcune colture intensive (*in primis* pomodoro da industria e tabacco), evidenziano valori non sempre compatibili con una politica di sostegno equa (Tabella 2). La maggior parte degli aiuti si concentra intorno al valore medio di 332 euro per

ettaro, ma è abbastanza evidente che una quota consistente (20%) afferisce ad aziende con oltre 1000 euro/ha che rappresentano soltanto il 5% del totale e hanno una percentuale di terra, lavoro e valore aggiunto nettamente inferiore alla quota di aiuti che ricevono.

Tabella 2 - Contributi primo pilastro per classi di pagamento per ettaro di SAU

euro/ ha	N. aziende	SAU	UL_tot	VAN	Contributi
PUA assente	24%	7%	27%	25%	0%
< 100	10%	16%	11%	8%	2%
100-200	14%	15%	13%	9%	7%
200-300	15%	18%	14%	11%	14%
300-400	14%	19%	12%	12%	20%
400-500	10%	11%	8%	9%	14%
500-750	6%	7%	6%	8%	12%
750-1,000	3%	4%	3%	6%	10%
1,000-2,000	4%	3%	4%	8%	12%
2.000-5.000	1%	1%	1%	2%	6%
>5.000	0%	0%	0%	1%	2%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati RICA, 2007

Gli effetti della regionalizzazione a livello aziendale

Al fine di simulare uno scenario sufficientemente realistico di possibile regionalizzazione sono state adottate alcune assunzioni che contrastano parzialmente con la realtà degli aiuti ricevuti dalle aziende del campione nel 2007, considerando che il processo di disaccoppiamento non si era ancora concluso. Si è assunto che l'intero pacchetto di aiuti del primo pilastro fosse considerato disaccoppiato, anche per quei settori produttivi in cui il regime disaccoppiato non era ancora applicato, assumendo, di conseguenza, che l'ammontare degli aiuti fosse sostanzialmente identico. In secondo luogo, si è considerata l'intera SAU aziendale come eleggibile al PUA, anticipando quanto di fatto sta accadendo dal 2009 in poi. L'ipotesi di regionalizzazione esaminata in questo lavoro prevede che il *plafond* storico di ciascuna regione amministrativa rimanga inalterato, evitando quindi effetti redistributivi tra regioni, che si ritengono politicamente impraticabili. Sulla base di questa ipotesi il valore medio "regionalizzato" degli aiuti è calcolato rapportando il *plafond* storico di ciascuna regione amministrativa a tutta la SAU della stessa regione, comprendendo quindi anche la superficie storicamente non beneficiaria di aiuti, sempre sulla base dei dati RICA riportati all'universo. I valori variano da un minimo di 51 euro per ettaro in Valle d'Aosta a un massimo di 548 euro/ha della Lombardia. Le simulazioni sono state effettuate facendo variare soltanto l'ammontare di contributi del primo pilastro, assumendo quindi che l'allocazione dei fattori e delle produzioni rimanga costante anche a seguito della variazione del sostegno. Si tratta di un'ipotesi adottata per semplicità di analisi, escludendo alternative metodologiche basate su modelli di ottimizzazione che simulano gli effetti di un cambiamento delle politiche sulla produttività e sull'efficienza aziendale (Arfini, Donati, 2008). Sono state individuate due diverse ipotesi di regionalizzazione degli aiuti: (A) un valore medio degli aiuti per ettaro calcolato a livello di singola regione amministrativa e applicato al numero di ettari specifico di ogni azienda; (B) un valore medio ridotto del 30% nell'ipotesi che le negoziazioni europee sul bilancio della PAC comportino una

riduzione del budget a disposizione dell'Italia pari al 30%. Le tabelle 3 e 4 riportano i risultati delle simulazioni nelle due ipotesi. L'allargamento della base di beneficiari, includendo anche superfici storicamente escluse dagli attuali regimi di sostegno previsti dalla PAC, conduce evidentemente a una redistribuzione degli aiuti a favore di queste aziende, concentrate soprattutto negli ordinamenti ortofloricoli e delle coltivazioni permanenti, oltre che nei granivori dove peraltro l'esiguità della superficie rende poco significativa la differenza.

A questo primo effetto redistributivo si aggiunge la penalizzazione per le aziende con elevati aiuti per ettaro *ex ante*. In estrema sintesi le tipologie aziendali avvantaggiate dal passaggio a un nuovo regime di aiuti, nell'ipotesi A, risulterebbero essere: le aziende di montagna (+66%) con un aumento dell'incidenza dei contributi sul VAN dal 12 al 19%; le aziende medio-piccole, sotto le 40 UDE (+10: +14%); le aziende specializzate ortofloricole (+212%), in coltivazioni permanenti e con granivori e le aziende miste in generale. Le penalizzazioni più pesanti riguardano le aziende di pianura, che perderebbero il 15% degli aiuti ma ridurrebbero soltanto di 2 punti percentuali l'incidenza sul VAN, le aziende di grandi dimensioni (-24%), le aziende specializzate in seminativi (-10%) e negli erbivori (-4%).

Tabella 3 - Simulazione degli effetti della regionalizzazione sui contributi primo pilastro - Ipotesi A (valori in euro)

	Contr medio aziendale	Contr. / SAU	Contr. / UL	Contr. / VAN	Variazione % <i>ex post / ex ante</i>
Zona altimetrica					
Montagna	5.343	289	4.032	19%	66%
Collina	4.385	301	3.571	19%	3%
Pianura	6.181	392	4.320	16%	-15%
Classi di UDE					
4 - < 8	1.671	310	2.234	22%	10%
8 - < 16	3.071	312	2.958	24%	14%
16 - < 40	6.380	313	4.119	21%	16%
40 - < 100	13.193	341	5.379	18%	4%
>=100	35.906	382	6.036	12%	-24%
Orientamento tecnico-economico					
Seminativi	7.782	354	7.529	36%	-10%
Ortofloricoltura	694	307	287	1%	212%
Coltivazioni permanenti	2.146	331	1.827	10%	17%
Erbivori	10.051	300	5.546	18%	-4%
Granivori	11.669	460	3.453	5%	14%
Policoltura	4.296	324	3.294	22%	24%
Poliallevamento	6.228	301	4.078	22%	1%
Coltivazioni e Allevamenti	9.078	331	5.917	25%	9%
Totale aziende	5.182	332	3.937	18%	0%

Nota: *Ex ante* si riferisce ai dati in tabella 1; *Ex post* si riferisce ai dati della presente tabella.

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati RICA, 2007.

La riduzione del 30% del plafond di ogni regione (ipotesi B) comporterebbe un'ulteriore penalizzazione per la maggior parte delle tipologie, con una riduzione media di 5 punti percentuali dell'incidenza dei contributi, che passerebbero da 18 al 13% del VAN. Le uniche tipologie che continuerebbero a presentare un aumento dei contributi ricevuti sarebbero le aziende di montagna (+16%) e le aziende ortofloricole (+118%).

Da segnalare che la riduzione arriverebbe quasi a dimezzare gli aiuti alle aziende di grandi dimensioni e anche alle aziende di pianura.

Tabella 4 - Simulazione degli effetti della regionalizzazione sui contributi primo pilastro - Ipotesi B (valori in euro)

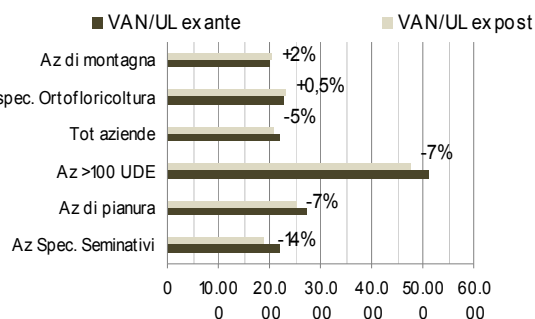
	Contr medio aziendale	Contr. / SAU	Contr. / UL	Contr. / VAN	Variazione % <i>ex post / ex ante</i>
Zona altimetrica					
Montagna	3.740	202	2.823	14%	16%
Collina	3.069	211	2.500	14%	-28%
Pianura	4.326	275	3.024	12%	-40%
Classi di UDE					
4 - < 8	1.170	217	1.564	17%	-23%
8 - < 16	2.150	218	2.071	18%	-20%
16 - < 40	4.466	219	2.883	16%	-19%
40 - < 100	9.235	238	3.765	13%	-27%
>=100	25.134	267	4.225	9%	-47%
Orientamento tecnico-economico					
Seminativi	5.447	248	5.270	28%	-37%
Ortofloricoltura	486	215	201	1%	118%
Coltivazioni permanenti	1.502	231	1.279	7%	-18%
Erbivori	7.036	210	3.882	13%	-32%
Granivori	8.168	322	2.417	3%	-20%
Policoltura	3.007	227	2.306	16%	-13%
Poliallevamento	4.359	211	2.855	17%	-29%
Coltivazioni e Allevamenti	6.355	231	4.142	19%	-24%
Totale aziende	3.627	233	2.756	13%	-30%

Nota: *Ex ante* si riferisce ai dati in tabella 1; *Ex post* si riferisce ai dati della presente tabella

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati RICA, 2007

Gli effetti in termini di VAN per unità lavoro, una misura della vitalità e del grado di efficienza dell'azienda, sembrano essere abbastanza rilevanti soltanto nell'ipotesi B di riduzione del 30% degli aiuti. Infatti, in conseguenza dell'incidenza rilevante ma non determinante dell'aiuto diretto, la perdita di reddito per addetto si attesterebbe in media intorno al 5%, mentre le riduzioni più drastiche riguarderebbero le aziende specializzate nei seminativi, le aziende di pianura e le aziende con oltre 100 UDE (Figura 1).

Figura 1 - Effetti sul VAN/UL nell'ipotesi B di regionalizzazione (-30%) per tipologia aziendale

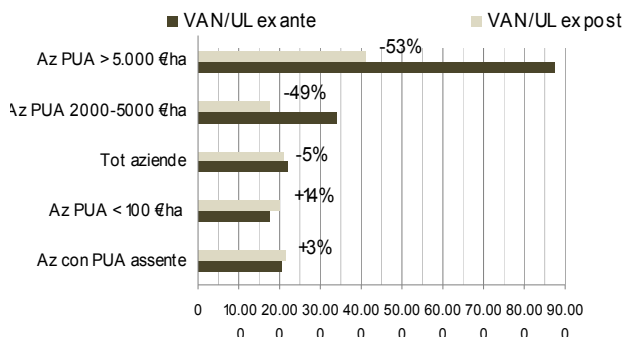


Fonte: nostre elaborazioni su banca dati RICA, 2007

Dall'altro lato l'aumento del reddito per addetto, o meglio il mantenimento del reddito, sarebbe significativo soltanto per le aziende di montagna. Naturalmente la situazione è ben diversa se si prendono in considerazione gli effetti per classe di PUA, dato che le aziende con PUA assente o molto basso aumentano il VAN per UL anche in presenza di una riduzione dei pagamenti

diretti del 30% semplicemente per l'effetto redistributivo. La redistribuzione agisce in senso opposto nelle aziende con PUA superiore ai 2.000 euro/ha, con forti penalizzazioni che riducono sensibilmente il VAN per UL (Figura 2).

Figura 2 - Effetti sul VAN/UL nell'ipotesi B di regionalizzazione (-30%) per classe di PUA



Fonte: nostre elaborazioni su banca dati RICA, 2007

Conclusioni

La richiesta di adottare un sistema di pagamenti regionalizzato è motivata anche dal rispetto di un principio di equità che dovrebbe essere sempre tenuto presente nel caso di una distribuzione di aiuti pubblici (EU Commission, 2008). La PAC è stata spesso criticata per aver tenuto in scarsa considerazione questo criterio nella definizione degli interventi tanto che, in presenza di una distribuzione della proprietà fondiaria piuttosto asimmetrica, i regimi di aiuto basati su pagamenti per ettaro generalmente sono a vantaggio delle aziende di grandi dimensioni.

Secondo i dati RICA sopra citati, il 20% delle aziende che ricevono i contributi aziendali più elevati ricevono il 59% dell'intero ammontare dei contributi³. Con l'ipotesi A di regionalizzazione si avrebbe una significativa riduzione di questa asimmetria, dato che la quota afferente al 20% dei maggiori beneficiari si ridurrebbe al 45%. Con l'ipotesi B (riduzione del 30% degli aiuti) la quota sarebbe ulteriormente erosa arrivando al 42%.

In sostanza la regionalizzazione sembra rispondere a principi di equità che non possono più essere elusi sia per quanto riguarda la distribuzione tra aziende di dimensioni diverse che, soprattutto, osservando la destinazione degli aiuti per zona altimetrica. Il costante richiamo a un maggiore sostegno per le aziende situate nelle zone marginali troverebbe un aiuto concreto in questa modifica del regime dei pagamenti diretti. Infine, per quanto riguarda la sostenibilità economica, analizzata osservando la variazione del valore aggiunto per unità lavoro, mediamente non sembra che vi siano effetti di grande rilievo. Soltanto alcune tipologie specifiche, che peraltro hanno beneficiato largamente dei sussidi in questi anni, sarebbero penalizzate in misura particolarmente significativa.

Note

¹ La Rete di Informazione Contabile Agricola (Rica) è lo strumento comunitario preposto alla raccolta ed elaborazione delle informazioni contabili di un campione di aziende agricole dell'Unione europea. Per approfondimenti si veda il sito www.rica.inea.it

² Il Valore aggiunto netto si ottiene dalla differenza tra Produzione lorda e costi correnti di produzione e ammortamenti.

³ Si ricorda che il campione RICA non include le aziende inferiori a 4 UDE che, probabilmente sposterebbero ancora più in alto la quota di contributi ricevuti dalle aziende con pagamenti diretti più elevati.

Riferimenti bibliografici

- Arfini F., Donati M. (2008), "Health Check ed efficienza delle aziende agricole: una valutazione comparativa su Quattro regioni agricole europee" *Rivista di Economia Agraria*, LXIII, n. 2
- Anania G., Tenuta A. (2008), *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n. 9, Gruppo 2013, Coldiretti
- EU Commission (2008), *Direct payments distribution in the EU-25 after implementation of the 2003 CAP reform based on FADN data*, DG-AGRI L.3. Microeconomic analysis of EU agricultural holdings
- Johnson J., Morehart M., Covey T., Ahearn M., Boone J.A., Poppe K.J., Vrolijk, H.C.J., Culver D. (2007), *The net value added approach as a tool for integration at the micro level*, Washington: Economic Research Service
- MIPAAF-INEA (2010), *La discussione sul futuro della PAC: quadro comunitario e interessi dell'Italia*, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, INEA.
- Pupo D'Andrea (2009), "Gli effetti redistributivi a livello aziendale di ipotesi alternative di pagamento unico regionalizzato in Italia", *Rivista di Economia Agraria*, LXIV, n. 1-2
- Vrolijk H.C.J., de Bont C.J.A.M, Blokland P. W., Soboh R.A.M.E. (2010), *Farm viability in the European Union; Assessment of the impact of changes in farm payments*, The Hague, LEI

Politica di sviluppo rurale 2007-2013: prime considerazioni sull'avanzamento della strategia

Alessandro Monteleone, Fabio Pierangeli

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

La politica di sviluppo rurale in Italia si trova di fronte all'ennesimo momento di svolta, in cui dimostrare sia la capacità di spendere le risorse a disposizione con l'efficienza necessaria a evitare il disimpegno automatico, sia di garantire qualità ed efficacia nel raggiungimento degli obiettivi strategici fissati a livello comunitario, nazionale e regionale.

Il momento è ovviamente decisivo, da un lato, perché arrivati a metà percorso è necessario riflettere sull'andamento dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) e comprendere se la strategia originariamente definita sia ancora valida e quali siano gli eventuali correttivi da apportare, anche alla luce dei prossimi risultati delle valutazioni intermedie dei programmi (Camaioni, Sotte, 2010). Dall'altro lato, il dibattito sul futuro della politica agricola comune sta progressivamente entrando nel vivo e non si può fare a meno di riflettere su quali sia la posizione che il nostro Paese dovrà assumere per poter contare su idonei strumenti per il primo e per il secondo pilastro.

Il contributo analizza, in primo luogo, l'avanzamento dei Psr fino a settembre 2010, al fine di evidenziare la *performance* finanziaria e le criticità nell'implementazione della politica di sviluppo rurale. Successivamente, l'analisi mira ad indagare l'avanzamento della spesa rispetto alle principali priorità strategiche individuate nel Piano strategico nazionale (Psn) (Mipaaf, 2009).

L'avanzamento finanziario dei PSR

La capacità di spesa dei diversi Psr rappresenta il primo indicatore su cui riflettere per comprendere il livello di efficienza con cui la strategia è attuata. Come si può osservare nella tabella che segue, al 31 settembre 2010, la spesa, dopo quasi quattro anni di attuazione, procede lentamente sia a livello nazionale, sia in diversi contesti regionali, mettendo in forse, di conseguenza, la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Tabella 1 - Avanzamento finanziario nei Psr italiani

Programma	Programmato FEASR (milioni di euro)	Programmato Spesa Pubblica (milioni di euro)	Pagato FEASR totale al 31/10/10 (milioni di euro)	Capacità di spesa (%)	Peso Trascina menti rispetto al pagato FEASR al 31/12/09 (%)	Rischio disimpegno automatico al 31/12/10 (milioni di euro)
	(a)	(b)	(c)	(d=c/a)	(e)	(f)
Piemonte	444,8	980,5	86,3	19,4	54,1	-
Valle d'Aosta	56,5	124,4	18,0	32,0	60,5	-
Lombardia	471,1	1.025,2	109,5	23,2	80,0	-
Trento	109,2	280,6	31,7	29,1	57,6	-
Bolzano	149,1	331,9	73,3	49,1	25,9	-
Veneto	482,0	1.050,8	78,3	16,3	21,2	-
Friuli Venezia Giulia	120,5	266,8	28,1	23,4	81,1	-
Liguria	115,3	292,0	26,1	22,7	87,3	-
Emilia Romagna	483,6	1.057,4	105,3	21,8	0,0	-
Toscana	391,4	876,1	82,1	21,0	64,7	-
Umbria	356,8	792,4	79,3	22,2	86,0	-
Marche	219,5	486,4	69,0	31,4	78,4	-
Lazio	317,5	703,9	41,8	13,2	69,6	15,3
Abruzzo	186,3	412,8	29,9	16,1	67,5	2,4
Molise	93,5	207,9	15,5	16,6	82,8	3,0
Sardegna	574,9	1.292,3	122,7	21,4	99,0	-
Regioni Competitività	4.571,9	10.181,4	997,1	21,8	61,9	20,6
Campania	1.118,8	1.813,6	133,6	11,9	58,0	41,6
Puglia	933,6	1.617,7	72,2	7,7	89,5	105,7
Basilicata	386,8	671,8	50,2	13,0	100,0	31,7
Calabria	653,9	1.089,9	64,5	9,9	92,1	72,0
Sicilia	1.279,2	2.185,4	218,6	17,1	68,0	45,9
Regioni Convergenza	4.372,4	7.378,3	539,1	12,3	76,4	296,9
Rete Rurale Nazionale	41,5	82,9	6,5	15,6	0,0	2,7
Totale Italia	8.985,8	17.642,6	1.542,7	17,2	65,8	320,3

(*) Le risorse programmate tengono conto delle risorse assegnate dall'Health Check della PAC
Fonte: Rete Rurale Nazionale. Novembre 2010

Dopo quasi quattro anni di attuazione, dei sette complessivamente previsti, la capacità di spesa effettivamente sostenuta a livello nazionale è pari al 17,2%, di poco superiore a 1,5 milioni di euro di quota FEASR e a 3 milioni di euro di spesa pubblica complessiva. Preoccupante in particolare il ritardo del gruppo delle Regioni in Convergenza che raggiungono una capacità di spesa pari ad appena il 12,3% di quella programmata totale. La lentezza con cui sta procedendo la spesa, oltre a ritardare le opportunità di realizzazione della strategia, mette a rischio una quota rilevante di risorse stanziati sui Psr (Monteleone, 2010). I regolamenti prevedono, infatti, che le risorse impegnate sul bilancio comunitario nel 2008, non spese entro il 31 dicembre 2010, vengano automaticamente disimpegnate e restituite alla Commissione europea. In tabella 1 si evidenzia la quota di spesa che ciascun programma dovrà garantire per evitare la perdita di risorse comunitarie. Come si può osservare mentre per le Regioni del gruppo Competitività il problema appare ormai superato (qualche criticità si registra

ancora in Lazio, Abruzzo e Molise), per le Regioni in Convergenza il rischio di incorrere nel disimpegno è più che concreto, in particolare per la Puglia e la Calabria che entro dicembre 2010 dovrebbero spendere più di quanto fatto in quattro anni di programmazione. È evidente come la situazione appena descritta metta a repentaglio non solo le risorse finanziarie, ma anche l'implementazione della strategia nazionale sia con riferimento alle priorità territoriali, sia con riferimento agli strumenti di intervento. Infatti, la perdita di risorse penalizzerebbe, oltre alle amministrazioni responsabili dell'attuazione dei programmi, proprio i territori con maggiori problemi di sviluppo, nonché le imprese e gli altri attori locali che vedrebbero ridotte le opportunità di sostegno per investimenti, servizi e impegni agro-ambientali. Inoltre, la necessità di accelerare la spesa potrebbe comportare lo spostamento su misure di più facile attuazione, mettendo in secondo piano tipologie di intervento più complesse, ma maggiormente orientate ai problemi locali. Altro elemento di disturbo per la strategia nazionale è rappresentato dai pagamenti che fanno riferimento a impegni assunti nel corso 2000-06 (trascinamenti), che allo stato attuale rappresentano oltre il 65% del totale. Infatti, è evidente come questi pagamenti, anche se coerenti con la nuova regolamentazione e in grado di spiegare effetti importanti sul territorio, rappresentino un vincolo di bilancio per le Autorità di gestione e limitino lo spazio per il finanziamento di nuovi progetti e nuovi beneficiari. Va d'altro canto considerato che la presenza di trascinamenti è un fenomeno che si ripete nei diversi cicli di programmazione e che consente di superare le naturali "inefficienze" della spesa, tipiche delle fasi di avvio di nuovi programmi, favorendo la messa a punto di procedure coerenti con le novità regolamentari e strategiche. Altro aspetto rilevante da analizzare è l'equilibrio finanziario tra gli Assi. Il PSN, infatti, individuava un sostanziale equilibrio tra Asse I - Competitività (circa 37%) e Asse II - Agroambiente (circa 43%), riservando comunque una significativa quantità di risorse agli interventi previsti all'interno degli Assi III e IV e destinati allo sviluppo socio-economico delle aree rurali più deboli, in particolare se tali interventi vengono visti come complementari a quelli finanziati negli altri due Assi e dalla politica di coesione.

Tabella 2 - Equilibrio finanziario per Asse nei Psr italiani (Spesa Prs=100)

Programma	Programmato FEASR					Pagato				
	Asse I	Asse II	Asse III (*)	Asse IV	Asse V	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Asse V
Piemonte	38,19	44,55	7,37	6,51	3,38	14,38	84,55	0,92	0,16	0
Valle d'Aosta	10,17	69,42	10,38	7,48	2,56	4,80	95,20	0	0	0
Lombardia	31,53	51,64	9,05	5	2,78	15,78	81,75	2,22	0	0,24
Trento	30,33	52,92	10,29	5,96	0,50	23,82	70,99	5,19	0	0
Bolzano	23,91	62,04	9,05	5	0	13,52	84,15	2,23	0,11	0
Veneto	44,07	36,93	5,01	11	3	46,00	47,82	2,27	2,58	1,33
Friuli Venezia Giulia	43	37	10	6,50	3,50	59,17	40,12	0,71	0	0
Liguria	47,38	23,19	6,34	20	3,09	44,23	43,99	11,78	0	0
Emilia Romagna	40,97	42,49	10,43	5,11	1	22,74	74,34	1,43	1,21	0,27
Toscana	38,50	40	10,50	10	1	32,50	64,09	3,41	0	0
Umbria	40	43	9	5	3	23,23	74,70	1,92	0	0,15
Marche	42,21	38,79	9	6	4,00	35,71	57,67	6,33	0	0,28
Lazio	47	31,96	11,28	6	3,76	12,79	83,14	2,83	0	1,24
Abruzzo	43	37	11	5	4,00	4,76	94,48	0,67	0	0,09
Molise	44,08	33,82	14,11	5	3	38,33	61,67	0	0	0
Sardegna	28	56	1,44	13,56	1	0,10	99,72	0	0	0,18
Regioni Competitività	37,68	43,94	8,08	7,94	2,36	22,44	74,58	2,43	0,30	0,25
Campania	40	36	15	5	4	0,58	99,01	0	0	0,41
Puglia	40,39	35,07	2,70	18,84	3	3,78	96,22	0	0	0
Basilicata	26,50	54	10	6	3,50	0,03	99,97	0	0	0
Calabria	41	41	10	6	2	0	99,04	0	0	0,96
Sicilia	32,30	52,70	7	6	2	0,61	99,30	0	0	0,09
Regioni Convergenza	36,76	43,07	8,93	8,38	2,86	0,88	98,88	0	0	0,25
Rete Rurale Nazionale	0	0	0	0	100	0	0	0	0	100
Totale Italia	37,04	43,28	8,46	8,12	3,10	14,59	83,10	1,54	0,19	0,57

(*) I valori non includono le risorse Asse III programmate attraverso l'Asse IV LEADER
Fonte: Rete Rurale Nazionale

Come evidenziato dalla tabella 2, la spesa si concentra nelle misure dell'Asse II (circa 83%), dove in realtà si contabilizzano gran parte dei trascinamenti. Seguono i pagamenti relativi all'Asse I (circa 15%), mentre la spesa relativa agli altri Assi è praticamente nulla. Ad eccezione della spesa per l'assistenza tecnica (Asse V), per cui è ragionevole ipotizzare un picco di spesa a ridosso di fine periodo di programmazione, l'andamento attuale, quindi, non è minimamente in grado di soddisfare l'equilibrio strategico programmato nel PSN, mettendo a rischio non solo l'attuazione della strategia ma anche i requisiti minimi fissati dal regolamento, che prevede di destinare come minimo il 10% delle risorse all'Asse I e il 10% all'Asse III.

L'analisi della spesa a livello regionale mostra situazioni di maggiore equilibrio, in particolare per quanto riguarda le Regioni in Competitività; la situazione è invece molto più critica nelle Regioni in Convergenza dove la spesa è concentrata quasi esclusivamente nell'Asse II.

Nell'analizzare tale andamento, evidentemente negativo, va tenuto conto di come fino a giugno 2009 le Regioni in Convergenza abbiano concentrato la propria attività di spesa nell'utilizzo dei fondi residui su misure dei POR 2000-06 analoghe a quelle previste dagli attuali Assi I e III.

L'implementazione delle priorità strategiche nazionali

La strategia nazionale, per rispondere ai principali fabbisogni individuati nel Psn, ha specificato una serie di priorità territoriali e settoriali (Mipaaf, 2009), che risulta interessante indagare alla luce dei dati riguardanti la spesa effettuata, al fine di verificare l'efficacia della stessa.

Qui di seguito verrà, quindi, analizzata l'effettiva capacità:

- di focalizzare gli interventi nelle aree maggiormente bisognose, in relazione alla tipologia di aree rurali e zone marginali;
- di avviare alla frammentazione aziendale per favorire una maggiore competitività, attraverso l'ammodernamento aziendale, la concentrazione dell'offerta, facendo fronte alle debolezze strutturali del settore;
- di favorire l'attuazione integrata degli interventi a livello territoriale, settoriale e aziendale per massimizzare l'efficacia delle diverse misure;
- di investire sul capitale umano e, in particolare, sui giovani e sulla loro capacità di innovazione;

L'analisi dell'avanzamento dei programmi, in relazione a tali priorità, presenta diversi aspetti positivi, sebbene la spesa sia in larga parte concentrata su interventi individuati nella precedente programmazione (trascinamenti) che ricadono, in particolare, nell'Asse II.

Priorità territoriali¹

Come noto, per la programmazione 2007-2013, l'Italia si è dotata di una classificazione che potesse consentire di identificare le caratteristiche di ruralità del territorio, definendone i fabbisogni specifici, le principali priorità e le modalità di concentrazione degli interventi.

È quindi interessante analizzare come la spesa, sino ad oggi erogata, si sia distribuita tra le quattro tipologie di aree individuate nel Psn², soprattutto in virtù del fatto che tale classificazione doveva essere funzionale ai bisogni e alle linee di intervento degli assi III e IV (Mipaaf, 2009).

L'avanzamento finanziario (Feasr) per aree mette in evidenza una sensibile concentrazione territoriale degli interventi nelle aree maggiormente rurali (C e D), sia in riferimento alla spesa complessiva che a titolo degli assi III e IV, evidenziando la coerenza con le scelte adottate in fase di programmazione (Tabella 3).

Tabella 3 - L'avanzamento finanziario totale e per gli assi III e IV nelle area PSN (%)

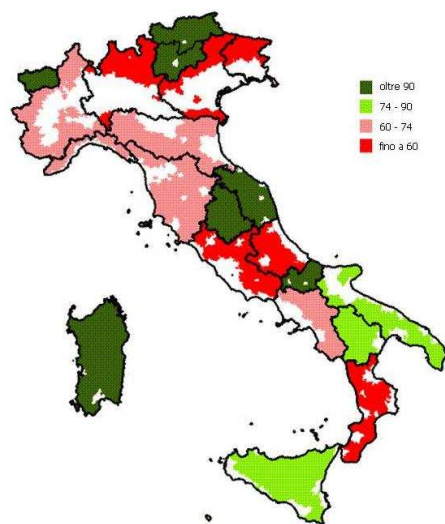
Aree PSN	Quota sulla spesa totale	Quota sul totale Asse III e IV
A - Poli urbani	11	16
B - Aree ad agricoltura intensiva	15	11
C - Aree rurali intermedie	30	44
D - Aree rurali con problemi	44	29

Inoltre, la marcata incidenza dei trascinamenti sulla quota complessiva di spesa sembra suggerire una sostanziale continuità con le scelte strategiche adottate nel precedente periodo di programmazione 2000-2006.

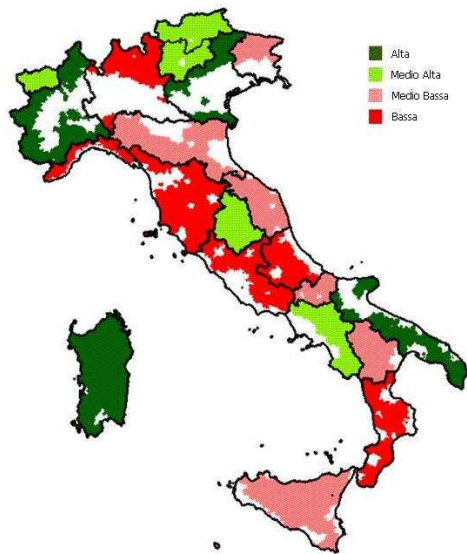
Se, da un lato, la distribuzione della spesa complessiva nelle diverse aree rappresenta un fattore di successo, poiché mostra l'interesse delle regioni a concentrare diverse tipologie di misure in queste aree, dall'altro lato, il fatto che la percentuale di risorse a favore delle aree D si riduca proprio con riferimento agli interventi degli assi III e IV rappresenta una anomalia, in contrasto con la strategia. Sebbene sia prematuro avanzare delle valutazioni in merito, visto che la spesa relativa agli assi III e IV ha rappresentato sinora una quota piuttosto contenuta del totale (si veda Tabella 2), andrà, ad ogni modo, prestata attenzione nel seguito della attuazione dei Psr ed, eventualmente, andranno indagate le cause di tale distorsione, quali ad esempio criteri di selezione non adeguati, carenza di domande di intervento, mancanza di informazione ovvero non adeguata redditività dei potenziali interventi.

A livello regionale, la spesa Feasr per macro-area presenta marcate specificità territoriali. Nella figura 1, da un lato, viene messo in evidenza il livello di concentrazione delle risorse nelle aree C e D rispetto alla spesa totale regionale (Feasr), attraverso un raggruppamento in quattro classi rispetto alla media nazionale, pari al 74% circa (a). Sulla percentuale di sostegno a beneficio delle aree C e D incide, tuttavia, la maggiore estensione superficiale delle stesse aree. La figura 1b offre una lettura contestuale di queste due informazioni (percentuale di sostegno per le aree C e D sul totale regionale e percentuale di superficie totale in aree C e D sul totale regionale), pesando l'incidenza del sostegno nelle aree C e D (della figura 1a) per l'incidenza della estensione superficiale delle stesse aree sul totale regionale. Ciò consente di mettere meglio in luce quei contesti regionali in cui il sostegno, pur risultando contenuto rispetto al dato medio nazionale (evidenziato nella figura 1a), si caratterizza per una maggiore focalizzazione su tali territori.

Figura 1 - Intensità e specializzazione del sostegno nelle aree rurali (C e D)
a) incidenza % sostegno C e D rispetto al totale



b) indice di specializzazione delle risorse per le aree C e D



Fonte: elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale

La focalizzazione territoriale degli interventi ha rappresentato un elemento caratterizzante del PSN, non solo in riferimento alle tipologie di aree rurali, ma anche relativamente ad altre classificazioni territoriali. È il caso, ad esempio, delle zone svantaggiate interessate da fenomeni di spopolamento e abbandono, sia in termini di popolazione residente che di SAU e aziende agricole (Mipaaf, 2009). Il mantenimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate, rientrava infatti tra le azioni chiave individuate nella strategia nazionale per conseguire l'obiettivo di "Tutela del territorio", per il quale intervenire, non solo con l'indennità compensativa, ma anche con altre misure. L'avanzamento finanziario mette in evidenza, anche in questo caso, un orientamento significativo a sostegno delle zone svantaggiate, che hanno beneficiato circa del 69% di quanto sinora complessivamente erogato (Tabella 4). Pur trattandosi di una quota significativa di risorse, va tenuto conto che le zone svantaggiate rappresentano il 61% della superficie totale nazionale. Ad ogni modo, va sottolineato come tali aree ricevano la quota più consistente di risorse a titolo di tutti gli assi. Osservando, invece, la composizione del sostegno per tipologia di zona, si nota come l'incidenza dell'Asse II cresce nelle zone svantaggiate. Invece, va sottolineato, che nelle zone non svantaggiate, come era lecito attendersi, l'Asse I ha focalizzato una percentuale di sostegno più consistente (15% a fronte del 10% delle zone svantaggiate).

Tabella 4 - Pagato Feasr in zone svantaggiate e non svantaggiate

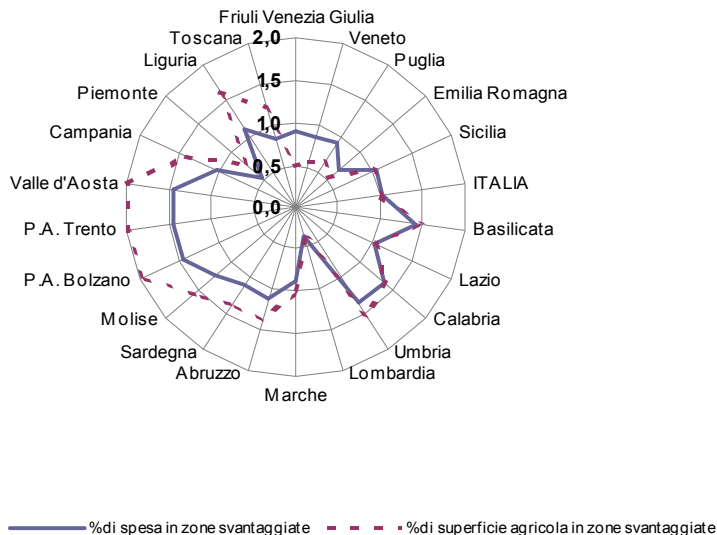
	Quota sostegno per Asse (ASSE=100)		Quota sostegno per contesto territoriale (=100)	
	Zona svantaggiata	Fuori zona svantaggiata	Zona svantaggiata	Fuori zona svantaggiata
Asse I	60,4	39,6	10,4	14,8
Asse II	69,7	30,3	88,6	83,8
Asse III	62,9	37,1	0,9	1,2
Asse IV	54,4	45,6	0,1	0,2
ITALIA	68,5	31,5	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale, 31 dicembre 2009

A livello regionale, confrontando l'incidenza del sostegno in zone svantaggiate (ossia, il peso del sostegno in tali zone rispetto al totale regionale a titolo del FEASR) con la quota di superficie agricola totale localizzata nelle stesse aree (Figura 2), si nota

come proprio le regioni caratterizzate da una limitata destinazione del suolo a fini agricoli in aree svantaggiate mostrano una propensione più marcata al sostegno a favore di tali zone; è, ad esempio, il caso di Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna e Puglia.

Figura 2 - Incidenza del sostegno e superficie agricola nelle zone svantaggiate (Italia=1)



Fonte: elaborazione su dati Rete Rurale Nazionale

Priorità settoriali

Nell'ambito delle priorità settoriali enfatizzate nel PSN, il tema della dimensione aziendale riveste un ruolo importante a livello nazionale e fondamentale in specifici contesti produttivi. Infatti, sebbene vi siano realtà forti di agricoltura professionale, che contribuiscono largamente alla competitività del settore agricolo e forestale, quest'ultimo - come è noto - soffre di una debolezza strutturale, dovuta alle ridotte dimensioni aziendali e alla frammentazione dell'offerta (Mipaaf, 2009). Nella tabella 5, dunque, l'andamento della spesa viene indagato in relazione alle classi di SAU³.

Tabella 5 - Pagato Feasr per classe di SAU

	Asse = 100			
	A - Meno di 1 ha	B - Tra 1 e 5 ha	C - Tra 5 e 20 ha	D - Oltre 20 ha
Asse I	36,3	11	19,8	32,8
Asse II	7	6,3	23,3	63,5
Asse III	24,9	15,1	31	29
ITALIA	10,5	6,9	23	59,6
	Classe SAU =100			
	A - Meno di 1 ha	B - Tra 1 e 5 ha	C - Tra 5 e 20 ha	D - Oltre 20 ha
Asse I	39,6	18,3	9,9	6,3
Asse II	58	79,4	88,7	93,2
Asse III	2,4	2,3	1,4	0,5
ITALIA	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati Rete Rurale Nazionale, 31 dicembre 2009

L'avanzamento finanziario a livello nazionale mostra un orientamento prevalente a favore di aziende medio grandi, superiori ai 20 ettari (59% del totale); a fronte di una quota piuttosto contenuta a vantaggio delle imprese al di sotto dei 5 ettari. Ad ogni modo, si nota una maggiore equità distributiva della spesa, rispetto a quella osservabile per il primo pilastro della PAC, riguardo alla quale, nel 2008, appena il 5% dei

beneficiari riceveva circa il 59% degli aiuti diretti. La composizione della spesa per singola classe, mette in evidenza come ad un ampliamento delle dimensioni aziendali corrisponda solitamente un aumento della propensione verso misure a titolo dell'Asse II (dal 58% al 93%); mentre la situazione opposta si verifica per gli interventi dell'Asse I, che incidono in modo decrescente al crescere della classe di SAU (dal 39% al 6%). La distribuzione delle risorse in termini di singolo asse, enfatizza quanto già sottolineato in merito all'Asse II e, inoltre, evidenzia come la spesa a titolo dell'Asse I risulti focalizzata nelle due classi estreme. Rappresenta, invece, un elemento di preoccupazione la quantità di risorse destinate alla classe di SAU tra 1 e 5 ettari per tutti gli assi tematici.

Priorità tematiche

Una delle novità più rilevanti della programmazione italiana sullo sviluppo rurale 2007-13 è rappresentata dalla scelta di puntare sulla progettazione integrata alla ricerca di una maggiore massa critica, complementarietà ed efficacia tra gli interventi finanziati attraverso le diverse misure. Oltre al Leader (Asse IV) strumento consolidato di sviluppo locale, sono stati previsti altri strumenti per favorire la progettazione integrata territoriale ed è stato stimolato il ricorso alla progettazione integrata di filiera e ai pacchetti aziendali. Queste nuove forme di attuazione sono state accolte con entusiasmo all'interno della maggior parte dei Psr e hanno inevitabilmente scontato i ritardi collegati all'innovatività delle procedure di attuazione, alla complessità di avviare nuove forme partenariali, alla necessità di garantire una animazione preventiva. Malgrado i ritardi nelle procedure di attuazione e, quindi, nella spesa, il giudizio relativo alle diverse forme di progettazione integrata è positivo.

Figura 3 - Territori interessati dal Leader nelle regioni italiane; per Lazio e Abruzzo sono rappresentati i territori eligibili

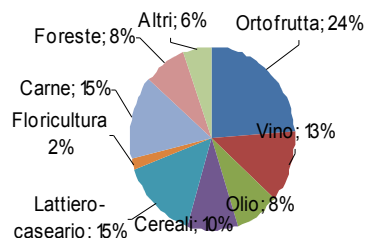


Innanzitutto, riguardo all'asse IV, le procedure di selezione dei progetti Leader sono state completate da tutte le Regioni (fatta eccezione per l'Abruzzo) e hanno portato a individuare 189 Gruppi di azioni locali (Gal), che avranno a disposizione una dotazione media pari a circa 7,2 milioni di euro per attuare specifici Piani di sviluppo locale adattati alle diverse realtà territoriali (Figura 3). Interessante è osservare come sia quasi triplicata la presenza di attori locali pubblici e privati all'interno delle *partnership* costituite per formare i GAL.

Per quel che riguarda la progettazione integrata di filiera (Pif), è stata avviata in 12 regioni e ha portato al finanziamento di circa

273 progetti al cui interno è prevista la partecipazione di oltre 4.000 soggetti tra aziende agricole, imprese operanti nella trasformazione e nella commercializzazione e, in alcuni casi, centri di ricerca. I progetti ammessi a finanziamento sono concentrati nelle principali filiere agricole nazionali: zootecnica (15% lattiero-caseario, 15% carne), ortofrutticola (24%), vitivinicola (13%), cerealicola (10%) e olivicola (8%) (Figura 4).

Figura 4 - Pif ammessi a finanziamento per comparto produttivo



Fonte: Rete Rurale Nazionale (2010)

Infine, i pacchetti aziendali, finalizzati a favorire l'uso combinato di una serie di misure da parte di uno stesso soggetto, hanno trovato principale, se non unica, applicazione attraverso i "pacchetti per i giovani agricoltori". Con questa azione è stata combinata una modalità di attuazione con l'obiettivo di favorire il rinnovamento della conduzione aziendale favorendo processi di innovazione produttiva e organizzativa. La finalità del pacchetto specifico per i giovani è di fornire una serie di incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda. Quindi, non solo il premio di insediamento, ma anche un sostegno al piano di investimenti aziendale, il sostegno del servizio di assistenza e l'aiuto per la consulenza aziendale, oltre alle altre misure aziendali ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche dell'azienda e delle tecniche produttive adottate (ad es. premi agro-ambientali). Il pacchetto è stato adottato in 13 Regioni, anche se in alcuni casi ha assunto la forma di un bando multi-misura, e ha favorito una forte adesione da parte dei giovani agricoltori.

Considerazioni conclusive

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare luci e ombre che contraddistinguono, sino ad ora, l'attuazione dei programmi regionali di sviluppo rurale. La lentezza con cui quest'ultima è proceduta accomuna, infatti, tutte le Autorità di Gestione, coinvolgendo, in modo particolare, le regioni in Convergenza (Monteleone, 2010). Tale andamento, oltre a non mettere al riparo dal rischio di disimpegno incidendo negativamente sul livello di efficienza (performance finanziaria), ha conseguentemente rallentato anche la capacità di raggiungere gli obiettivi strategici prefissati sia a livello regionale che nazionale. Inoltre, la necessità di accelerare l'implementazione dei programmi, nel prossimo triennio, potrebbe minare ulteriormente l'applicazione alla strategia nazionale e comunitaria, qualora l'efficienza della spesa fosse perseguita attraverso un consistente spostamento di risorse verso misure di più facile esecuzione.

Ad ogni modo, pur con i limiti evidenziati, l'avanzamento della spesa si presenta piuttosto coerente con la strategia nazionale, mettendo in evidenza diversi elementi positivi, in relazione a priorità sia territoriali che settoriali e tematiche.

In particolare, con riferimento alla territorializzazione del PSN, essa sembra prestarsi come un buono strumento sia per la programmazione degli interventi che per la successiva interpretazione della capacità di raggiungere le priorità territoriali definite.

Con riferimento alla progettazione integrata, seppure condizionata dai ritardi, l'aspetto positivo è legato alla capacità di attrarre una diffusa domanda degli attori locali, siano essi aziende agricole, imprese o altri enti pubblici o privati. Resta ora da verificare la capacità di questi strumenti di essere più efficaci rispetto alle misure tradizionali.

Note

¹ Elaborazione dati e cartografie a cura di Stefano Tomassini.
² Il PSN ha individuato le seguenti aree: A - Poli urbani, B - Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata; C - Aree rurali intermedie, D - Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.
³ La lettura delle informazioni per classe di SAU deve tenere conto che alcune tipologie di beneficiari (ad esempio, agro-industria, consorzi o enti) possono non essere titolari di superfici agricole.
⁴ DG AGRI - Distribution of direct aid to farmers, Financial Year 2008.

Riferimenti bibliografici

- Camaioni B., Sotte F. (2010), Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa, Agrireregionieuropa, Anno 6, Numero 20.
- Monteleone A. (2010), La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro, Agrireregionieuropa, Anno 6, Numero 20.
- Mipaaf (2009), Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale, www.reterurale.it, ottobre.
- Rete Rurale Nazionale (2010a), Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati consolidati al 30 giugno 2010, www.reterurale.it, Roma, settembre.
- Rete Rurale Nazionale (2010b), Monitoraggio Strategico del PSN, I^a Relazione Strategica pre *Health Check* (2007-2009), settembre.

La spesa agricola pubblica in Italia tra il 2000 e il 2006

Franco Gaudio

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione¹

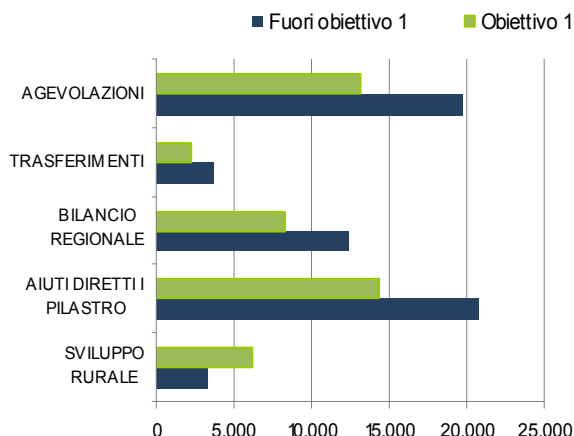
Il dibattito sulla spesa agricola pubblica è nella maggior parte dedicato ai fondi comunitari, anche se essi contribuiscono per il 10-15% alla spesa complessiva media annuale agricola nelle regioni italiane². Questo articolo si basa sulle informazioni contenute nella banca dati VISPA³ prodotta all'interno del protocollo d'intesa tra l'INEA e il progetto PRIN 2007 ("Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO") nell'ambito dell'unità di ricerca coordinata dal Prof. Giovanni Anania. Le informazioni che contiene riguardano i pagamenti effettuati nelle regioni italiane nel periodo 2000-2006 sulla base dei programmi comunitari (PSR e POR), i pagamenti diretti del I pilastro PAC, i pagamenti erogati dalle singole regioni, i trasferimenti dello Stato e le agevolazioni. Ad una prima analisi del consolidato della spesa pubblica, segue l'analisi della spesa effettuata dai fondi comunitari e dai fondi regionali, evidenziandone le differenze. L'analisi è effettuata su tutte le regioni italiane.

La spesa pubblica agricola consolidata

La spesa agricola erogata in Italia nel periodo 2000-2006 è stata pari a 60 miliardi di euro nelle regioni del centro-nord e a 44 miliardi nelle regioni obiettivo 1 per un totale di 104 miliardi di euro. Come si può notare dalla figura 1 l'incidenza dello sviluppo rurale è pari mediamente al 5% nelle regioni del centro-nord e al

14% nelle regioni obiettivo 1. La figura 2 mostra la distribuzione della spesa agricola pubblica nelle regioni italiane. Il sostegno al settore agricolo, ad eccezione delle poche risorse dello sviluppo rurale (6,2 miliardi di euro al sud e 3 miliardi di euro al nord nel periodo 2000-2006), è assicurato dai pagamenti diretti del I pilastro e dalle agevolazioni sia al centro-nord (il 67% del totale della spesa) che al sud (il 61%). Anche l'incidenza della spesa agricola regionale (basata sui conti consuntivi) presenta valori più alti al centro-nord (20% della spesa totale) che al sud (18%).

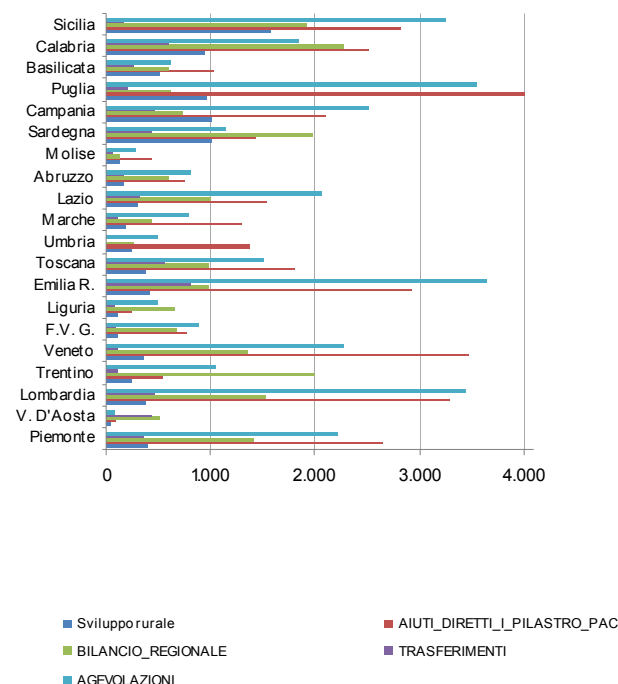
Figura 1 - Composizione del sostegno al settore agricolo (in milioni di euro) in Italia (2000 - 2006)



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

Ovviamente esistono situazioni diverse regione per regione. Si discostano dalla media nazionale nelle regioni obiettivo 1 per valori molto al di sotto della media, la Sardegna (per le agevolazioni e i pagamenti diretti), la Puglia (sviluppo rurale e trasferimenti), la Sicilia (trasferimenti). Sono al di sopra della media nelle regioni obiettivo 1, la Sardegna e la Calabria (per il sostegno derivante dai bilanci regionali), la Campania e la Puglia (per le agevolazioni).

Figura 2 - Composizione del sostegno al settore agricolo (in milioni di euro) per regione (2000 - 2006)

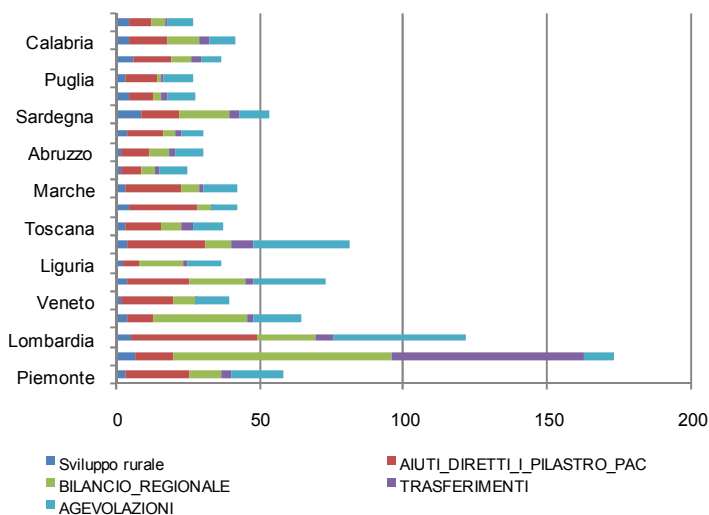


Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La Valle d'Aosta, il Trentino e la Liguria presentano valori più bassi della media delle regioni del centro-nord per i pagamenti diretti; mentre lo stesso Trentino, il Veneto e l'Umbria presentano valori più bassi per i trasferimenti. Usufruiscono di più sostegno da parte del bilancio regionale il Trentino, la Liguria e la Valle d'Aosta; quest'ultima ha maggiore sostegno anche per i trasferimenti.

Confrontando il dato della spesa con le aziende agricole regionali (Figura 3) si evince che mediamente ogni azienda italiana ha usufruito di 40 mila euro nel periodo 2000-2006, passando dai 50 mila delle aziende del centro-nord ai 31,6 mila di quelle dell'obiettivo 1. Anche in questo caso esistono differenze tra le diverse regioni. I valori più alti sono presenti in Valle d'Aosta (173 mila euro), in Lombardia (121 mila euro), in Emilia Romagna (81 mila euro) e in Friuli Venezia Giulia (73 mila euro). Nelle regioni dell'obiettivo 1, ad eccezione della Sardegna (53 mila euro), nessuna altra regione supera i 41 mila euro. In figura 3 sono anche evidenziate le incidenze dei diversi fondi che contribuiscono al dato totale. Sono i trasferimenti per la Valle d'Aosta e le agevolazioni unitamente agli aiuti diretti, nel caso di Lombardia, Emilia Romagna, Friuli, a garantire un valore elevato medio per le aziende agricole. Nelle regioni obiettivo 1 valori relativamente più alti sono dovuti alle erogazioni dei bilanci regionali e agli aiuti diretti.

Figura 3 - Composizione del sostegno al settore agricolo per azienda (in milioni di euro) (2000 - 2006)



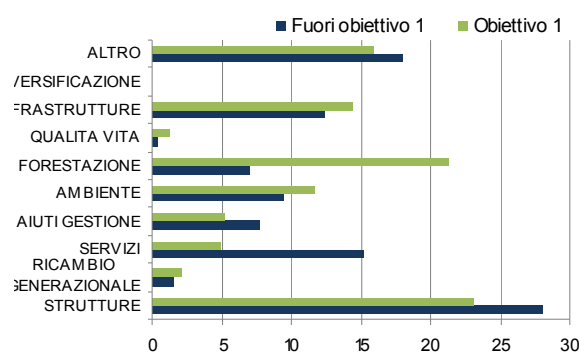
Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La spesa pubblica agricola dei programmi comunitari e regionali

La spesa effettuata sulla base della riclassificazione delle misure dei programmi comunitari e dei capitoli dei bilanci regionali⁴ (figura 4) evidenzia che le risorse sono indirizzate nella maggior parte dei casi verso gli investimenti aziendali in entrambe le aree del paese (28% nel centro-nord e 23% nelle regioni obiettivo 1). Si evidenzia, inoltre, che il centro-nord privilegia i servizi alle imprese (15%) di gran lunga più del sud (5%), dove invece vengono preferiti interventi relativi alla forestazione (21%) con l'impatto che tutti conoscono in termini di sicurezza sociale, welfare e occupazione. Gli interventi diretti alla qualità della vita delle aree rurali e alla diversificazione del territorio è molto bassa ed è finanziata quasi esclusivamente con le poche risorse dei fondi comunitari previsti per questi interventi (art. 33 del regolamento n. 1257/99). L'infrastrutturazione del territorio rurale e l'ambiente non presentano valori significativamente diversi, anche se leggermente più alti nelle regioni obiettivo 1. La situazione cambia se separiamo gli interventi per fonte di

provenienza delle risorse (comunitarie e regionali). Lo sviluppo rurale finanziato dalla programmazione comunitaria non presenta particolari differenze tra le regioni obiettivo 1 e le altre (Figura 4). La maggior parte degli interventi riguardano gli investimenti in azienda e la tutela dell'ambiente (pagamenti agro ambientali e indennità compensativa). Questo testimonia la indifferenziazione degli interventi a prescindere dai contesti territoriali e testimonia di una politica ancora di tipo settoriale. Perché succede questo? Un ruolo importante, oltre alla poca flessibilità dei regolamenti comunitari, è data dalla presenza nella definizione dei programmi dei partenariati socio-economici all'interno dei quali le rappresentanze agricole giocano un ruolo importante e decisivo, mentre le altre componenti socio-economiche sono più interessate agli altri fondi comunitari (Fondo di sviluppo regionale e Fondo sociale).

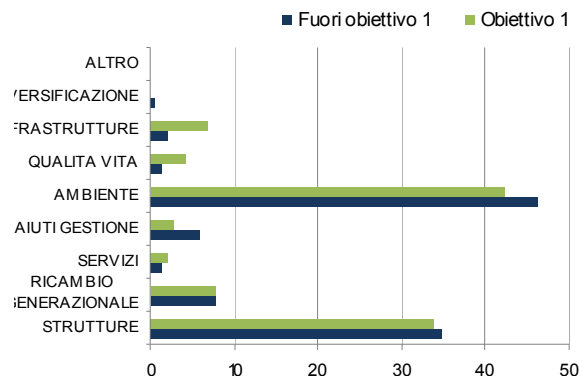
Figura 4 - Distribuzione % della spesa agricola attinente allo sviluppo rurale e al bilancio regionale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La politica comunitaria dello sviluppo rurale ancorata ad un approccio di tipo settoriale è funzionale alle lobby agricole che riescono a garantirsi la maggior parte delle risorse comunitarie. Ci troviamo in sostanza davanti a interventi standard che non tengono in nessun conto delle specificità regionali che pure esistono e che vengono maggiormente evidenziate nella territorializzazione della nuova programmazione 2007-2013.

Figura 5 - Distribuzione % della spesa agricola secondo la riclassificazione dello sviluppo rurale

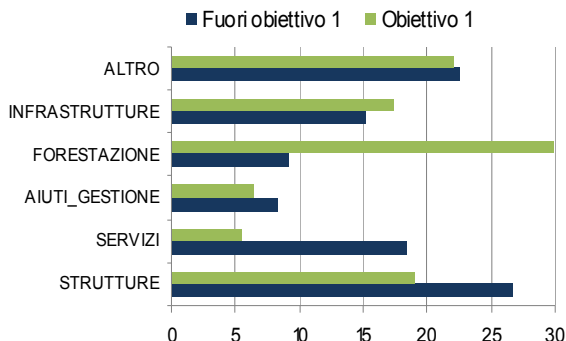


Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

Differenze significative, invece, notiamo negli interventi finanziati a livello regionale dai singoli bilanci (Figura 6). Ci riferiamo, è bene ribadirlo, non agli stanziamenti previsti, ma ai pagamenti effettivamente erogati sulla base dei conti consuntivi.

Come accade ormai da diversi anni nelle regioni obiettivo 1, i fondi comunitari stanno sostituendo i fondi ordinari. Ma non solo, spesso anche i fondi comunitari vengono indirizzati verso altre direzioni (basti ricordare i fondi FAS utilizzati per gli ammortizzatori sociali e per il debito nella sanità).

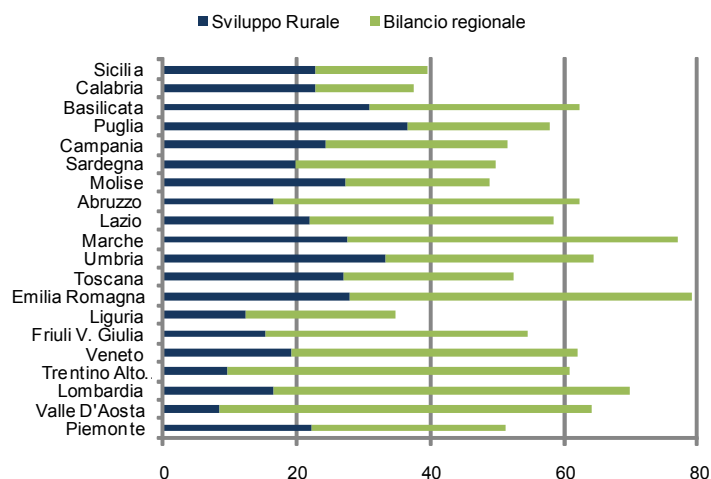
Figura 6 - Distribuzione della spesa agricola secondo la riclassificazione del bilancio regionale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

In questo caso c'è molta differenza a seconda della localizzazione della regione: in quelle del centro-nord sono prioritari gli interventi strutturali, ma anche gli interventi per i servizi di sviluppo che incidono quasi allo stesso modo degli investimenti strutturali nel sud. Nelle regioni obiettivo 1 vengono privilegiati interventi per la forestazione (quasi il 30% del totale). In entrambi i casi il 20% degli interventi non presentano una netta allocazione. Le risorse dei bilanci regionali non essendo programmati da partenariati, ma dalle scelte politiche regionali spesso fanno riferimento a risorse vincolate derivanti da progetti nazionali, a risorse proprie indirizzate a progetti specifici locali, oppure sono dettate dalle esigenze politiche dei vari governi regionali.

Figura 7 - Incidenza della spesa agricola i cui beneficiari sono le aziende agricole secondo la riclassificazione del bilancio regionale e dello sviluppo rurale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La figura 6 evidenzia la ripartizione degli interventi che è possibile imputare alle aziende agricole (beneficiari) per provenienza delle risorse. Nelle regioni del centro-nord gli interventi di cui beneficiano le aziende agricole fanno riferimento alle risorse regionali; mentre nella maggior parte delle regioni obiettivo 1 per gli interventi nelle aziende agricole si fa ricorso alle risorse comunitarie. Nelle regioni del centro-nord l'incidenza

delle risorse che vengono erogate alle aziende in tutti i casi, ad eccezione della Liguria, supera il 50% con punte massime del 79% in Emilia Romagna e del 77% nelle Marche; le regioni dell'obiettivo 1 presentano valori al di sopra del 50%, la Basilicata (62%), la Puglia (58%) e la Campania (51%), mentre si riscontrano punte minime del 37% in Calabria e del 39% in Sicilia.

Così come già evidenziato in passato (Gaudio: 2008, 2000, 1996), studi sulla spesa regionale fanno ritenere che, soprattutto, nelle regioni meridionali e relativamente ai fondi dei bilanci regionali, si proceda con interventi che nel corso degli anni presentano la stessa tipologia di spesa per cui, in questi casi, è più corretto parlare di gestione della spesa e non di programmazione.

Conclusioni

Mediamente in Italia la spesa per il settore agricolo rappresenta il 52% del valore aggiunto, con punte massime del 339% in Valle d'Aosta e punte minime del 38% in Toscana. In generale, il 54% delle regioni del centro-nord presentano valori più bassi della media, all'opposto solo 2 regioni (Sicilia e Campania) dell'obiettivo 1 (29%) hanno un rapporto spesa agricola su valore aggiunto al di sotto della media. Quindi la metà delle regioni italiane hanno una spesa agricola superiore al 50% del valore aggiunto.

È presente una forte correlazione positiva tra quello che è il valore aggiunto prodotto dall'agricoltura e la spesa agricola pubblica erogata. Le regioni che contribuiscono maggiormente all'incidenza del valore aggiunto agricolo sono quelle che usufruiscono di maggiore spesa agricola. Fanno eccezione solo tre regioni (la Calabria e la Basilicata in positivo; la Toscana in negativo). Questo è un dato atteso in quanto, come abbiamo visto, la maggior parte della spesa agricola pubblica deriva dal I pilastro della PAC e dalle agevolazioni. Situazione diversa prendendo a confronto il valore aggiunto di ogni regione e i trasferimenti dello Stato che rappresentano la maggiore variabilità. Sono cinque le regioni che ricevono molto di più del loro peso in termini di valore aggiunto (Valle d'Aosta, Calabria, Basilicata, Sardegna, Toscana), mentre sono 5 quelle che ricevono molto di meno rispetto al loro contributo in termini di valore aggiunto (Sicilia, Veneto, Puglia, Lombardia, Trentino Alto Adige). Relativamente agli interventi di sviluppo rurale finanziati dall'UE (Il pilastro della PAC), come è facile attendersi, sono alcune regioni meridionali che ricevono molto di più (Basilicata, Sardegna, Calabria, Campania), mentre sono le regioni del centro-nord a ricevere di meno (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

L'incidenza della spesa derivante dai bilanci regionali (molto più consistente nel centro-nord) è erogata sulla base di politiche localistiche che come abbiamo visto includono non solo interventi diretti alle aziende agricole, ma anche interventi più generali che, in alcuni casi, fanno riferimento negli ultimi decenni alla forestazione, agli enti sub-regionali e alle organizzazioni professionali agricole (circa il 70% della spesa pubblica agricola totale erogata).

Questo modo di utilizzo delle risorse pubbliche non riesce a modificare i limiti strutturali dell'agricoltura, soprattutto nelle regioni meridionali. E non riesce nemmeno a ridurre la distanza esistente tra le regioni obiettivo 1 e le altre. Se l'incidenza maggiore delle risorse agricole sono costituite dai premi diretti e dalle agevolazioni saranno sempre le regioni più ricche ad usufruire delle risorse. Se le risorse per ridurre lo squilibrio esistente nelle due aree del paese si riducono e quelle comunitarie sostituiscono quelle ordinarie che vengono anche utilizzate per altri interventi, i nodi dell'agricoltura resteranno tali con il passare degli anni. Allora è necessario cambiare tipologia di spesa e basarsi maggiormente sull'integrazione dei fondi per aumentare le risorse verso identici obiettivi.

Come è noto la politica comunitaria si è evoluta passando da

misure esclusivamente aziendali a misure con un approccio territoriale e, quindi indirizzata a soggetti anche diversi da quelli operanti nel settore primario. Non si può non concordare con quanto vanno sostenendo alcuni studiosi (De Filippis e Fugaro, 2004) in merito alla trasformazione dei programmi comunitari in veri strumenti di sviluppo locale che valorizzano non solo l'impresa ma anche il territorio. Nella stessa direzione dovrebbero andare le politiche a livello nazionale e regionale per dare maggiore consistenza alle risorse utilizzabile per lo stesso obiettivo. Questi programmi dovrebbero essere centrati su elementi più selettivi sia nei confronti dei beneficiari che negli obiettivi e con misure realmente differenziate a seconda dei contesti territoriali. Inoltre, le politiche sembrano essere indirizzate al breve periodo (più quelle locali che quelle comunitarie), mentre in un'ottica di lungo periodo sarebbero necessari interventi sul capitale umano e interventi immateriali (è necessario, insomma, migliorare anche i servizi) per una maggiore competitività capaci di rimuovere gli ostacoli e i vincoli esistenti nel settore primario e nel territorio rurale. In altre parole è necessario investire le risorse comunitarie e nazionali e non distribuirle come spesso succede (soprattutto al sud)⁵.

Ma è assolutamente necessario che ogni regione si doti, sulla base di una concertata politica nazionale di sviluppo rurale, di un proprio piano di sviluppo rurale che tenga conto delle caratteristiche strutturali delle aree rurali. Si continua, invece, con una politica di sviluppo rurale calata dall'alto che continua a presentare quello che alcuni autori (De Filippis, 2007) definiscono il peccato originale della PAC.

Spesso gli obiettivi a livello locale non corrispondono a quelli comunitari. Mentre anche a livello locale la competitività (strategia di Lisbona) viene per certi versi perseguita attraverso gli investimenti strutturali; possiamo dire che la tutela dell'ambiente (strategia di Goteborg) e la diversificazione e la qualità della vita (coesione economica e sociale) trovano a livello locale lo stesso interesse di quello comunitario?

D'altra parte il recente rapporto dell'OECD segnala problemi relativi alla mancanza di capitale umano, disponibilità di servizi e qualità delle istituzioni nel darsi obiettivi strategici. Si continua a dare maggiore importanza agli interventi più tradizionali e ad essere interessati a ricevere più risorse possibili.

La sola integrazione dei fondi strutturali non è sufficiente perché i fondi incidono per il 10-15% sulla spesa pubblica regionale e non solo agricola. È necessario che anche il restante 85-90% sia oggetto di negoziazione e di programmazione e concertazione.

Note

¹ La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro ha beneficiato del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO").

² In realtà, anche gli altri fondi strutturali (FESR e FSE) presentano la stessa incidenza rispetto al totale delle risorse presenti nel bilancio complessivo regionale.

³ Nel sito www.inea.it e all'interno della pagina Osservatorio delle politiche agricole dell'UE è possibile consultare la banca dati Vispa (Valutazione dell'impatto della spesa pubblica agricola) a cui si rimanda per ulteriori chiarimenti e informazioni sui dati in essa contenuti.

⁴ Si rimanda per la metodologia al sito web della banca dati VISPA e a Sotte (2000).

⁵ Gli stessi investimenti aggiuntivi (derivanti dalla politica dello sviluppo rurale) spesi in una regione dell'obiettivo 1 equivalgono a circa la metà di quello che è il finanziamento di un solo Patto territoriale o a 200 imprese finanziate in Italia dalla legge 488.

Riferimenti bibliografici

- Cersosimo D. e Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma
- De Filippis F. (a cura di) (2007), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni Gruppo 2013, Atti del workshop tenuto a Palazzo

Rospigliosi, Roma 11 luglio 2007, Edizioni Tellus, Roma

- De Filippis F. e Fugaro A. (2004), *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 5, luglio
- Gaudio F. (2008), *Focus sulla Calabria - La spesa agricola della Regione Calabria*, INEA, dattiloscritto
- Gaudio F. (2000), La spesa agricola in Calabria, in Sotte F. (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, Collana Studi e Ricerche, Inea, Roma
- Gaudio F. (1996), La spesa agricola regionale in Calabria, in Anania G. (a cura di), *Spesa pubblica e politiche per l'agricoltura in Calabria*, Vincenzo Ursini Editore, Catanzaro
- Mantino F. (2001), La complementarietà tra il leader e le altre politiche per le aree rurali: opportunità e vincoli, *ReteLeader*, n. 7
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Milano
- Oecd (2009), *Oecd Rural Policy Reviews, Italy*, Paris.
- Sotte F. (a cura di) (2000), *La spesa agricola delle regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, Collana Studi e ricerche INEA, INEA, Roma

Una analisi storica (2000-2009) del sostegno pubblico al settore agricolo

Roberto Finuola

Il calcolo del sostegno pubblico al settore agricolo

Da oltre 25 anni l'Autore elabora per l'Annuario Inea dell'Agricoltura Italiana la misura dell'entità degli aiuti pubblici al settore agricolo attraverso una metodologia incentrata sulla determinazione di due aggregati:

- pubbliche nazionali (statali e regionali) e da quelle comunitarie nell'ambito delle rispettive politiche e rilevati dai documenti contabili pubblici (bilanci, rendiconti, ...);
- le stime delle agevolazioni, cioè degli effetti delle facilitazioni fiscali e contributive riconosciute agli agricoltori sui loro redditi, stima basata sulla differenza fra quanto corrisposto all'erario dagli agricoltori in conseguenza delle aliquote agevolate loro riconosciute e quanto avrebbero dovuto pagare in base alle aliquote ordinarie.

La somma di questi due componenti costituisce il consolidato del sostegno pubblico al settore agricolo e quantifica il beneficio che gli operatori agricoli ricevono dalle politiche pubbliche nazionali, regionali e comunitarie. Il consolidato misura in sostanza di quanto aumenta il reddito degli agricoltori per effetto di tali politiche, direttamente attraverso i trasferimenti o indirettamente in virtù delle agevolazioni¹. Da un punto di vista empirico il consolidato ha una notevole valenza esplicativa anche se, da un punto di vista statistico, esso è un aggregato impuro in quanto addiziona entità fra loro non omogenee: i trasferimenti sono infatti un valore reale che misura flussi finanziari effettivi (le erogazioni monetarie delle autorità pubbliche), mentre le agevolazioni sono un valore virtuale che misura l'accrescimento di reddito degli operatori cui rimane la disponibilità della differenza fra quanto avrebbero dovuto corrispondere all'erario in assenza dell'agevolazione e quanto effettivamente pagato. L'Annuario INEA, incentrando la propria osservazione su di uno specifico anno, limita l'analisi temporale ad un periodo ristretto, nel caso del consolidato ai quattro anni

precedenti quello di riferimento: così ad esempio l'Annuario LXIII 2009, in corso di pubblicazione, riporta il valore del consolidato per il periodo 2005-2009. In tal modo però viene meno la possibilità di una analisi di medio-lungo periodo.

Per colmare tale lacuna l'Autore ha provveduto ad una ricostruzione delle diverse voci che compongono il consolidato definendo una serie riferita al decennio 2000-2009. L'esigenza di garantire l'omogeneità e la continuità dei dati ha peraltro impedito di risalire a prima dell'anno 2000 in quanto una recentissima revisione delle basi statistiche e della metodologia di stima delle agevolazioni ha reso discontinue le relative serie storiche².

Il risultato di tali rielaborazioni è presentato nella tabella 1 che contiene per ciascun anno il valore del consolidato nelle sue varie componenti.

Tabella 1 - Il sostegno pubblico al settore agricolo in Italia nel decennio 2000-2009 (milioni di euro)

Istituzione/Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AGEA	6.333	6.661	5.839	5.000	4.629	4.468	3.227	3800,1	3.730	4.640
OORRPP	0	0	319	1.246	1.587	2.458	2.633	2.339	1.880	3.248
Altri organismi di intervento	396	402	345	376	435	133	109	59	53	29
Ministero Politiche Agricole	642	658	635	773	757	654	592	874	688	710
Ministero Attività Produttive	0	12	172	243	174	174	136	81	55	71
Fondo per la meccanizzazione	19	30	28	0	0	0	0	0	0	0
Sviluppo Italia - ISA	0	0	0	22	50	51	4	16	22	32
ISMEA - Impr. Giovanile	0	0	0	0	0	0	17	16	16	10
Regioni	4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570	3.458
Totale trasferimenti	11.808	11.896	10.919	11.195	11.192	11.748	10.455	10.782	10.012	12.199
Credito di Imposta	0	0	0	175	148	0	0	0	0	0
I V A	219	229	279	295	189	235	231	294	238	230
Agevolaz. Carburanti	777	589	691	857	840	857	856	824	804	821
I.R.P.E.F.	1.228	1.262	1.357	1.373	1.450	937	886	925	1.025	491
I.C.I.	115	118	120	122	123	125	131	133	133	200
I.R.A.P.	230	235	249	239	218	220	229	253	228	131
Agevol. previden. e contrib.	2.168	1.910	1.756	1.977	2.019	1.538	1.520	1.549	1.565	1.434
Totale agevolazioni	4.737	4.343	4.451	5.038	4.987	3.913	3.854	3.978	3.992	3.308
Totale	16.545	16.239	15.369	16.233	16.179	15.661	14.309	14.760	14.005	15.506
% su VA Agricolt&Silvicolt.	57,4	56,5	54	56,1	53,7	59	55,9	55,1	51,6	65

Fonte: Consolidato spesa agricola, INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie ed elaborazioni su dati Istat

L'entità del sostegno pubblico al settore agricolo nel decennio 2000-2009

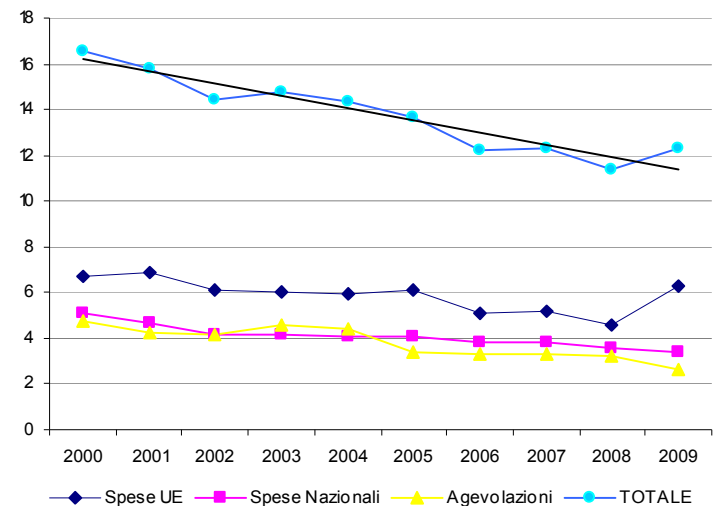
Il primo elemento che balza all'occhio dalla lettura della tabella 1 è la elevata consistenza del sostegno pubblico al settore agricolo: nel decennio 2000-2009 gli agricoltori italiani hanno ricevuto in media dalle autorità pubbliche, direttamente (trasferimenti) o indirettamente (agevolazioni), circa 15,5 miliardi di euro l'anno.

L'ampiezza del sostegno è confermata dalla misura del suo peso sulle macrovariabili settoriali: più della metà del Valore Aggiunto e circa 1/3 della Produzione di Agricoltura e Silvicoltura sono infatti coperti dall'aiuto pubblico; in particolare, nella media

del decennio, il peso del sostegno sul VA è superiore al 56% (65% nel 2009) e quello sulla produzione supera il 33% (34,1% nel 2009). L'analisi di tendenza evidenzia che il rapporto Sostegno/Produzione ha un andamento moderatamente crescente mentre al contrario quello Sostegno/VA ha un andamento decrescente che ricalca quello parimenti decrescente del sostegno.

Il consolidato è infatti in costante diminuzione passando dai 16,1 mld di euro della media 2000-2004 ai 14,8 mld di euro della media 2005-2009; il trend discendente è più chiaramente evidenziato se si considerano i valori a prezzi costanti ottenuti utilizzando il deflatore del PIL (valori a prezzi correnti e valori concatenati 2000). In questo caso si passa infatti dai 16,5 mld di euro del 2000 ai 12,3 del 2009 con una costante riduzione dell'entità del sostegno in tutte le sue componenti, fatta eccezione per gli aiuti PAC che presentano una impennata nell'ultimo anno della serie la cui motivazione non è direttamente desumibile dai bilanci dell'AGEA e degli Organismi Regionali Pagatori e che merita quindi una più accurata analisi (Figura 1).

Figura 1 - Evoluzione del sostegno al settore agricolo a prezzi costanti (mld di € a prezzi 2000)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Inea e Istat

In diminuzione è anche il sostegno pro-capite espresso dal Rapporto fra sostegno ed occupati nelle branche "agricoltura" e "silvicoltura" che, nella media del decennio, è pari a 15.828 euro. A prezzi costanti 2000 il sostegno pro-capite passa infatti dai 15.830 milioni del 2000 ai 13.306 del 2009. La diminuzione è costante per tutto il periodo: da una media di 15.075 milioni di € per occupato nel periodo 2000-2004 si passa infatti a 13.023 nella media del periodo 2005-2009. Va evidenziato che il trend negativo dell'aiuto pro-capite sottende una discesa del sostegno pubblico al settore agricolo a tassi maggiori di quelli, pure decrescenti, dell'occupazione nel settore primario. Nell'ambito del consolidato i trasferimenti costituiscono la parte maggiore coprendo oltre il 70% del totale (72,5% nella media del decennio) mentre le agevolazioni coprono meno del 30% (27,5% nella media del decennio) ed il peso dei trasferimenti è aumentato a fronte di una diminuzione delle agevolazioni: nella media 2000-2004 i trasferimenti pesavano per il 70,8% e le agevolazioni per il 29,2% mentre nella media 2005-2009 pesavano rispettivamente per il 74,3% e per il 25,7% (Tabella 2).

Gli aiuti erogati dalla PAC (Agea, Organismi Regionali Pagatori, Ente Risi, Saisa) costituiscono la parte preponderante del sostegno coprendo il 42,9% del totale nella media del decennio; le erogazioni delle Regioni costituiscono la seconda voce (27,4%), seguite dalle agevolazioni (25,7%) e dalle erogazioni delle Amministrazioni centrali (5,5%). Le diverse componenti dell'aiuto presentano peraltro andamenti differenziati: è in crescita il peso percentuale dell'aiuto PAC, sono in netta

diminuzione le agevolazioni come pure, ancorché a tassi meno elevati, le erogazioni delle Regioni; rimangono sostanzialmente stabili, se non lievemente crescenti, le erogazioni delle Amministrazioni Centrali (Figura 2).

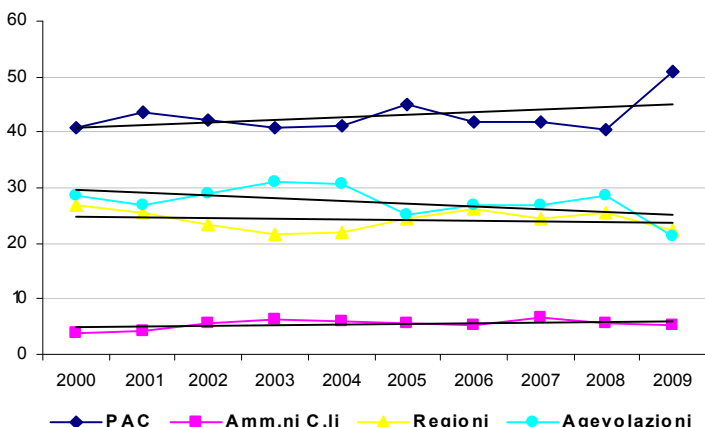
Tabella 2 - Il sostegno al settore agricolo per tipologie di intervento (milioni di euro)

Anno / Istituzione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PAC	6.728	7.063	6.503	6.622	6.650	7.059	5.969	6.198	5.662	7.917
Amm.ni C.li	662	701	835	1.038	980	878	749	987	781	823
Regioni	4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570	3.458
Totale trasferimenti	11.807	11.896	10.918	11.195	11.192	11.747	10.455	10.782	10.013	12.198
Agevolaz. Tributarie	2.570	2.433	2.694	3.061	2.968	2.374	2.334	2.428	2.428	1.874
Agevol. previden. e contrib.	2.168	1.910	1.756	1.977	2.019	1.538	1.520	1.549	1.565	1.434
Totale agevolazioni	4.737	4.343	4.451	5.038	4.987	3.913	3.854	3.978	3.992	3.308
Totale complessivo	16.544	16.239	15.369	16.233	16.178	15.660	14.309	14.760	14.005	15.506

Anno / Istituzione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PAC	40,7	43,5	42,3	40,8	41,1	45,1	41,7	42,0	40,4	51,1
Amm.ni C.li	4,0	4,3	5,4	6,4	6,1	5,6	5,2	6,7	5,6	5,3
Regioni	26,7	25,4	23,3	21,8	22	24,3	26,1	24,4	25,5	22,3
Totale trasferimenti	71,4	73,3	71	69	69,2	75	73,1	73,1	71,5	78,7
Agevolaz. Tributarie	15,5	15,0	17,5	18,9	18,3	15,2	16,3	16,5	17,3	12,1
Agevol. previden. e contrib.	13,1	11,8	11,4	12,2	12,5	9,8	10,6	10,5	11,2	9,2
Totale agevolazioni	28,6	26,7	29,0	31,0	30,8	25,0	26,9	26,9	28,5	21,3
Totale complessivo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte Consolidato spesa agricola, INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie

Figura 2 - Evoluzione delle principali voci del consolidato (%)

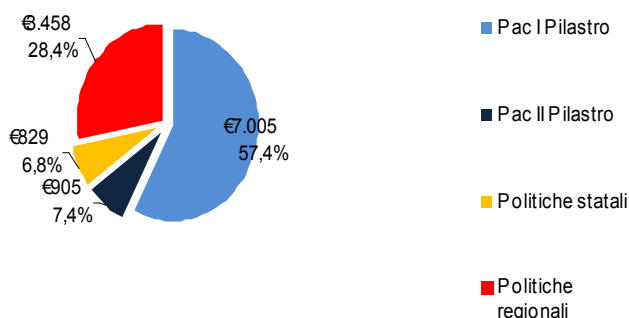


Fonte: nostre elaborazioni su dati Inea

Il peso della PAC emerge ancora più chiaramente se l'analisi viene limitata ai soli trasferimenti, con esclusione quindi delle agevolazioni che costituiscono materia su cui l'UE non ha competenza. Con riferimento all'anno 2009 le erogazioni agli agricoltori decise in base a politiche nazionali/regionali hanno costituito solo il 35,1% del totale (4,3 mld di euro) di cui il 28,4% imputabile a politiche regionali ed il 6,8% a politiche nazionali; gli aiuti PAC costituiscono di contro ben il 64,8% del totale con 7,9

mld di euro di cui euro 7,0 mld (57,4%) imputabili al 1° Pilastro della PAC (FEAGA) cioè agli interventi di mercato ed ai pagamenti diretti, e solo 905 milioni di euro (7,4%) al 2° Pilastro della PAC (FEASR), cioè allo Sviluppo Rurale (Figura 3).

Figura 3 - Trasferimenti al settore agricolo anno 2009 (mln di €)



Questa suddivisione non è peraltro costante in tutto il Paese: disaggregando il consolidato per aree geografiche (Tabella 3) si verifica infatti che l'incidenza della PAC è maggiore nel Nord Italia e nel Centro rispetto al Sud. Mentre infatti il peso della PAC nella media 2005-2008 è per l'intera Italia pari al 42,4% del totale, nel Nord e nel Centro si registra una incidenza nettamente superiore (52,9% e 47,9% rispettivamente) contro il 30,1% del Sud.

Tabella 3 - Il sostegno al settore agricolo per circoscrizioni territoriali

	NORD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PAC		2.464	2.779	2.707	3.132	3.326	3.932	3.447	3.572	2.497
Amm.ni C.li		261	328	324	395	401	368	295	440	351
Regioni		1.549	1.572	1.338	1.280	1.151	1.207	1.125	1.153	1.050
Agevolazioni		1.939	1.866	1.807	2.030	1.861	1.444	1.468	1.542	1.523
TOTALE		6.214	6.546	6.177	6.836	6.740	6.952	6.336	6.708	5.421

	CENTRO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PAC		1.187	1.338	1.216	1.172	1.140	1.052	975	859	924
Amm.ni C.li		215	137	142	175	163	138	124	177	142
Regioni		567	476	506	379	295	347	309	303	290
Agevolazioni		616	539	608	667	735	554	572	588	606
TOTALE		2.585	2.489	2.473	2.394	2.333	2.091	1.980	1.927	1.961

	SUD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PAC		3.077	2.946	2.579	2.318	2.183	2.075	1.546	1.766	2.241
Amm.ni C.li		185	236	369	469	416	372	329	370	288
Regioni		2.301	2.084	1.736	1.875	2.116	2.255	2.304	2.141	2.231
Agevolazioni		2.182	1.938	2.035	2.341	2.391	1.915	1.814	1.848	1.864
TOTALE		7.745	7.204	6.719	7.002	7.106	6.617	5.993	6.125	6.623

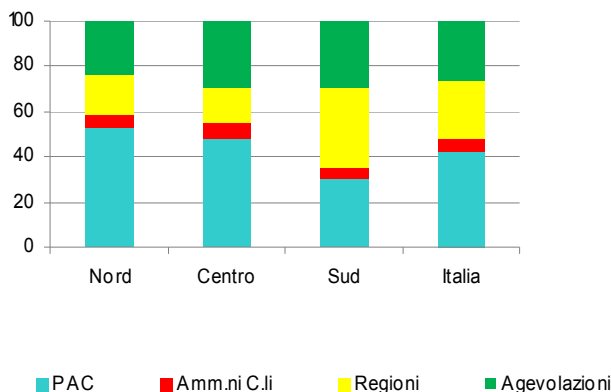
	ITALIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PAC		6.728	7.063	6.503	6.622	6.650	7.059	5.969	6.198	5.662
Amm.ni C.li		662	701	835	1.038	980	878	749	987	781
Regioni		4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570
Agevolazioni		4.737	4.343	4.451	5.038	4.987	3.913	3.854	3.978	3.992
TOTALE		16.544	16.239	15.369	16.233	16.178	15.660	14.309	14.760	14.005

Fonte: Consolidato spesa agricola, INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie

Il peso degli interventi regionali è, al contrario, maggiore al Sud (35,2%) a fronte di una media nazionale del 25%, con valori nettamente inferiori per il Centro (15,7%) e per il Nord (17,8%);

ciò dipende probabilmente sia dal maggiore impegno comunitario nelle aree dell'obiettivo 1 sia dalla squilibrata distribuzione tra regioni del sostegno di mercato in conseguenza del differenziato sostegno alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee. La diversa composizione del sostegno nelle tre circoscrizioni territoriali è chiaramente evidenziata nella figura 4.

Figura 4 - Struttura % del sostegno nelle diverse aree geografiche - media 2005-2008



Diversa nelle tre circoscrizioni territoriali è anche l'entità del sostegno per occupato: a fronte dei 15.012 euro per occupato nell'intero territorio nazionale (media 2006-2008), nel Nord si registra una cifra inferiore (14.719 euro) e nel Centro e nel Sud valori superiori alla media (15.012 euro e 15.679 euro rispettivamente).

Conclusioni

Dall'analisi precedente emergono più ombre che luci per il settore agricolo: se è infatti vero che permane un sostegno ragguardevole che ha una notevole incidenza sul valore aggiunto e sulla produzione del settore, è pur vero che gli agricoltori si trovano di fronte ad un trend decrescente della spesa pubblica per l'agricoltura, spesa che scende più velocemente rispetto all'occupazione con conseguente riduzione anche dell'aiuto pro-capite.

Si tratta inoltre di una spesa fortemente incentrata sulla PAC (per ogni 100 euro ricevuti dagli agricoltori, 60 vengono dall'UE) il cui peso percentuale nel consolidato tende a crescere per la riduzione delle altre componenti: le agevolazioni previdenziali e contributive sono infatti in netta diminuzione, come pure le spese delle regioni. Solo le erogazioni delle Amministrazioni Centrali rimangono relativamente stabili ma la loro incidenza sul totale è minima. Su queste tendenze incidono ovviamente le manovre di contenimento del deficit pubblico e le difficoltà finanziarie di molte Regioni fortemente condizionate dalla crescente spesa sanitaria, il che porta le Regioni stesse ad destinare prioritariamente le scarse risorse disponibili per il settore agricolo al cofinanziamento degli interventi UE per poter beneficiare della quota comunitaria.

Si deve inoltre registrare il permanere di modelli differenziati fra Centro-Nord e Sud/Isole, con il primo aggregato maggiormente in grado di sfruttare le opportunità della PAC ed il secondo più dipendente dalle politiche regionali che, come si è visto, sono in netta diminuzione con il rischio di creare ulteriori sperequazioni anche se il sostegno pro-capite risulta essere maggiore proprio nelle aree meridionali e nelle Isole.

Avviene così che la politica agraria Italiana si conforma sempre più alla PAC proprio quando le prospettive della Politica agricola comunitaria sono fortemente incerte in relazione alle imminenti decisioni del Consiglio e del Parlamento europeo sulle prospettive di bilancio e sulla riforma della PAC.

In ogni caso, quali che saranno le decisioni comunitarie in materia di revisione della PAC, le problematiche che emergono dalla presente analisi pongono sostanziali interrogativi che non possono essere letti e risolti solo in chiave comunitaria. Il problema principale sembra infatti essere non tanto la quantità della spesa, quanto la sua qualità dovendosi definire politiche di sostegno in grado da un lato di conservare/sviluppare una struttura produttiva nazionale e dall'altro di sviluppare una agricoltura di servizi fortemente connessa al territorio su cui insiste. Sotto il primo aspetto occorre mantenere la struttura produttiva agricola italiana riducendone le derive produttivistiche ed orientandola verso un nuovo modello organizzativo in grado di corrispondere ai bisogni alimentari del Paese in una visione molto diversa dal passato che radica i prodotti nel territorio e nella tradizione e che esprime l'esigenza di rispetto dell'ambiente e della salute sempre più viva nella società.

Per quanto riguarda il secondo aspetto occorre definire una politica di sviluppo rurale non settoriale che privilegi una visione territoriale del ruolo dell'agricoltura nelle aree rurali in linea con l'approccio territoriale allo Sviluppo Rurale emerso nelle conferenze UE di Cork (1996) e di Salisburgo (2003) e definito più compiutamente dall'OCSE nel suo "Nuovo paradigma rurale" (2006) e nei successivi studi applicati ai singoli Paesi come il Rural Policy Review Italy (2009). In questa prospettiva il rurale viene pensato sempre meno in maniera settoriale e sempre più nel contesto di un più complessivo sviluppo territoriale (*place based approach*).

La stessa Commissione, sebbene non nella sua veste agricola, ha del resto più volte evidenziato come la coesione territoriale sia per l'EU un obiettivo irrinunciabile per ottenere una coesione sociale ed economica (Libro verde sulla coesione territoriale 2008, Rapporto Barca 2009). È questo un messaggio che tarda peraltro ad essere recepito dal mondo agricolo comunitario e nazionale, troppo spesso arroccato nella difesa di privilegi che il mutato contesto europeo ed internazionale stanno velocemente erodendo.

Note

¹ L'analisi prende in considerazione le politiche agricole attuate a livello interno dal MIPAAF e dalle Regioni, le politiche agevolative in materia tributaria e contributiva del MEF e la Politica Agricola Comune (PAC). Tali politiche non sono peraltro esaustive poiché altre politiche settoriali (si pensi ad esempio agli incentivi all'industria o alla ricerca e innovazione del Ministero delle Attività Produttive) prevedono sostegni di cui beneficiano anche comparti del sistema agro-alimentare.

² Così, ad esempio, dal 2010 la stima del totale nazionale delle agevolazioni avviene per sommatoria dei singoli dati regionali che sono ora disponibili anziché, come in passato in assenza di informazioni sufficienti, per stima diretta del dato nazionale ripartito poi tra le regioni sulla base di indici specifici.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., (2009), "An agenda for a reformed cohesion policy, independent report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy", Bruxelles
- Commissione CE, (2008) *Libro verde sulla coesione territoriale, fare della diversità territoriale un punto di forza*, SEC(2008)2559, Bruxelles
- Finuola R. (2002), "Il sostegno complessivo al settore (agricolo): il volume e i flussi" in Nencioni M.C., Vaccari S. (a cura di), *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura*, INEA, Roma
- Finuola R., Nencioni M.C., (2009), "La spesa pubblica per l'agricoltura: fonti e nuove opportunità", *Economia&Diritto Agroalimentare*, n. 3, Firenze University Press, pp. 21-54
- MIPAAF, (2010), *Quale futuro per le Politiche di Sviluppo Rurale Post 2013*, Position Paper, Roma
- OCSE, (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Ed. OCSE, Parigi
- OCSE, (2009), *OECD Rural Policy Reviews ITALY*, Ed.

OCSE, Parigi

- Sotte F., (2010) La politica di sviluppo rurale tra analisi e pressioni, *QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 1, F. Angeli, Milano
- Sotte F., Frascarelli A., (2010), Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE, *Agrireunionieuropa* Anno 6, n. 21
- Trapasso R., (2009) "La politica rurale italiana secondo la valutazione dell'OCSE", *Agrireunionieuropa* Anno 5, n. 17

Un'analisi storica (2007-2009) delle erogazioni in Italia provenienti dalla politica agricola comune

Paolo Piatto

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

I trasferimenti della PAC in Italia

A seguito del processo di decentramento amministrativo promosso dalla Legge Bassanini, il D.Lgs. 27 maggio 1999, n.165¹ ha sostituito l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), dando poi facoltà alle Regioni di istituire proprie agenzie regionali (organismi pagatori regionali - OPR).

La prima Regione ad attivare l'OPR è stata l'Emilia-Romagna, nel 2002, con l'AGREA; nel 2003 sono stati attivati 5 nuovi OPR: ARBEA (Basilicata), ARTEA (Toscana), AVEPA (Veneto), FINPIEMONTE (a cui poi è subentrata nel 2008 l'ARPEA) e OP LOMBARDIA; nel 2008 sono stati istituiti l'APPAG (Provincia autonoma di Trento) e l'OPPAB (Provincia autonoma di Bolzano). In complesso sono quindi 8 gli OPR pienamente operanti, mentre l'AGEA continua a gestire la spesa indirizzata alle rimanenti Regioni. Il periodo preso in considerazione in questa analisi è il triennio 2007-2009. Un esame della spesa sostenuta dall'UE per la regolazione dei mercati agricoli e l'erogazione di aiuti diretti nell'ambito del primo pilastro della PAC può essere effettuato facendo riferimento al fondo FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia). Il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) interviene, invece, nel finanziamento delle misure dello sviluppo rurale per la programmazione 2007-2013.

Tabella 1 - Trasferimenti della PAC in Italia, 2007-2009

ITALIA	Media 2007-2009	
	Valori in mil. di €	Valori in %
Primo Pilastro		
Zucchero	327,1	5,6
Prodotti Ortofrutticoli	262,5	4,4
Settore Vitivinicolo	339,4	5,5
Altri Settori	189,3	3,1
Totale Interventi sui mercati agricoli	1.118,3	18,5
Regime Pagamento Unico	3.709,7	58,6
Altri Aiuti Diretti	679,1	10,9
Totale Auti Diretti	4.388,8	69,5
Secondo Pilastro		
Asse I	124,3	2
Asse II	611,3	9,7
Asse III	13,2	0,2
Asse IV	1,5	0
Assistenza tecnica	1,9	0
Totale Sviluppo Rurale	752,1	12
Totale Complessivo PAC	6.259,2	100

Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

Analizzando le singole voci di spesa² possiamo notare (Tabella 1) come in Italia la preminenza assunta dai pagamenti disaccoppiati del Regime di pagamento unico (RPU) emerga con forza, crescendo in modo costante nel corso degli anni, fino a coprire circa il 59% della spesa del FEAGA, con un aumento in termini assoluti nello scorso anno di 1.741 milioni di euro, rispetto al 2007, e di 2.049 milioni di euro rispetto al 2008.

Nello stesso tempo, si riduce la quota degli "Altri aiuti diretti" (dall'11% del 2007 al 10,4% del 2009), nella quale ricadono i pagamenti parzialmente disaccoppiati per seminativi, carni bovine, carni ovicaprine, i pagamenti ad ettaro per gli oliveti, gli aiuti alla produzione per il tabacco e le sementi, gli aiuti ad ettaro per le produzioni energetiche, per le piante proteiche, per la qualità del grano duro e la spesa per l'art.69 del regolamento (CE) n.1782/2003. In complesso la voce relativa agli "Auti diretti" ha raggiunto nel triennio una media di 4.338 milioni di euro (con un apice di 5.773 nel 2009 ed un minimo di 3.516 nel 2008), pari al 69% del FEAGA.

Contestualmente, la spesa per gli "Interventi di mercato" si assesta in media a poco meno del 19% (raggiungendo un massimo del 23% nel 2008 e un minimo del 13% nel 2009). All'interno di questa voce sono predominanti le spese per i prodotti vitivinicoli (circa 339 milioni di euro annui), per il settore dello zucchero (327 milioni di euro annui), e per i prodotti ortofrutticoli (262 milioni di euro).

Come già ricordato le risorse per lo Sviluppo rurale fanno riferimento al fondo FEASR. Nel triennio preso in considerazione sono stati erogati in media circa 752 milioni l'anno, con il risultato che allo sviluppo rurale è stato destinato il 12% delle risorse della PAC e si evidenzia una netta prevalenza delle risorse destinate agli interventi dell'asse II (oltre l'80%).

La distribuzione fra regioni della spesa PAC

Analizzando l'andamento a livello di circoscrizione nell'Italia del Nord lo strumento più importante di elargizione degli aiuti è il RPU, che diminuisce d'incidenza rispetto alla media nazionale con un peso del 52,5%; mentre le erogazioni per gli "Altri aiuti diretti" sono in linea con il trend nazionale. Nel complesso la spesa per gli "Aiuti diretti" pesa per il 63% sulla spesa FEAGA. La spesa per gli "Interventi di mercato" assume nel nord un peso maggiore rispetto a quello nazionale, con la quota maggiore di spesa concentrata nel settore dello zucchero e nel settore vitivinicolo. Le risorse erogate per gli interventi di sviluppo rurale sono leggermente inferiori alla media nazionale (- 1,3%), mentre è confermata la prevalenza di erogazioni destinate agli interventi dell'asse II (72,7%).

Tabella 2 - Trasferimenti della PAC nelle regioni del Nord-Italia, 2007-2009

Regioni	Interventi sui mercati agricoli		Aiuti Diretti		Sviluppo Rurale		Totale PAC	
	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%
Piemonte	26,5	1	364,4	12,5	47,4	1,6	438,3	15,1
Valle D'Aosta	0	0	3,1	0,1	7,9	0,3	11,0	0,4
Lombardia	82,1	2,9	572,0	19,9	56,4	2	710,5	24,8
Liguria	0,9	0	6,8	0,2	16,2	0,6	23,8	0,9
Trentino Alto Adige	55,4	2,0	25,9	0,9	65,8	2,3	147,1	5,2
Veneto	92,8	3,3	451,9	15,9	35,2	1,1	579,9	20,4
Friuli Venezia Giulia	12,7	0,5	87,8	3,1	19,7	0,7	120,2	4,3
Emilia-Romagna	452,2	16,5	308,9	10,4	61,0	2,1	822,2	29,1
Totale Nord Italia	722,7	26,2	1.820,9	63,0	309,5	10,7	2.853,1	100
Totale Italia	1.118,3	18,5	4.388,8	69,5	752,1	12	6.259,2	100

Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

Guardando all'incidenza di ogni singola regione (Tabella 2), emerge come sia l'Emilia-Romagna la maggiore beneficiaria di contributi nel triennio preso in considerazione con poco più del 29% delle risorse erogate, seguita dalla Lombardia (24,8%) e del Veneto (20,4%). Relativamente agli "Aiuti diretti", il 19,9% delle somme va alla Lombardia (circa 493 milioni di euro annui erogati per il RPU e altri 43 milioni di euro per gli aiuti nel settore del riso), seguita dal Veneto (15,9%, 364 milioni di euro annui per il RPU e altri 47 milioni di euro destinati agli aiuti nel settore del tabacco) e dal Piemonte (12,5%, 285 milioni di euro annui per il RPU e altri 50 milioni di euro per gli aiuti specifici nel settore del riso). Per quanto riguarda gli "Interventi di mercato" emerge come l'Emilia-Romagna riceva la quota più alta di finanziamenti (16,5%) e più della metà risultino impiegati per interventi nel settore dello zucchero. Infine considerando le risorse per gli interventi di sviluppo rurale, per effetto della maggiore velocità di avanzamento della spesa, le Regioni più efficienti risultano essere il Trentino-Alto Adige (65,8 milioni di euro annui), l'Emilia-Romagna (61 milioni di euro) e la Lombardia (56,4 milioni di euro).

Nelle regioni del centrali la spesa per il RPU si avvicina alla media nazionale con il 57,4%; sale invece la spesa per gli "Altri aiuti diretti" che raggiunge 13,4%. Nel complesso la spesa per gli "Aiuti diretti" in queste regioni raggiunge valori più alti rispetto a quelli nazionali, che si assestano al 71% della spesa FEAGA. La spesa per gli "Interventi di mercato" risulta concentrata sui prodotti vitivinicoli e nel settore dell'olio d'oliva. Le risorse erogate per gli interventi di sviluppo rurale sono più alte rispetto alla media nazionale (+3,4%), mentre i finanziamenti destinati agli interventi dell'asse I sono quasi il doppio della media nazionale.

La media dei finanziamenti erogati a livello di singola regione risulta essere omogenea (Tabella 3), con la regione Lazio a beneficiare delle risorse maggiori. Relativamente agli "Aiuti diretti" il 19,2% delle erogazioni arrivano nel Lazio (circa 166 milioni di euro annui erogati per il RPU e altri 7 milioni di euro per gli aiuti per le produzioni di qualità), seguito dalla Toscana (18,5%, 156 milioni di euro annui erogati per il RPU e altri 7,8 milioni di euro per gli aiuti nel settore del tabacco). Infine, i contributi per gli interventi per lo sviluppo rurale vedono le spese maggiori realizzarsi nelle Marche e nell'Umbria e nella Toscana (circa 42 milioni di euro annui).

Tabella 3 - Trasferimenti della PAC nelle regioni del Centro - Italia, 2007-2009

Regioni	Interventi sui mercati agricoli		Aiuti Diretti		Sviluppo Rurale		Totale PAC	
	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%
Toscana	19,9	2,1	181,0	18,5	41,7	4,2	242,7	24,8
Umbria	19,7	2,1	154,1	15,9	42,6	4,5	216,4	22,5
Marche	34,7	3,5	166,5	17,1	42,9	4,6	244,1	25,3
Lazio	56,5	6,0	186,6	19,2	21	2,2	264,1	27,4
Totale Centro Italia	130,7	13,8	688,2	70,8	148,3	15,4	967,2	100
Totale Italia	1.118,3	18,5	4.388,8	69,5	752,1	12	6.259,2	100

Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

Nelle regioni meridionali la spesa per il RPU risulta la più alta in assoluto con valori che si assestano in media al 66,2%. Nel complesso le spese per gli "Aiuti diretti" ammontano a oltre tre quarti (76%) delle erogazioni del fondo FEAGA. La spesa per gli "Interventi di mercato", la più bassa a livello nazionale, è concentrata sui prodotti vitivinicoli e ortofrutticoli. Le risorse erogate per gli interventi di sviluppo rurale risultano in linea rispetto al trend nazionale con una prevalenza di finanziamenti destinati agli interventi dell'asse II (97%).

Passando al dettaglio per regione (Tabella 4), emerge la Puglia come la maggiore beneficiaria di finanziamenti con poco meno del 28% delle risorse erogate, seguita dalla Sicilia e, più staccata, della Campania. In relazione agli "Aiuti diretti", si

conferma la Puglia prima regione con il 24% delle risorse, di cui 538 milioni di euro annui erogati per il RPU e altri 18 milioni di euro per gli aiuti per le produzioni di qualità, seguono molto distanti la Sicilia (13,3%, 284 milioni di euro annui erogati per il RPU e altri 14 milioni di euro per gli aiuti per le produzioni di qualità) e la Campania (11,4%, 184 milioni di euro erogati all'anno per il RPU e altri 73 milioni di euro per gli aiuti nel settore del tabacco).

Tabella 4 - Trasferimenti della PAC nelle regioni del Sud - Italia, 2007-2009

Regioni	Interventi sui mercati agricoli		Aiuti Diretti		Sviluppo Rurale		Totale PAC	
	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%	mil. di €	%
Abruzzo	19,4	0,8	74,8	3,1	13,2	0,5	107,4	4,4
Molise	5,9	0,2	57,0	2,4	10,2	0,4	73,1	3,0
Campania	32,3	1,4	274,1	11,4	41,1	1,6	347,4	14,5
Puglia	51,6	2	600,2	24,6	29,8	1,3	681,6	27,9
Basilicata	4,9	0,2	122,4	5,0	21,1	0,8	148,5	6,1
Calabria	39,5	1,8	255,5	9,8	30,7	1,3	325,8	13
Sicilia	103,0	4,5	324,4	13,3	88,3	3,5	515,7	21,2
Sardegna	8,3	0,4	171,3	7,1	59,9	2,5	239,4	9,9
Totale Sud Italia	264,9	11,3	1.879,7	76,7	294,3	12,0	2.438,9	100
Totale Italia	1.118,3	18,5	4.388,8	69,5	752,1	12,0	6.259,2	100

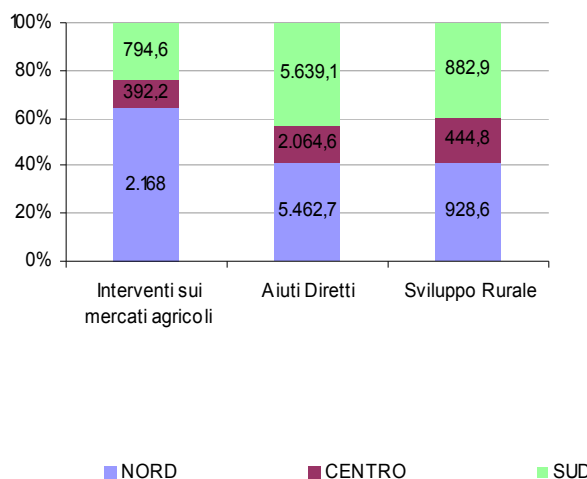
Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

Per quanto riguarda gli "Interventi di mercato" emerge come la Sicilia riceva in media la quota più alta di finanziamenti (circa 100 milioni annui), e di questi oltre la metà è spesa per gli interventi nel settore vitivinicolo. Le risorse assegnate per le misure attinenti lo sviluppo rurale evidenziano nuovamente la maggiore efficienza della Sicilia (88,3 milioni di euro spesi all'anno) e della Sardegna (59,9 milioni di euro), mentre delle rimanenti regioni solo la Campania riesce a superare la soglia dei 40 milioni di euro erogati in media all'anno.

Conclusioni

L'analisi svolta ha evidenziato che complessivamente (Figura 1) sono le regioni del Nord ad avere beneficiato nel triennio di quasi la metà degli aiuti della PAC (45,8%), e in particolare, per i fondi FEAGA, nelle regioni del nord-est vengono privilegiati i finanziamenti per l'intervento sui mercati agricoli, mentre in quelle del nord-ovest i trasferimenti maggiori avvengono mediante gli aiuti diretti al reddito.

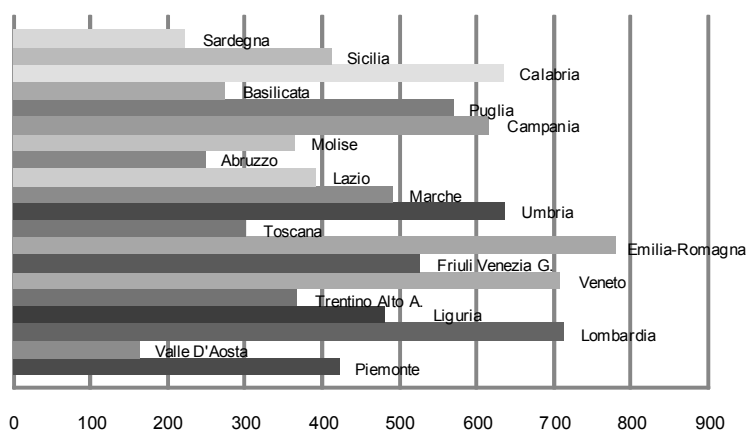
Figura 1 - Composizione trasferimenti PAC per circoscrizione territoriale, 2007 - 2009



Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

Diversa la situazione nelle regioni centro-meridionali dove le politiche del primo pilastro si realizzano essenzialmente mediante gli aiuti diretti al reddito degli agricoltori, soprattutto nella forma del RPU. Con riferimento allo sviluppo rurale il divario tra Nord e Sud quasi scompare, anche se le misure più attive risultano essere essenzialmente quelle volte alla valorizzazione dell'ambiente attraverso la gestione del territorio (asse II), mentre quelle relative alla competitività del settore agricolo e agli investimenti aziendali hanno avuto avvio esclusivamente nelle regioni del Nord e del Centro. Interessante inoltre è fare una "prova", anche in relazione alle priorità della PAC oltre il 2013, confrontando i valori assoluti delle erogazioni con i dati relativi della superficie agricola utilizzata (SAU) nelle varie regione (Figura 2).

Figura 2 - Distribuzione per regione delle erogazioni per SAU, 2007-2009



Fonte: elaborazione su banca dati Spesa Pubblica in Agricoltura - INEA, 2010

I rapporti fra le varie regioni che emergono variano a volte considerevolmente, soprattutto nelle regioni meridionali, come ad esempio fra Puglia e Campania. A prima vista le influenze delle tipologie delle produzioni colturali sembrano inoltre accentuate in quelle regioni dove sono praticate quelle colture che hanno ancora un elevato premio erogato, come ad esempio il tabacco. In questo caso il Veneto, la Campania, l'Umbria vedono il loro rapporto SAU/EROGAZIONI elevarsi confrontato con le altre regioni. Inoltre confrontando l'incidenza per ettaro fra le varie aree territoriali per le regioni del Nord si vede un valore più alto del premio ad ettaro rispetto a quelle del Centro e del Sud. Si spiega ciò in ragione, forse, delle sfavorevoli condizioni delle produzioni cosiddette mediterranee (vedi ortofrutta).

Note

¹ D. Lgs. 27 maggio 1999, n.165: "Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59".

² I dati riportati in questo capitolo, come spese di attuazione del primo e secondo pilastro, differiscono leggermente da quanto riportato nel saggio sul consolidato di Roberto Finuola, contenuto in questo stesso numero, in quanto non comprendono le "Spese Connesse" per le quali non è prevista una disaggregazione regionale. Tali spese, in media circa 183 milioni di euro annui, sono obbligatoriamente a carico degli Stati membri in funzione di taluni interventi posti in essere nel primo pilastro.

Riferimenti bibliografici

- Finuola R., Nencioni M.C., (2009), "La spesa pubblica per l'agricoltura: fonti e nuove opportunità", *Economia&Diritto Agroalimentare*, n. 3, Firenze University Press, pp. 21-54
- Pesce A., Briamonte L., (2010), "La politica economica per il settore agricolo", *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, INEA, pp.41-58
- Storti D., Tarangioli S., Zumpano C., (2010) "L'attuazione delle politiche di sviluppo rurale in Italia", *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*, INEA, pp 67-92

La fiscalità di vantaggio nel settore agricolo: un'analisi regionale

Antonio Cristofaro, Mafalda Monda

L'incidenza del prelievo pubblico

Negli anni più recenti l'incidenza del prelievo pubblico sull'impresa agricola¹, è significativamente aumentata, passando dal 16% del 1998 al 22% del 2007, come effetto di un aumento di imposte e contributi, il cui ammontare nell'ultimo anno era del 20% superiore al valore iniziale e di una diminuzione del risultato lordo di gestione, pressochè costante in tutto il periodo e particolarmente accentuata negli ultimi tre anni, come effetto della caduta della produzione nel 2005 e del contestuale incremento dei redditi da lavoro dipendente.

Inutile dire che questa dinamica è fortemente influenzata dalle componenti del prelievo pubblico, la cui determinazione avviene su una base forfetaria o convenzionale, come i contributi sociali a carico dei lavoratori indipendenti, l'ICI, l'IRPEF ed i Contributi di Bonifica, che rappresentano circa la metà del prelievo complessivo ed il cui gettito è sostanzialmente indipendente dal risultato economico dell'impresa; di conseguenza in presenza di variazioni negative del risultato lordo di gestione l'incidenza del prelievo tende ad aumentare e viceversa nel caso contrario.

Questo fenomeno ha interessato in varia misura tutte le regioni italiane ma con significative differenze come si può vedere nella tabella 1; a livello di ripartizione territoriale l'incidenza del prelievo non è omogenea, con il Sud particolarmente penalizzato ed il Nord-Ovest, relativamente favorito, e tali disequaglianze si sono accentuate nel tempo.

Tabella 1 - Pressione fiscale sull'impresa agricola 1998 - 2007 (milioni di euro)

Risultato lordo di gestione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-Ovest	5600	5458	5434	5778	5641	5711	5674	4587	4753	4593
Nord-Est	6396	6494	6502	6599	6234	6301	6565	5477	5198	5565
Centro	3904	3889	3763	3597	3876	3930	4373	3608	3747	3809
Sud	7267	7619	7116	6763	6885	7918	7940	6658	5998	5988
Italia	23167	23459	22816	22737	22637	23860	24552	20330	19696	19955
Prelievo pubblico										
Nord-Ovest	665	698	738	721	725	722	724	749	781	783
Nord-Est	989	1010	1054	1027	1033	1025	1023	1055	1108	1152
Centro	546	576	604	619	628	583	578	604	644	620
Sud	1443	1506	1463	1592	1614	1687	1702	1814	1897	1848
Italia	3642	3790	3859	3959	4000	4017	4027	4222	4429	4403
Pressione fiscale (%)										
Nord-Ovest	11,87	12,80	13,58	12,48	12,85	12,64	12,76	16,33	16,42	17,05
Nord-Est	15,47	15,55	16,21	15,56	16,57	16,27	15,57	19,26	21,31	20,69
Centro	13,97	14,81	16,05	17,21	16,21	14,83	13,23	16,74	17,18	16,28
Sud	19,85	19,77	20,56	23,53	23,44	21,31	21,44	27,24	31,63	30,87
Italia	15,72	16,16	16,91	17,41	17,67	16,84	16,40	20,77	22,49	22,07

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

In particolare nel Sud c'è stato un incremento del prelievo particolarmente accentuato ed un'altrettanto accentuata diminuzione del risultato lordo di gestione, fenomeni entrambi connessi con la particolare struttura produttiva di quest'area

geografica, con un impiego rilevante delle unità di lavoro dipendente, e con la struttura del prelievo pubblico, in cui, nel settore agricolo predominano le componenti legate all'uso della forza lavoro (contributi sociali e, parzialmente, IRAP).

A livello delle singole regioni le divergenze sono sostanzialmente confermate con qualche rarissima eccezione; nella tabella 2 sono riportati i valori medi nel decennio della pressione fiscale e del rapporto tra il risultato lordo di gestione ed il valore aggiunto, la differenza tra i due aggregati essendo determinata dal costo del lavoro dipendente. Le regioni sono ordinate secondo il tasso di pressione. Come si può vedere tutte le regioni del Sud hanno, coerentemente alle attese, un tasso di pressione più elevato ed una quota di costo del lavoro più alta della media nazionale, ad eccezione di Abruzzo e Molise; il contrario avviene per tutte le altre regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e marginalmente dell'Emilia-Romagna.

Tabella 2 - Pressione fiscale e quota del risultato di gestione sul valore aggiunto (Media 1998 - 2007)

Regioni	Pressione fiscale	Risultato lordo di gestione/Valore aggiunto
Liguria	8,4	84
Lombardia	12,8	80,8
Umbria	13,2	89
Trentino-Alto Adige	13,5	80,7
Lazio	15,1	73,2
Abruzzo	15,5	78,2
Toscana	16,4	75,3
Marche	16,6	82,9
Molise	16,9	88,1
Piemonte	16,9	85,5
Friuli-Venezia Giulia	16,9	79,7
Veneto	17,3	78,1
Italia	18,1	69,4
Emilia Romagna	18,3	75,8
Campania	18,8	58,4
Sardegna	18,9	64,1
Sicilia	20,6	55,2
Basilicata	20,7	68,5
Valle d'Aosta	27,5	61,3
Puglia	31,4	47,8
Calabria	49	30,6

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

La fiscalità di vantaggio

L'analisi che è stata compiuta finora deve essere ulteriormente approfondita, poiché non tutte le componenti del prelievo pubblico hanno la stessa valenza ai fini della politica economica. In particolare da quando il finanziamento della previdenza sociale è stato nuovamente basato sul sistema contributivo i contributi sociali hanno assunto la caratteristica di essere sostanzialmente un prezzo, ancorché coattivamente stabilito, per un servizio che verrà erogato in futuro, a livello individuale, e non possono essere quindi compresi nel concetto di prelievo, che si riferisce idealmente a quelle forme di imposizione a cui non corrisponde un beneficio direttamente misurabile per il contribuente.

Inoltre mentre la struttura dei singoli tributi può essere ampiamente manipolata in relazione agli obiettivi di politica economica, i contributi sociali offrono minori margini di manovra, perché eventuali modifiche avrebbero un riflesso immediato sulla struttura pensionistica.

Se quindi si considerano soltanto le imposte ed i contributi di bonifica, i risultati cambiano significativamente sia come livello

che come distribuzione, come si può vedere nella tabella 3. Da un lato la pressione tributaria è significativamente inferiore a quella fiscale, in quanto in termini di gettito, nel settore agricolo, a differenza di quanto si verifica negli altri settori produttivi, quasi il 70% del prelievo è imputabile ai contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori indipendenti; dall'altro le regioni del Sud risultano essere mediamente favorite, come effetto di un minor gettito di tutti i tributi considerati, mentre il Nord-Est è l'area geografica maggiormente penalizzata.

Tabella 3 - Pressione tributaria sull'impresa agricola 1998 - 2007 (milioni di euro)

Risultato lordo di gestione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-Ovest	5178	5015	4943	5312	5169	5257	5226	4119	4277	4121
Nord-Est	5870	5955	5927	6092	5712	5774	6054	4954	4671	5044
Centro	3384	3361	3238	3063	3340	3399	3853	3082	3219	3286
Sud	6721	7054	6616	6200	6321	7361	7403	6110	5446	5446
Italia	21152	21384	20724	20667	20542	21791	22536	18265	17613	17897
Imposte e contributi di bonifica										
Nord-Ovest	242	256	247	255	253	268	276	281	304	312
Nord-Est	381	391	394	413	413	427	439	443	479	531
Centro	147	160	178	165	170	171	176	177	214	199
Sud	291	303	299	304	313	317	332	333	357	368
Italia	1061	1109	1119	1138	1149	1183	1223	1233	1355	1409
Pressione tributaria (%)										
Nord-Ovest	4,67	5,10	5,00	4,79	4,89	5,09	5,29	6,81	7,11	7,56
Nord-Est	6,50	6,57	6,65	6,79	7,23	7,39	7,25	8,94	10,26	10,53
Centro	4,35	4,76	5,51	5,39	5,09	5,04	4,58	5,74	6,65	6,06
Sud	4,33	4,29	4,52	4,91	4,95	4,31	4,48	5,44	6,56	6,75
Italia	5,02	5,19	5,40	5,50	5,59	5,43	5,43	6,75	7,69	7,88

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

Sta di fatto che nelle regioni meridionali il rapporto tra il reddito imponibile ai fini IRPEF ed il reddito effettivo è significativamente più basso rispetto alle altre regioni ed altrettanto può dirsi per quanto riguarda il rapporto tra la base imponibile ai fini IRAP ed il valore aggiunto, che ne è la variabile teorica di riferimento.

Peraltro in questo caso esiste una maggiore variabilità a livello regionale perché la struttura dei tributi, essendo generalmente più complessa di quella dei contributi sociali e maggiormente manipolabile a livello locale, dà luogo ad una variabilità della pressione tributaria superiore a quella della pressione fiscale.

Nella tabella 4 per ogni regione sono stati calcolati il tasso di pressione tributaria, il rapporto tra il reddito imponibile ed il reddito effettivo ai fini IRPEF, nonché il rapporto tra la base imponibile dell'IRAP ed il valore aggiunto, sempre considerando la media decennale.

Come si può vedere per tre regioni meridionali, Basilicata, Calabria e Puglia, pur essendo il rapporto tra le basi imponibili e le variabili di riferimento inferiore alla media nazionale, il valore della pressione tributaria risulta superiore sia perché, come si è visto, il rapporto tra risultato lordo di gestione e valore aggiunto è più basso, sia perché sono più alte le aliquote delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF, nonché l'aliquota dell'IRAP per i noti problemi legati al finanziamento della spesa sanitaria.

Inoltre il basso livello della pressione tributaria è ancor più significativo se lo si confronta con l'analogo livello prevalente nel resto dell'economia, come si può vedere nella tabella 5, in cui è calcolato il rapporto tra i valori della pressione tributaria sulle imprese agricole e quelli propri degli altri settori produttivi, rapporto che è oscillato tra il 30% ed il 50% anche se con significative differenze tra le varie ripartizioni territoriali.

Il divario si è ridotto negli ultimi anni soprattutto per la caduta del risultato lordo di gestione nel settore agricolo, ma si può comunque dire che l'impresa agricola gode di una sorta di "fiscalità di vantaggio" sia a livello aggregato che considerando

l'insieme dei tributi riferibili ad imprese con analoga tipologia economico-giuridica.

Tabella 4 - Pressione tributaria, IRPEF ed IRAP (Media 1998-2007)

Regioni	Pressione tributaria	IRPEF Reddito imponibile/reddito effettivo	IRAP Base imponibile/ Valore aggiunto
Liguria	2,18	15,2	25,8
Trentino-Alto Adige	3,34	15,9	68,4
Campania	3,54	7	22,4
Sardegna	3,77	9,5	29,6
Sicilia	4,05	5,0	29,7
Molise	4,07	18,1	28,6
Abruzzo	4,46	11,5	32,6
Umbria	4,50	15,9	30,5
Marche	4,77	29	29,3
Toscana	5,33	16,6	45,3
Valle d'Aosta	5,58	32,2	38,8
Lombardia	5,65	14,4	48,3
Lazio	5,75	14,2	38,5
Italia	5,91	12,4	40,9
Basilicata	6,17	7,2	27,6
Calabria	6,40	5,9	22,9
Piemonte	6,49	21,7	46,8
Puglia	7,72	8,1	35,5
Emilia Romagna	8,33	18,8	59,6
Veneto	8,36	16,5	53,3
Friuli-Venezia Giulia	8,62	15,8	55,3

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

Tale "fiscalità di vantaggio" è dovuta a tre ordini di motivi:

- la diversa normativa relativamente alla determinazione del reddito imponibile nel caso dell'IRPEF, che nel settore agricolo avviene prevalentemente su base catastale per le imprese individuali e le società semplici, e negli altri settori sulla base del reddito effettivo, nonché l'analoga disciplina relativa all'IRAP sia in termini di base imponibile che di aliquota;
- la struttura della produzione agricola basata prevalentemente su imprese individuali, che coprono quasi il 70% del valore aggiunto del settore, ma il cui reddito imponibile, per quanto si è appena detto, arriva appena a coprire, a livello nazionale, il 20% del reddito effettivo;
- un tasso di evasione come rapporto tra il "valore aggiunto sommerso" ed il valore aggiunto totale che negli ultimi anni è stato superiore di quasi il doppio di quello prevalente negli altri settori economici e che in qualche modo influenza il reddito imponibile di tutti i soggetti che lo determinano in modo effettivo (società di capitali, società di persone in nome collettivo ed in accomandita semplice, imprese individuali che operano nei settori connessi a quello agricolo), nonché la base imponibile dell'IRAP.

Tabella 5 - Pressione tributaria sulle imprese degli altri settori produttivi 1998-2007

Pressione tributaria (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-Ovest	19,25	17,77	18,08	18,31	17,08	16,56	14,94	14,84	18,20	16,54
Nord-Est	17,28	16,02	15,78	16,47	15,86	15,26	13,65	13,49	16,05	14,66
Centro	16,57	15,02	15,50	15,83	14,55	14,84	13,03	13,25	16,05	14,69
Sud	11,57	11,00	10,79	11,18	10,70	10,79	10,18	10,16	12,48	11,50
Italia	16,59	15,33	15,43	15,81	14,88	14,68	13,24	13,22	16,06	14,68

Rapporto tra la pressione tributaria sulle imprese agricole e quella sulle imprese degli altri settori (%)

Nord-Ovest	24,27	28,68	27,66	26,18	28,66	30,75	35,39	45,91	39,04	45,71
Nord-Est	37,59	41,01	42,14	41,20	45,58	48,42	53,10	66,26	63,95	71,82
Centro	26,23	31,68	35,53	34,08	35,00	33,99	35,14	43,34	41,44	41,26
Sud	37,43	39,01	41,94	43,92	46,26	39,96	44,03	53,56	52,55	58,67
Italia	30,24	33,83	34,99	34,82	37,58	36,99	40,99	51,05	47,90	53,66

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

Agevolazioni ed efficienza delle imprese: una valutazione

Le differenze normative di cui si è appena detto sono state introdotte in tempi diversi con l'obiettivo di proteggere un settore strutturalmente più debole vuoi a livello nazionale che internazionale; esse si traducono in una forma di sussidio indiretto, la cui entità può essere stimata applicando, per ciascun tipo di tributo, la normativa generale al posto di quella propria del settore e calcolando le relative differenze. I dati relativi sono esposti nella tabella 6 e comprendono sia le agevolazioni connesse con i tributi finora considerati, che quelle derivanti dall'acquisto di particolari *input*, su cui gravano imposte differenziate a seconda della qualifica dell'acquirente, come nel caso dell'imposta sugli oli minerali, nonché l'effettivo sussidio, derivante dall'applicazione del regime speciale dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). I dati di tabella 6 comprendono infine anche la parte di contributi previdenziali relative alle zone montane e svantaggiate, che viene usualmente finanziata con il gettito tributario complessivo.

Tabella 6 - Agevolazioni totali 1998 - 2007 (milioni di euro)

Agevolazioni (milioni di euro)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-Ovest	671	611	555	540	540	617	557	514	537	544
Nord-Est	779	839	768	767	836	866	810	723	723	778
Centro	448	443	408	397	457	482	522	446	463	468
Sud	1427	1502	1366	1331	1478	1542	1560	1327	1245	1269
Italia	3324	3394	3097	3036	3310	3507	3449	3010	2968	3060

Quota sul risultato lordo di gestione (%)

Nord-Ovest	11,98	11,20	10,21	9,35	9,57	10,80	9,81	11,21	11,31	11,86
Nord-Est	12,17	12,92	11,81	11,62	13,40	13,74	12,34	13,20	13,90	13,99
Centro	11,48	11,39	10,85	11,04	11,79	12,28	11,95	12,36	12,36	12,30
Sud	19,63	19,71	19,19	19,69	21,46	19,48	19,65	19,93	20,75	21,19
Italia	14,35	14,47	13,57	13,35	14,62	14,70	14,05	14,81	15,07	15,34

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

I valori indicati rappresentano quindi il risparmio di imposte e contributi connesso con l'esistenza dei regimi speciali ed in termini di risultato di gestione indicano di quanto aumenterebbe la pressione tributaria nel caso di una loro abolizione. Come si vede nella tabella, vi sono differenze significative a livello di ripartizione, e risulta particolarmente favorito il Sud, coerentemente del resto con i più bassi valori già riscontrati della pressione tributaria.

Peraltro per una più compiuta valutazione bisogna chiedersi se la "fiscalità di vantaggio" si sia tradotta in un mero sussidio, anche se in gran parte virtuale, o in qualche modo abbia migliorato la *performance* dell'impresa agricola. L'ammontare delle agevolazioni verrà quindi comparato con un indice di efficienza, identificato con la produttività del lavoro espressa dal rapporto tra il valore aggiunto a prezzi costanti e le unità di lavoro totali.

I dati relativi alle diverse regioni sono esposti nella tabella 7, sempre in forma di media decennale, con le regioni ordinate secondo la produttività.

Come si può vedere tutte le regioni con la produttività maggiore o abbastanza vicina alla media nazionale, che sono quasi tutte del Centro-Nord, mostrano un rapporto del valore delle agevolazioni sul risultato lordo di gestione inferiore a quello medio. Non è sempre vero il contrario; in particolare per quattro regioni del Sud (Abruzzo, Campania, Molise e Sardegna), che pure mostrano una produttività relativamente bassa, non sembra esistere una relazione analoga, anche se, ad eccezione del Molise, sono tutte regioni con un rapporto tra il valore delle agevolazioni ed il valore del risultato lordo di gestione, superiore all'analogo valore delle regioni più "virtuose".

Tabella 7 - Quota delle agevolazioni sul risultato lordo di gestione e produttività del lavoro (Media 1998-2007)

Regioni	Produttività	Quota
Valle d'Aosta	13,5	12,2
Calabria	14,9	31,9
Sardegna	15,5	12,6
Molise	15,9	9,4
Abruzzo	16,5	12,6
Campania	16,6	12,7
Puglia	17,6	29,8
Basilicata	18	15,7
Sicilia	18,8	22,8
Marche	19,3	9,6
Lazio	19,6	13,7
Piemonte	19,6	10,3
ITALIA	20,2	14,4
Friuli Venezia Giulia	21,2	11,7
Trentino Alto Adige	22,6	9,7
Veneto	22,8	12,0
Umbria	23,4	11,9
Emilia Romagna	23,9	14,9
Toscana	24,5	11
Liguria	24,9	7,1
Lombardia	26,9	11,6

Fonti: Istat (2010a, 2010b, 2010c), Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese Istat (2010a, 2010b, 2010c), Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni

Di conseguenza la modifica dei regimi speciali penalizzerebbe maggiormente le regioni a più bassa efficienza, anche se non si può affermare, a questo livello di analisi, che ciò comporterebbe una migliore allocazione delle risorse.

Note

¹ L'incidenza è misurata come rapporto tra le imposte ed i contributi legalmente a carico dell'impresa agricola ed il risultato lordo di gestione, che può essere considerato una proxy dell'utile aziendale. Non esistono, soprattutto a livello regionale, sufficienti dati statistici sulla distribuzione geografica di tutte le tipologie di prelievo, di conseguenza sono state considerati soltanto i contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori indipendenti, l'ICI, l'IRAP, l'IRES/IRPEG, l'IRPEF ed i contributi di bonifica, che comunque coprono oltre il 90% del prelievo pubblico imputabile, a livello nazionale, al settore agricolo. Per la definizione di settore agricolo, che comprende anche la caccia la silvicoltura e la pesca, nonché per i dati relativi al risultato lordo di gestione ed ai contributi sociali a carico dei datori di lavoro, ci si è attenuti ai criteri ed ai valori elaborati dalla Contabilità Economica Nazionale (Istat, 2007, 2010a e 2010b). Per i contributi a carico dei lavoratori indipendenti i dati derivano dai bilanci degli enti di previdenza, come pubblicati nella Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, mentre per quanto riguarda l'ICI dai bilanci comunali, come pubblicati dall'ISTAT, tenendo conto per gli anni meno recenti delle elaborazioni dell'IFEL. Per tutte le altre imposte i dati derivano dalle dichiarazioni dei contribuenti, elaborate annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Riferimenti bibliografici

- Ifel (Fondazione ANCI), Pubblicazioni, Anni vari, <http://portale.webifel.it>
- Istat (2007), La revisione dei conti nazionali in generale e della branca agricoltura, www.istat.it/dati/dataset/20070601_00/notametodologica.pdf
- Istat (2010a), Conti economici nazionali, www.istat.it/dati/dataset/20100813_01/
- Istat (2010b), Conti economici regionali, www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100928_00/
- Istat (2010c), I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100617_00/
- Istat (2010d), Le misure dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100713_00/
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni, www.finanze.gov.it/studi_stat_new/index.htm
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, anni vari

L'evasione fiscale dell'Irap in agricoltura: un tentativo di stima

Mafalda Monda

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione

È difficile definire un quadro di valutazione economica del fenomeno dell'evasione fiscale nel settore agricolo, soprattutto per la carenza di dati statistici adeguati, tali da permettere una corretta descrizione del fenomeno. In tale contesto il lavoro rappresenta un tentativo di stimare l'evasione fiscale dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), fenomeno che in agricoltura risulta particolarmente intenso, sebbene non assuma dimensioni paragonabili a quelle degli altri settori produttivi (Pisani, Polito 2006). L'esperimento condotto si basa sul confronto tra i dati di contabilità nazionale, le informazioni sul sommerso economico (ISTAT 2010) e i dati contenuti nelle dichiarazioni IRAP rese dai contribuenti ai fini fiscali. La rielaborazione delle fonti statistiche disponibili ha permesso di definire l'entità del fenomeno evasivo, relativamente all'imposta, la sua distribuzione territoriale e le sue conseguenze per le imprese e per il settore.

L'evasione dell'imposta sulle attività produttive

L'IRAP è una tra le forme di imposizione del settore agricolo più facilmente evadibile, non presentando regimi forfetari di determinazione dell'imponibile. La normativa in materia, infatti, stabilisce che la base imponibile del tributo sia rappresentata dal valore aggiunto netto prodotto dalle imprese sul territorio regionale, pur con alcune differenze, relative alle deduzioni applicate, in rapporto alla forma giuridica del contribuente¹. Di conseguenza l'imponibile evaso può essere approssimato dal valore aggiunto sommerso prodotto nell'economia² che, tenuto conto delle deduzioni stabilite³, consente di avere una stima della perdita di gettito dell'IRAP nel settore agricolo. I risultati ottenuti, riportati nella tabella 1, mostrano che l'evasione del tributo ha determinato, nel 2007, mancati introiti per i bilanci regionali pari a 145 milioni di euro, il 47% circa del gettito totale dell'IRAP dell'agricoltura. Il rapporto tra le mancate entrate ed il gettito complessivo dell'imposta è cresciuto progressivamente a partire dal 2004, anno nel quale era pari al 40%.

Tabella 1 - L'evasione dell'Irap in Italia nel settore Agricoltura, silvicoltura e pesca (2000-2007), migliaia di euro

Anni	Gettito IRAP	Perdita di gettito
2000	281.232	104.622
2001	304.740	114.764
2002	295.133	103.616
2003	290.171	97.186
2004	281.418	103.723
2005	285.662	119.981
2006	317.010	141.745
2007	305.654	145.138

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Ministero delle Finanze

Tale andamento può attribuirsi, in parte, alla mancata attuazione di adeguate politiche di contrasto all'evasione nel periodo, come dimostrano anche i valori assunti dal tasso di irregolarità delle unità di lavoro registrato dal settore, passato dal 18,9% del 2004 al 23,9% del 2007 ed, in parte, dall'aumento della pressione fiscale e tributaria dovuti al tributo. Infatti negli anni successivi all'introduzione dell'imposta il prelievo tributario sulle imprese è aumentato del 35% circa e ciò potrebbe aver contribuito allo svilupparsi di comportamenti evasivi, considerando, come è noto, che l'eccesso di pressione fiscale viene indicata come una delle principali cause del fenomeno (Maré 1996).

Tabella 2 - Distribuzione territoriale dell'evasione dell'IRAP nel settore Agricoltura, silvicoltura e pesca (media 2000-2007), valori espressi in percentuale

Regioni	%
Abruzzo	2,9
Basilicata	2,1
Calabria	18
Campania	8,8
Emilia-Romagna	7,7
Friuli Venezia Giulia	2,9
Lazio	8,4
Liguria	0,8
Lombardia	8,1
Marche	2,1
Molise	0,6
Piemonte	4,3
Puglia	9,2
Sardegna	4
Sicilia	9,6
Toscana	2,9
Trentino Alto Adige	2
Umbria	1
Valle D'Aosta	0,2
Veneto	8,1
Italia	100

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Ministero delle Finanze

L'analisi della distribuzione territoriale dell'evasione dell'IRAP in agricoltura mostra che le regioni che contribuiscono, in misura maggiore, alla riduzione delle entrate fiscali regionali per il settore agricolo sono rappresentate a Nord dal Veneto, dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna, realtà territoriali dove risulta concentrato rispettivamente, in media, l'8,1% (Veneto e Lombardia) ed il 7,7% (Emilia Romagna) del mancato gettito IRAP. Al Sud, invece, la Calabria, la Sicilia e la Puglia sono rispettivamente responsabili della sottrazione del 18%, 9,6% e 9,2% del gettito dell'imposta, mentre, al Centro, rilevante è il peso del gettito evaso nella regione Lazio, pari all'8,4% del totale. In altri termini, tali regioni potrebbero rappresentare l'obiettivo privilegiato degli accertamenti fiscali, se lo scopo di questi ultimi fosse, soprattutto, il recupero di base imponibile evasa in agricoltura. Viceversa, qualora le politiche di contrasto all'evasione fossero incentrate, in misura maggiore, sulla realizzazione di obiettivi di equità fiscale, limitatamente al settore agricolo, esse dovrebbero prendere in considerazione le aree geografiche dove il fenomeno evasivo risulta più intenso, cioè dove è più elevato il rapporto tra l'imponibile sottratto al fisco e la base imponibile potenziale, comprensiva del valore aggiunto netto sommerso ed emerso.

Tabella 3 - Intensità dell'evasione dell'IRAP nel settore Agricoltura, silvicoltura e pesca (media 2000-2007), valori espressi in percentuale

Regioni	%
Abruzzo	36
Basilicata	31
Calabria	58
Campania	43
Emilia-Romagna	17
Friuli Venezia Giulia	31
Lazio	34
Liguria	21
Lombardia	19
Marche	29
Molise	31
Piemonte	21
Puglia	37
Sardegna	33
Sicilia	35
Toscana	15
Trentino Alto Adige	15
Umbria	23
Valle D'Aosta	40
Veneto	22
Italia	28

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Ministero delle Finanze

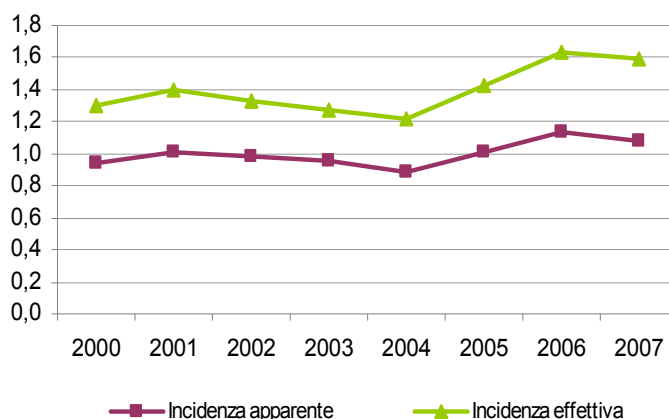
In tale contesto al primo posto troviamo la regione Calabria (58%), seguita dalla Campania (43%), mentre le realtà più virtuose sono rappresentate dalla Toscana (15%), dal Trentino Alto Adige (15%) e dall'Emilia Romagna (17%).

La concentrazione del fenomeno evasivo e la sua più elevata intensità nelle regioni del Mezzogiorno, va probabilmente riportata ad una maggiore presenza di piccole imprese⁴ in quest'area geografica. Esse, infatti, disponendo in genere di sistemi di amministrazione meno meccanizzati e meno standardizzati possono più facilmente mettere in atto comportamenti evasivi (Visco 1979). Va altresì tenuto conto che l'IRAP è un'imposta commisurata al valore aggiunto realizzato territorialmente, a sua volta connesso alla localizzazione geografica degli stabilimenti e dei terreni in cui è esercitata l'attività produttiva. Di conseguenza la distribuzione territoriale della perdita di gettito del tributo e l'intensità dell'evasione possono dipendere anche dall'articolazione territoriale delle imprese e non necessariamente dalla ubicazione della loro sede legale. Gli effetti prodotti dal fenomeno descritto, nel periodo 2000-2007, possono essere analizzati considerando due diversi indicatori di incidenza dell'IRAP in agricoltura: l'incidenza apparente e l'incidenza effettiva.

Il primo indicatore permette di definire la pressione fiscale esercitata dal tributo sul settore agricolo ed è ottenuto come rapporto tra l'imposta pagata e il valore aggiunto prodotto dalle imprese. L'incidenza effettiva, al contrario, non considerando la parte di valore aggiunto prodotta in modo irregolare, consente di avere un'indicazione sull'effettivo peso del carico impositivo gravante sulle imprese.

A livello nazionale, i valori assunti dai due indicatori (Grafico 1) mostrano che l'IRAP ha assorbito, mediamente nel periodo considerato, l'1% del valore aggiunto regionale complessivo e circa l'1,4% del valore aggiunto prodotto legalmente.

La distanza tra i due indicatori si è ampliata a partire dal 2004, comportando un incremento del carico impositivo sopportato dai non evasori.

Grafico 1 - L'incidenza dell'IRAP sulle imprese agricole in Italia (2000-2007), valori espressi in percentuale

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Ministero delle Finanze

Poiché è probabile che i benefici dell'evasione abbiano riguardato principalmente le imprese con strutture meno moderne ed efficienti, in cui è più facile nascondere comportamenti volti ad evadere il fisco, è possibile che il fenomeno abbia contribuito a mantenere sul mercato imprese che altrimenti ne sarebbero state espulse (Visco 1979).

Infine il mancato gettito, riducendo le entrate pubbliche regionali, ha probabilmente concorso alla formazione dei deficit pubblici di bilancio che hanno obbligato⁵ molte amministrazioni regionali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia) ad innalzare le aliquote d'imposta, anche nei settori agevolati come l'agricoltura. Ad esempio ciò è accaduto nella regione Lazio, costretta ad abbandonare l'aliquota IRAP agricola dello 0,9%, adottata nel 2004, riportandola all'1,9%⁶ nel 2006.

L'analisi dell'evasione dell'IRAP mostra che il fenomeno assume dimensioni particolarmente importanti nel settore agricolo.

Se è vero che l'evasione scaturisce da una decisione economica di cui una delle determinanti è rappresentata dalla probabilità di

subire un accertamento, possiamo dedurre che, nel caso dell'IRAP e relativamente all'agricoltura, la probabilità di essere scoperti risulta piuttosto ridotta.

Ciò probabilmente va riportato all'esiguità dell'imposta evasa nel settore rispetto alle altre attività produttive, tale da non compensare con il recupero di gettito la onerosità delle operazioni di accertamento.

D'altra parte la distribuzione territoriale del fenomeno evidenzia che il problema, specie in alcune regioni meridionali, non si pone soltanto in termini di misure di contrasto all'evasione ma di vero e proprio ripristino della legalità (Pisani, Polito 2006).

Note

¹ La normativa in materia di IRAP in agricoltura stabilisce che la base imponibile, per le sole imprese individuali e le società semplici, è ottenuta come differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti, inerenti l'attività agricola, soggetti a registrazione ai fini IVA.

² Il valore aggiunto sommerso regionale è stato ottenuto ripartendo il valore aggiunto sommerso nazionale in rapporto alle unità di lavoro non regolari regionali (ISTAT 200-2005). Per gli anni mancanti (2006-2007) è stato applicato la stessa quota regionale del 2005.

³ Le deduzioni imputabili al sommerso sono state ottenute applicando la stessa quota di deduzioni relative all'imponibile emerso. Queste ultime sono state calcolate sottraendo al valore aggiunto del settore la base imponibile IRAP dichiarata, il valore aggiunto stimato imputabile alle piccole imprese ed il valore aggiunto sommerso.

⁴ Indagine sulla struttura e le produzioni delle aziende agricole (REA), ISTAT, anni vari.

⁵ In base al comma 1-bis dell'art. 1 del d.l. 206/2006, convertito con legge del 17 luglio n.234, le regioni sono obbligate a colmare i deficit sanitari con un innalzamento automatico delle aliquote IRAP fissate.

⁶ L'aliquota IRAP per l'agricoltura è pari all'1,9% ma può essere entro determinati limiti modificata dalle regioni a cui viene attribuito il gettito. Essa si applica alle sole attività svolte nei limiti del reddito agrario di cui all'art. 29 del DPR 917/86.

Riferimenti bibliografici

- Bovi M. (2006), Evasione e sommerso nella contabilità nazionale, in M.C. Guerra e A. Zanardi, *Rapporto di finanza pubblica 2006*, Il Mulino, Bologna
- Cannari L., Ceriani V., D'Alessio G. (1995), Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione, *Ricerche quantitative per la politica economica*, vol. 2, Banca d'Italia, Roma
- INEA (anni vari), *Annuario dell'Agricoltura italiana*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli
- ISTAT(anni vari), *Indagine sulla struttura e le produzioni delle aziende agricole (REA)*, Roma
- ISTAT (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008*. Roma
- Marè M. (1996), *L'evasione in Italia e nei paesi OCSE, evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, Moneta e credito, n.195
- Pisani S., Polito C. (2006), *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP, anni 1998-2002*, Ufficio studi Agenzia delle entrate, n.2, Roma
- Visco V. (1979), *Politica economica ed evasione fiscale in Adriani S., Violante L. (a cura di) Le evasioni fiscali, politica economica, riforma dell'amministrazione e sanzioni penali, Riforma e potere n.28, Bari*
- Visco V. (2009), *Le ragioni dell'IRAP*, pubblicato in data 23.10.2009 all'indirizzo: <http://www.lavoce.info/articoli/fisco/pagina1001349.html>



Facoltà di Agraria
Università degli Studi di Teramo



Dipartimento di Scienze degli Alimenti
Università degli Studi di Teramo



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e di politica agraria



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale



Istituto Nazionale di Economia Agraria



Rete Rurale Nazionale

Convegno Agrireunioneuropa

LO SVILUPPO RURALE TRA VALUTAZIONE E RIFORMA DELLA PAC

19 APRILE 2011

Ore 9.30

Università degli Studi di Teramo, Facoltà di Agraria, Via Carlo R. Lerici, 1, Mosciano Sant'Angelo (Te)

Tutti i materiali dell'evento (programma, presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili su Agrireunioneuropa

*I contributi ai convegni ARE rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori. Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea. La Commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

c/o Dipartimento di Economia
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona
Segreteria: Anna Piermattei
Telefono e Fax: 071 220 7118
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito www.associazionebartola.it

www.associazionebartola.it
www.agrregionieuropa.it
www.agrimarcheuropea.it

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea. La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminariali, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Centro Studi Sulle Politiche Economiche,
Rurali e Ambientali

Membri:

Dipartimento di Economia
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,
Tecnologiche ed Ambientali
Dipartimento di Metodi Quantitativi
e Teoria Economica
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e
Sociali
(Università del Molise)

Sede:

Dipartimento di Economia
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare ex ante, valutare in itinere ed analizzare ex post l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di working papers e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a SPERA per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

<http://spera.univpm.it/>

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: redazione@agrregionieuropa.it, scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito www.agrregionieuropa.it.