

La politica comunitaria: il primo pilastro

La politica agricola nel contesto dell'azione comunitaria

Nel corso del 2013 sono giunte a conclusione le trattative sul quadro finanziario 2014-2020 e quelle sulla riforma della PAC (cfr. anche cap. XIV). Il reg. (UE) 1311/2013 fissa il Quadro finanziario pluriennale (QFP), al quale si accompagna l'Accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione europea sulla disciplina di bilancio. Il regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 2014.

Sul fronte della riforma della PAC, invece, gli accordi politici raggiunti il 26 giugno e 24 settembre 2013 sono stati formalizzati in quattro regolamenti riguardanti, rispettivamente, il sistema dei pagamenti diretti [reg. (UE) 1307/2013], l'OCM unica [reg. (UE) 1308/2013], lo sviluppo rurale [reg. (UE) 1305/2013] e le misure a carattere orizzontale [reg. (UE) 1306/2013]. Il quadro è stato poi completato dalla pubblicazione dei regolamenti delegati e dei regolamenti di esecuzione con i quali si integrano le norme contenute nei regolamenti generali e si forniscono maggiori dettagli circa la loro applicazione. Nel paragrafo successivo l'attenzione verrà focalizzata sulle decisioni nazionali di applicazione del nuovo sistema dei pagamenti diretti. Per maggiori dettagli sui contenuti della riforma della PAC 2014-2020 e sul QFP si rimanda alla precedente edizione di questo annuario (cfr. volume LXVI dell'Annuario, cap. XIII). Qui vale solo la pena ricordare che per gli anni civili 2014 e 2015 (per i pagamenti riferiti all'anno precedente) è stata applicata una riduzione dei pagamenti diretti, rispettivamente del 2,4% e dell'1,3%, sugli importi superiori a 2.000 euro. Tale taglio, che risponde alla logica della disciplina finanziaria, è imposto qualora si preveda uno sfioramento del massimale comunitario per i pagamenti diretti nonché per finanziare la nuova riserva di crisi (433 milioni di euro l'anno). Il meccanismo di riduzione non si applica a Croazia, Bulgaria e Romania che non hanno ancora concluso il processo di *phasing-in* dei loro pagamenti diretti.

Sul fronte delle altre attività relative alla politica agricola, il 24 marzo 2014

sono stati pubblicati una proposta legislativa sulla produzione biologica e sull'etichettatura dei prodotti biologici [COM(2014) 180 final], che rappresenta l'ultima tappa di un lungo processo di revisione previsto dallo stesso regolamento (CE) 834/2007 all'atto della sua adozione, e un Piano d'azione teso a sostenere la crescita del settore [COM(2014) 179 final]. Tale processo ha preso le mosse dalla relazione presentata dalla Commissione sull'applicazione del regolamento 834/2007 [COM(2012) 212 final] e, in particolare, sugli aspetti legati agli alimenti biologici preparati nella ristorazione collettiva, al divieto di utilizzare gli OGM, alla fattibilità delle soglie di tolleranza e al funzionamento del mercato interno e dei controlli. Gli obiettivi principali alla base della proposta legislativa sono di eliminare gli ostacoli allo sviluppo sostenibile dell'agricoltura biologica, garantire condizioni di concorrenza eque e rafforzare la fiducia dei consumatori (cfr. cap. XX).

Nell'ambito del regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari [reg. (UE) 1151/2012], entrato in vigore il 3 gennaio 2013, la Commissione ha pubblicato il regolamento delegato (UE) 665/2014 con il quale sono stabilite le condizioni d'uso dell'indicazione facoltativa di qualità "prodotto di montagna". Quest'ultima è riservata a tre casi: a) ai prodotti forniti da animali nelle zone di montagne e trasformati in tali zone; b) ai prodotti derivanti da animali allevati per almeno gli ultimi due terzi del loro ciclo di vita in tali zone di montagna, se i prodotti sono trasformati in tali zone; c) da prodotti derivanti da animali transumanti che sono stati allevati per almeno un quarto della loro vita in pascoli di transumanza nelle zone di montagna (cfr. cap. XXII).

Infine, come ritorsione per le sanzioni imposte dall'UE nell'ambito della crisi russo-ucraina, la Russia ha adottato una lista di prodotti agricoli e alimentari sui quali ha posto il divieto di importazione (embargo) per la durata di 1 anno. Si tratta prevalentemente di prodotti di origine animale (carne, latte e derivati), prodotti ortofrutticoli, ma anche pesci e crostacei. Per tutelare i settori maggiormente colpiti, quali i prodotti ortofrutticoli a elevata deperibilità e i prodotti lattiero-caseari, la Commissione ha adottato delle misure eccezionali di sostegno, per un periodo limitato di tempo. Queste misure si concretizzano nel finanziamento di operazioni di ritiro dal mercato, mancata raccolta, raccolta prima della maturazione nonché stoccaggio privato (per burro, latte scremato in polvere e formaggio) e misure di promozione del consumo.

Le decisioni nazionali sul nuovo sistema dei pagamenti diretti

Al momento della redazione del presente annuario il decreto nazionale sul nuovo sistema dei pagamenti diretti che verrà applicato a partire dal 1° gennaio

2015 non è stato ancora adottato. Non essendo stato raggiunto l'accordo in Conferenza Stato-Regioni, il 31 luglio 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato un corposo documento politico che contiene le principali scelte nazionali da comunicare alla Commissione europea entro il termine del 1° agosto. Le decisioni che verranno descritte di seguito si basano su una bozza del decreto ministeriale che è circolata e sui contenuti del documento politico approvato.

Sinteticamente, le scelte nazionali gettano le basi per un livellamento dei pagamenti a ettaro su base nazionale, eliminando gradualmente le differenze tra territori e settori produttivi; al tempo stesso, si mettono in atto tutti i possibili correttivi e le deroghe per rimandare nel tempo la definitiva omogeneizzazione (che avverrà dopo il 2020) e per ridurre, nell'immediato, le perdite per gli importi unitari più elevati, mantenendo forte il legame con i riferimenti storici.

Gli agricoltori attivi, cioè quelli che hanno diritto a ricevere i pagamenti diretti, devono essere iscritti all'INPS come coltivatori diretti, coloni o mezzadri, o come imprenditori agricoli a titolo professionale (IAP) o devono avere la partita IVA attiva in campo agricolo. A partire dal 2016, il possesso della partita IVA deve essere accompagnato dalla dichiarazione annuale IVA. Questo vincolo aggiuntivo non vale per chi ha più del 50% della superficie agricola ubicata in zona montana e/o svantaggiata. I soggetti che, nell'anno precedente, hanno ricevuto meno di 1.250 euro di aiuti (5.000 euro per le aree montane e/o svantaggiate) sono considerati attivi per definizione. L'Italia ha inoltre deciso di ampliare la *black list* comunitaria (la lista degli esclusi dal beneficio dei pagamenti diretti) ai soggetti che svolgono attività di intermediazione creditizia, finanziaria e commerciale, nonché alle pubbliche amministrazioni a eccezione di quelle che svolgono sperimentazione in campo agricolo.

Sul fronte della struttura dei pagamenti diretti, l'Italia ha optato solo per alcuni dei pagamenti facoltativi, il pagamento accoppiato e il regime per i piccoli agricoltori, al fine di non ridurre eccessivamente il massimale per il pagamento di base (tab. 13.1). A quest'ultimo pagamento sarà dedicato il 58% del massimale nazionale (al quale andrà sottratto il 3% per alimentare la cosiddetta riserva nazionale). Il livellamento degli aiuti avverrà sulla base della "regione unica". Al termine del processo, dunque, si arriverà a un pagamento di base di uguale valore unitario per tutto il territorio nazionale. Avranno diritto ai titoli del pagamento di base gli agricoltori attivi che hanno beneficiato dei pagamenti diretti nel 2013 o che hanno ricevuto titoli da riserva nel 2014. Hanno diritto ai titoli anche coloro che non hanno mai avuto diritti all'aiuto se dimostrano che, al 15 maggio 2013, esercitavano un'attività agricola e coloro che non hanno percepito pagamenti diretti nel 2013 e producevano prodotti ortofrutticoli, patate da consumo, patate da seme o piante ornamentali, oppure coltivavano vigneti.

Tab. 13.1 - Italia - Schema relativo al nuovo sistema dei pagamenti diretti per il periodo di programmazione 2014-2020 (2015)

Pagamento		Massimale (2015)		Tipo di pagamento	Destinatari
		%	Migliaia di euro		
Pagamento di base	Obbligatorio	56,26% ¹	2.195.287	€/ha	Agricoltori attivi che presentano domanda nel 2015 e che hanno ricevuto aiuti per il 2013 o che non hanno ricevuto aiuti ma nel 2013 producevano ortofrutta, patate, vigneti o che hanno ricevuto aiuti da riserva nel 2014 o che non hanno mai posseduto titoli di pagamento e che presentano prova che al 15 maggio 2013 svolgevano attività agricola
Pagamento verde	Obbligatorio	30%	1.170.612	€/ha	Chi ha diritto al pagamento di base e osserva determinate pratiche benefiche per ambiente e clima. Pagamento calcolato su base individuale
Pagamento ai giovani agricoltori	Obbligatorio	1%	39.020	€/ha	Chi ha diritto al pagamento di base e che nell'anno di domanda ha meno di 40 anni e si insedia per la prima volta in azienda come capo azienda. Max 90 ettari
Pagamento redistributivo sui primi ettari	Facoltativo	No	-		
Pagamento per zone con svantaggi specifici	Facoltativo	No	-		
Pagamento accoppiato	Facoltativo	11%	429.224	€/ha oppure €/capo	Agricoltori attivi. Settori interessati: latte, carne bovina, ovi-caprino, frumento duro, colture proteiche e proteaginose (semi oleosi), riso, barbabietola da zucchero, pomodoro destinato alla trasformazione, olio d'oliva
Regime piccoli agricoltori	Facoltativo		Il sistema si autofinanzia	€/azienda	Chi ha diritto al pagamento di base e fa domanda per il regime dei piccoli agricoltori

¹ Al netto della trattenuta del 3% necessaria ad alimentare la riserva nazionale.

Fonte: elaborazioni su dati MIPAAF e bozza di decreto ministeriale.

Al fine di ridurre l'impatto redistributivo della scelta della "regione unica" e di quella di rendere ammissibile al pagamento di base tutta la SAU nazionale, sono stati applicati dei correttivi. In primo luogo, è stato deciso di applicare il modello di "convergenza irlandese" in base al quale i diritti all'aiuto il cui valore iniziale è più basso del 90% della media nazionale, calcolata al 2019, entro quella data vedranno il loro valore unitario aumentato di 1/3 della differenza. Al 2019 nessun titolo potrà avere un valore più basso del 60% del valore medio nazionale e nessuno potrà perdere più del 30% del proprio valore iniziale. Nel combinare il rispetto di entrambi i vincoli la precedenza verrà data alla condizione di perdita massima, per cui i titoli che dovranno beneficiare di un aumento del loro valore

potrebbero attestarsi su un importo anche inferiore al 60% della media nazionale, nel caso in cui il raggiungimento di tale soglia dovesse comportare una perdita superiore al 30% per quelli che dovranno “pagare” la convergenza.

Ancora, il valore iniziale sulla cui base viene calcolata la perdita massima del 30% è definito in modo tale da renderlo il più elevato possibile (ad esempio, sono inclusi in tale valore iniziale i pagamenti in favore della qualità per il tabacco previsti dall'articolo 68 del reg. (CE) 73/2009), così da attenuare gli impatti della suddetta perdita.

Sempre nell'ottica di salvaguardare quanto più possibile gli aiuti unitari più elevati, il pagamento verde, al quale è dedicato il 30% del massimale nazionale, è calcolato individualmente cioè proporzionalmente al pagamento base a cui l'agricoltore ha diritto.

Sul fronte degli impegni per il pagamento verde, l'Italia non ha fatto scelte particolarmente stringenti. Infatti, il nostro paese ha deciso di avvalersi della possibilità di utilizzare pratiche equivalenti, considerando ammissibili tutte quelle elencate nell'allegato IX del reg. (UE) 1307/2013 e che fanno parte degli impegni assunti o da assumere nello sviluppo rurale. Il divieto di conversione dei prati permanenti dovrà essere rispettato a livello nazionale. Infine, sono considerate aree di interesse ecologico tutte quelle elencate nell'art. 46 del già citato regolamento, compresi gli elementi caratteristici del paesaggio che non fanno parte della superficie ammissibile, ad eccezione delle colture intercalari.

Al pagamento per i giovani agricoltori, altro pagamento obbligatorio, è destinato l'1% del massimale nazionale. L'aiuto è pari al 25% del valore medio dei diritti da ciascuno detenuti per un massimo di 90 ettari.

Tra i pagamenti facoltativi l'Italia ha deciso di attivare il pagamento accoppiato facoltativo, dedicandovi l'11% del massimale nazionale. I settori interessati dai pagamenti fanno riferimento alla zootecnia da carne e da latte (bovini, bufalini e ovicaprini), alle colture a seminativo (frumento duro, proteaginose, semi oloesi, riso, barbabietola da zucchero e pomodoro da industria) e all'olio d'oliva. Alcuni aiuti sono limitati territorialmente e tra questi, alcuni sono differenziati per coltura e per Regione.

Infine, l'Italia ha deciso di applicare il regime semplificato per i piccoli agricoltori e coloro che aderiranno riceveranno un aiuto compreso tra 500 e 1.250 euro all'anno mentre non saranno adottati il pagamento per le zone con vincoli naturali e il pagamento redistributivo per i primi ettari.

Sul fronte delle altre decisioni relative al sistema dei pagamenti diretti, l'Italia applicherà la cosiddetta degressività. Sull'importo del pagamento di base superiore a 150.000 euro verrà applicata una riduzione del 50%. Se, dopo tale riduzione, il pagamento di base è superiore a 500.000 euro, sulla parte eccedente sarà applicato un taglio del 100%. Prima di applicare le riduzioni, dal pagamento

di base sono sottratte le spese sostenute, nell'anno civile precedente, per salari e stipendi legati all'esercizio dell'attività agricola, compresi le imposte, gli oneri sociali e i contributi previdenziali e assistenziali, dall'agricoltore per sé e per i suoi familiari. Non verrà, invece, adottato alcun trasferimento di fondi da un pilastro all'altro.

Il bilancio generale dell'UE e la spesa agricola

Il bilancio generale dell'UE – Il bilancio dell'UE relativo al 2013, l'ultimo ricadente nel quadro finanziario 2007-2013, a seguito delle correzioni e rettifiche operate nel corso dell'anno, prevedeva stanziamenti per impegni pari a 150,9 miliardi di euro e stanziamenti per pagamenti pari a 144,1 miliardi di euro. I pagamenti effettuati in esecuzione del bilancio sono stati pari a 143,8 miliardi di euro. Il 48% riguarda la rubrica 1 – Crescita sostenibile. In questo ambito, per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) sono stati resi disponibili 44,4 miliardi di euro, mentre il Fondo di coesione ha totalizzato una spesa di circa 12 miliardi di euro. La rubrica 2 – Conservazione e gestione delle risorse naturali – si è attestata su una quota pari al 40,3% per una spesa complessiva di 58 miliardi di euro. Di questa, 43,9 miliardi di euro sono da attribuire al primo pilastro della PAC (il 30,5% delle spese UE) e 13 miliardi di euro allo sviluppo rurale. In complesso, tra il 2007 e il 2013 sono stati spesi poco meno di 300 miliardi di euro in favore del primo pilastro e 80 miliardi di euro per il secondo.

Il bilancio per il 2014 rappresenta il primo del nuovo quadro finanziario 2014-2020. Le risorse ammontano complessivamente a 142,6 miliardi di euro di stanziamenti per impegni e a 135,5 miliardi di euro di stanziamenti per pagamenti. In questo importo sono inclusi anche i fondi per gli Strumenti speciali, come il Fondo di aggiustamento europeo per la globalizzazione, la Riserva per gli aiuti d'urgenza e il Fondo di solidarietà. Rispetto al 2013, si rileva una riduzione del 6,2% delle risorse disponibili. In termini di stanziamenti per impegni si tratta di una cifra pari all'1,1% del Reddito nazionale lordo (RNL) comunitario; in termini di stanziamenti per pagamenti la quota scende all'1%.

Nel 2014 la quota del bilancio destinata alla rubrica 1 si attesta al 45%. La strategia Horizon 2020 copre oltre la metà del budget per la sottorubrica 1a (9,3 miliardi di euro), mentre nell'ambito della sottorubrica 1b ai fondi per la convergenza regionale in favore delle aree meno sviluppate sono destinati 23,3 miliardi di euro, ai quali si aggiungono altri 5 miliardi per le regioni in transizione. Il Fondo di coesione riceve circa 9 miliardi di euro (18,8% del totale della sottorubrica), mentre alla competitività sono destinati 7,4 miliardi di euro (15,6%). Nell'ambito

della rubrica 2, che si attesta sul 41,6% del budget, 43,8 miliardi di euro sono destinati al funzionamento del primo pilastro della PAC, pari al 74% della rubrica e a circa il 31% di tutte le risorse disponibili sul bilancio 2014.

I fondi a copertura delle spese provengono per il 73,6% (99,8 miliardi di euro) dai contributi degli Stati membri basati sul loro RNL, per il 13,2% dal gettito dell'IVA, per il 12% da dazi doganali e contributi sullo zucchero e per l'1,1% da altre entrate (contributi del personale dell'UE, importi non spesi degli esercizi precedenti, ammende).

Tab. 13.2 - *Bilancio generale dell'UE: esecuzione e ripartizione degli stanziamenti per impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie*

	2013 - Esecuzione		2014 - Stanziamenti iniziali	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%
1 - Crescita sostenibile	68.942,0	47,9	63.986,0	44,9
- Competitività per la crescita e l'occupazione	12.621,0	8,8	16.484,0	11,6
- Coesione per la crescita e l'occupazione	56.321,0	39,2	47.502,3	33,3
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	58.012,0	40,3	59.267,2	41,6
- Spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti	43.906,0	30,5	43.778,1	30,7
- Sviluppo rurale	13.023,0	9,1	13.991,0	9,8
- Pesca	752,0	0,5	1.017,3	0,7
- Ambiente	265,0	0,2	404,6	0,3
- Altro	66,0	0,0	76,2	0,1
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.712,0	1,2	2.172,0	1,5
- Libertà, sicurezza e giustizia				
- Cittadinanza				
4. L'UE come attore globale	6.812,0	4,7	8.325,0	5,8
5. Amministrazione	8.235,0	5,7	8.405,1	5,9
6. Compensazioni	75,0	0,1	28,6	0,0
Strumenti speciali	-	-	456,2	0,3
Totale	143.786,0	100,0	142.640,5	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

I pagamenti del FEAGA – Nel 2013 la spesa del FEAGA relativa al finanziamento degli interventi del primo pilastro della PAC si è attestata su circa 45,3 miliardi di euro, facendo segnare un aumento dello 0,9% rispetto al 2012 (tab. 13.3). Le risorse per l'Italia sono state pari a poco meno di 4,7 miliardi di euro, il 10,3% del totale comunitario.

Tab. 13.3 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell'UE per paese

	Milioni di euro		Distribuzione %		Contributo % alla produzione agricola dell'UE nel 2012
	2012	2013	2012	2013	
Belgio	653,4	645,0	1,5	1,4	2,2
Bulgaria	425,0	537,5	0,9	1,2	1,1
Repubblica Ceca	768,9	838,1	1,7	1,9	1,2
Danimarca	955,2	946,0	2,1	2,1	3,0
Germania	5.446,7	5.355,1	12,1	11,8	13,6
Estonia	91,4	95,4	0,2	0,2	0,2
Grecia	2.416,4	2.346,2	5,4	5,2	2,5
Spagna	5.868,7	5.935,4	13,1	13,1	10,4
Francia	8.655,7	8.601,9	19,3	19,0	19,1
Irlanda	1.293,2	1.258,0	2,9	2,8	1,8
Italia	4.813,9	4.662,3	10,7	10,3	12,0
Cipro	46,2	50,2	0,1	0,1	0,2
Lettonia	127,6	148,4	0,3	0,3	0,3
Lituania	332,1	357,2	0,7	0,8	0,7
Lussemburgo	35,0	34,3	0,1	0,1	0,1
Ungheria	1.165,4	1.272,0	2,6	2,8	1,9
Malta	5,6	5,7	0,0	0,0	0,0
Paesi Bassi	927,6	905,6	2,1	2,0	6,5
Austria	743,9	730,0	1,7	1,6	1,7
Polonia	2.847,7	3.184,5	6,3	7,0	5,8
Portogallo	775,7	769,4	1,7	1,7	1,6
Romania	1.022,3	1.206,8	2,3	2,7	3,3
Slovenia	125,3	138,8	0,3	0,3	0,3
Slovacchia	332,6	363,5	0,7	0,8	0,6
Finlandia	552,3	541,5	1,2	1,2	1,1
Svezia	715,9	701,9	1,6	1,6	1,5
Regno Unito	3.351,7	3.331,3	7,5	7,4	7,1
UE ¹	359,8	307,2	0,8	0,7	-
Totale	44.855,3	45.269,1	100,0	100,0	100,0

¹ Spese effettuate su programmi comunitari non imputabili a un singolo paese.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Come ormai rilevato da anni, la struttura delle erogazioni nell'UE per voce di spesa si presenta ormai rigida, mentre qualche lieve scostamento si segnala a livello di singolo paese. Rispetto al 2012, ad esempio, si registra il consueto incremento di risorse per i paesi di nuova adesione, frutto del meccanismo del *phasing-in* che termina i suoi effetti proprio nel 2013 per i 10 partner che hanno aderito all'UE nel 2004, e nel 2016 per Bulgaria e Romania. Nel resto dell'UE, a eccezione della Spagna, tutti i "vecchi" Stati membri hanno fatto rilevare una contrazione delle risorse, e tra questi l'Italia ha fatto segnare la perdita più elevata (-3,1%), rendendo ancora più evidente lo scostamento del peso sul totale della spesa agricola rispetto a quello sul valore della produzione agricola dell'UE.

Tab. 13.4 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell'UE e in Italia per voce di spesa

	Totale UE						Italia						Italia/UE	
	milioni di euro			%			milioni di euro			%			2012	2013
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	%	2013
Spese amministrative	8,0	6,6	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cereali	41,9	0,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riso	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'allegato I	9,1	4,9	0,0	0,0	2,5	2,3	0,1	0,0	0,0	27,4	47,1	19,8	19,3	19,8
Programmi alimentari	515,1	491,5	1,1	1,1	99,2	97,2	2,1	2,1	0,0	19,3	19,8	19,8	19,3	19,8
Zucchero	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Olio d'oliva	55,3	60,9	0,1	0,1	34,4	34,8	0,7	0,7	0,0	62,2	57,1	57,1	62,2	57,1
Piante tessili e baco da seta	25,2	17,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ortofrutticoli	1.071,2	1.138,1	2,4	2,5	226,6	227,6	4,7	4,9	4,9	21,2	20,0	20,0	21,2	20,0
Prodotti vitivinicoli	1.072,0	1.044,2	2,4	2,3	334,0	322,0	6,9	6,9	6,9	31,2	30,8	30,8	31,2	30,8
Promozione	48,7	51,5	0,1	0,1	8,9	7,4	0,2	0,2	0,2	18,3	14,4	14,4	18,3	14,4
Altri prodotti vegetali e altre misure	328,9	227,6	0,7	0,5	31,8	-	0,7	-	-	9,7	-	-	9,7	-
Prodotti lattiero-caseari	67,0	70,3	0,1	0,2	-18,2	2,9	-	0,1	-	4,1	4,1	4,1	-	4,1
Carne bovina	37,3	6,5	0,1	0,0	1,5	0,2	0,0	0,0	0,0	4,0	3,1	3,1	4,0	3,1
Carne suina, uova, pollame, apic. e altri prod. zoot.	134,4	80,5	0,3	0,2	11,1	7,0	0,2	0,2	0,2	8,3	8,7	8,7	8,3	8,7
fondo zucchero	109,7	-	0,2	-	26,9	-	0,6	-	-	24,5	-	-	24,5	-
Interventi sui mercati agricoli	3.515,7	3.193,2	7,8	7,1	758,8	701,4	15,8	15,0	15,0	21,6	22,0	22,0	21,6	22,0
Aiuti diretti disaccoppiati	37.665,5	38.842,1	84,0	85,8	3.802,7	3.832,2	79,0	82,2	82,2	10,1	9,9	9,9	10,1	9,9
Altri aiuti diretti ¹	3.213,9	2.816,0	7,2	6,2	253,0	127,4	5,3	2,7	2,7	7,9	4,5	4,5	7,9	4,5
Restituzione modulazione	0,6	0,2	0,0	0,0	-0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aiuti diretti	40.880,0	41.658,3	91,1	92,0	4.055,6	3.959,6	84,2	84,9	84,9	9,9	9,5	9,5	9,9	9,5
Sviluppo rurale	-2,8	-1,0	0,0	0,0	-2,5	-0,9	-	-	-	89,3	87,5	87,5	89,3	87,5
Audit spese agricole	110,4	119,4	0,2	0,3	2,0	2,2	0,0	0,0	0,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Supporto strategico e coordinamento	45,1	26,3	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale spesa agricola	44.556,4	45.002,7	99,3	99,4	4.813,9	4.662,3	100,0	100,0	100,0	10,8	10,4	10,4	10,8	10,4
Affari marittimi e pesca	30,5	27,2	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Spese amministrative connesse ai costi veterinari	2,6	1,8	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanità pubblica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicurezza degli alimenti, salute e benessere degli animali e salute delle piante	265,8	237,4	0,6	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale FEAGA	44.855,3	45.269,1	100,0	100,0	4.813,9	4.662,3	100,0	100,0	100,0	10,7	10,3	10,3	10,7	10,3

¹ Aiuti diretti diversi da quelli disaccoppiati del regime di pagamento unico.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Tab. 13.5 - Dotazioni finanziarie per il regime di pagamento unico e per le attuazioni facoltative (regolamento (CE) 73/2009) - 2013

(migliaia di euro)

	Massimali nazionali - allegato VIII reg. 73/2009	Pagamenti parziali disaccoppiati		Sostegno specifico (art. 68)		Pagamenti diretti dei nuovi Stati membri			Importi per il finanziamento art. 68 da fondi non utilizzati (art. 69)
		Premi e supplementi per gli ovicaprini (art. 52)	Premi e supplementi per la carne bovina (art. 53)	aiuti accoppiati	aiuti disaccoppiati	pagamento zucchero (art. 126)	pagamento distinto ortofruticoli (art. 127)	pagamento distinto frutti rossi (art. 129)	
Belgio	614.855	-	96.954	-	-	-	-	-	8.600
Bulgaria	580.087	-	-	28.500	-	-	-	226	-
Repubblica Ceca	909.313	-	-	31.826	-	44.245	414	-	-
Danimarca	1.049.002	-	-	17.075	-	-	-	-	23.250
Germania	5.852.938	-	-	-	-	23.900	-	-	-
Estonia	101.165	-	-	-	-	-	-	-	-
Grecia	2.233.227	8.000	-	1.253	-	-	-	-	-
Spagna	5.304.642	-	-	78.000	30.000	-	-	-	70.000
Francia	8.527.494	-	-	287.153	68.100	-	-	-	144.390
Croazia	94.923	1.309	2.948	297.600	181.000	-	-	-	84.000
Irlanda	1.340.869	-	-	4.660	-	-	-	-	-
Italia	4.379.985	-	-	25.000	-	169.000	-	-	23.900
Cipro	53.499	-	-	152.950	-	-	-	-	144.900
Lettonia	146.479	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituania	380.109	-	-	5.130	-	3.308	-	-	-
Lussemburgo	37.672	-	-	13.304	-	10.260	-	-	-
Ungheria	1.318.975	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	5.504	-	-	46.164	85.734	41.010	4.756	391	-
Paesi Bassi	897.751	-	-	-	-	-	-	-	-
Austria	751.788	-	-	31.420	7.480	-	-	-	31.700
Polonia	3.044.518	-	-	13.900	-	-	-	-	11.900
Portogallo	606.551	29.076	88.157	106.558	-	159.392	6.715	11.040	-
Romania	1.264.472	-	-	21.210	12.901	-	-	-	21.700
Slovenia	144.274	-	-	44.257	-	7.072	-	-	-
Slovacchia	388.176	-	-	8.624	5.800	-	-	-	5.800
Finlandia	570.548	800	-	13.500	-	19.289	690	-	6.190
Svezia	770.906	-	-	57.055	-	-	-	-	-
Regno Unito	3.988.042	-	-	3.469	-	-	-	-	-
				29.800	-	-	-	-	-

Nota: alcuni paesi utilizzano i fondi dell'articolo 68 pr incrementare il valore o il numero dei titoli di pagamento unico. Di conseguenza il massimale nazionale per il Rvu/Rpus è incrementato di tale importo.

Fonte: elaborazioni su regolamenti (CE) 73/2009, 914/2013 e 934/2013.

A livello comunitario la spesa per gli aiuti diretti pesa per circa il 92% sul totale FEAGA e gli interventi sui mercati agricoli si attestano al 7,1%. In Italia, invece, gli aiuti diretti si fermano a circa l'85% e la spesa per interventi al 15% (entrambi sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente). I pagamenti disaccoppiati del regime di pagamento unico (RPU) hanno raggiunto una quota dell'85,8% della spesa agricola comunitaria (82,2% in Italia), mentre nell'ambito della spesa per gli interventi sui mercati, quella per i prodotti ortofrutticoli e quella per i prodotti vitivinicoli, dove l'Italia detiene una quota importante, rappresenta i 2/3 del totale. Importante per l'Italia è anche la spesa per gli interventi in favore del settore olivicolo.

L'attuazione del primo pilastro della PAC in Italia

La circolare AGEA n. 38 del 30 ottobre 2012 riporta le principali modifiche intervenute nel regime dei pagamenti diretti in Italia nel 2013 e stabilisce le istruzioni operative per l'ottenimento degli aiuti.

A partire dal 2013 non è più erogato l'aiuto transitorio alle prugne destinate alla trasformazione. Restano in vigore, accanto al RPU, solo il pagamento nazionale di 120,75 euro/ha in favore della frutta in guscio e gli aiuti previsti dall'articolo 68 (tab. 13.5).

Per quel che riguarda il sostegno specifico, nel 2013 si rileva il superamento del plafond per tutti i tipi di pagamento, a eccezione di quello in favore del miglioramento della qualità dello zucchero, i cui risparmi sono stati utilizzati per aumentare la dotazione finanziaria in favore delle altre misure di sostegno alla qualità per le quali era stato superato il relativo massimale (tab. 13.6). In tutti gli altri casi si sono avute diminuzioni degli importi unitari anche piuttosto consistenti, come per il tabacco, il latte, l'olio d'oliva, le fronde recise e la carne ovi-caprina. Per le assicurazioni sul raccolto, ai 70 milioni di euro finanziati dal FEAGA si sono aggiunti 23,3 milioni di euro di cofinanziamento nazionale e 53,9 milioni di euro derivanti da risorse nazionali aggiuntive. Resta confermato anche per il 2013 il meccanismo della modulazione: la parte di aiuti diretti superiore a 5.000 euro e fino a 300.000 euro ha subito un taglio del 10% mentre, per la quota di aiuti superiore a 300.000 euro, il taglio è stato del 14%.

Per il 2014, anno di transizione verso il nuovo regime di pagamenti diretti previsto dalla riforma della PAC 2014-2020, la Commissione europea ha stabilito alcune disposizioni contenute nel reg. (UE) 1310/2013 che permettono, tra le altre cose, di rivedere le decisioni nazionali relative al sostegno specifico dell'articolo 68. L'Italia, in virtù di tale possibilità, con il d.m. del 7 marzo 2014 (che modifica il d.m. del 26 luglio 2009) ha apportato delle modifiche alle disposizioni riguar-

danti il tabacco e la barbabietola da zucchero e ha esteso l'aiuto alla qualità alle patate. Nulla cambia per gli altri settori.

Tab. 13.6 - Italia - Applicazione dell'art. 68 del regolamento (CE) 73/2009 - 2013

Settori interessati	Plafond (euro)	Pagamento annuale supplementare teorico	Quantità ammesse al pagamento	Pagamento annuale supplementare erogabile	Differenza tra pagamento teorico e pagamento erogabile
Carne bovina					
- vacche L _G primipare	24.000.000	200 euro/capo	28.277 capi	167,86 euro/capo	-16%
- vacche L _G pluripare		150 euro/capo	152.867 capi	125,89 euro/capo	-16%
- vacche duplice attitudine		60 euro/capo	13.616 capi	50,35 euro/capo	-16%
- macellazione etichettata	27.250.000	50 euro/capo	639.257 capi	41,77 euro/capo	-16%
- macellazione I _{GP}		90 euro/capo	17.456 capi	75,19 euro/capo	-16%
Carne ovicaprina					
- acquisto montoni	10.000.000	300 euro/capo	1.564 capi	180,09 euro/capo	-40%
- detenzione montoni		70 euro/capo	8.675 capi	42,02 euro/capo	-40%
- macellazione		15 euro/capo	718.961 capi	9,00 euro/capo	-40%
- estensivizzazione		10 euro/capo	526.621 capi	6,00 euro/capo	-40%
Olio di oliva	9.000.000	1 euro/kg	31.859.560 kg	0,2904 euro/kg	-71%
Latte	40.000.000	15 euro/t	8.075.625 t	5,09 euro/t	-66%
Tabacco					
- generico	20.500.000	2 euro/kg	48.175.006 kg	0,4375 euro/kg	-78%
- Kentucky	1.000.000	4 euro/kg	784.344 kg	1,264 euro/kg	-68%
- Nostrano		2,5 euro/kg	46.543 kg	0,7891 euro/kg	-68%
Zucchero	19.700.000	400 euro/ha	39.832 ha	400 euro/ha	-
Danae racemosa	1.500.000	15.000 euro/ha	222,69 ha	6.925,29 euro/ha	-54%
Avvicendamento (agroambiente)	99.000.000	100 euro/ha	1.042.779 ha	94,9 euro/ha	-5%
Contributo per il pagamento dei premi di assicurazione					
	70.000.000	max 65%	147.188.333 euro	56%	-

Fonte: elaborazioni su dati AGEA (ACIU.2014.285 e ACIU.2014.413).

Gli adeguamenti sono stati realizzati al fine di limitare le perdite per alcuni prodotti, quali il tabacco, che non rientrerà più nelle misure di sostegno accoppiato previsto dalla “nuova” PAC, e le patate, che non hanno più diritto agli aiuti di Stato, dato il livellamento degli stessi previsto dalla revisione del primo pilastro. Il sostegno ricevuto nell'ambito dell'articolo 68 verrà inglobato nel valore di riferimento iniziale – in base al quale si calcolerà il contributo di ciascuno al livellamento degli aiuti – riducendo le perdite per i produttori che, partendo da aiuti unitari elevati, dovranno convergere verso valori più bassi. In particolare, per quel che riguarda il tabacco, la novità riguarda l'innalzamento del plafond dedicato al tabacco generico (varietà 01, 02, 03 e 04, ad esclusione del Nostrano

del Brenta), che passa da 20,5 milioni di euro a 22,5 milioni di euro, mentre per le varietà Kentucky e Nostrano del Brenta il plafond aumenta da 1 milione di euro a 2 milioni di euro. Per la barbabietola da zucchero, alla luce della scadenza del regime delle quote di produzione al 30 settembre 2017, viene previsto un aumento dell'aiuto unitario da 400 a 500 euro/ha a parità di plafond (19,7 milioni di euro), che permetterebbe di attenuare l'impatto della attesa riduzione delle superfici conseguente alla cessazione del regime delle quote. L'altra modifica riguarda l'inclusione delle patate tra i prodotti sostenuti con l'articolo 68; l'aiuto è garantito ai produttori di patate da industria che fanno parte di una OP riconosciuta, ai quali è dedicato un plafond di 3 milioni di euro e un aiuto unitario non superiore a 1.000 euro/ha, e ai produttori di patate DOP/IGP, ai quali è riservato un plafond di 700.000 euro e un aiuto unitario pari al massimo a 40 euro/t. In complesso, la dotazione per il sostegno specifico raggiungerà circa 325 milioni di euro.

La distribuzione regionale delle spese relative alla PAC in Italia

I dati per Regione delle spese sostenute dall'AGEA e dagli Organismi pagatori regionali (OPR) nell'ambito del FEAGA consentono di analizzare la distribuzione territoriale dei contributi del primo pilastro della PAC (aiuti diretti e interventi sui mercati), che nel 2013 hanno comportato erogazioni per poco più di 4,6 miliardi di euro (tab. 13.7).

Tab. 13.7 - AGEA e Organismi pagatori regionali: trasferimenti FEAGA

	2012	2013	2012	2013	Var. %
	milioni di euro		%		
Nord-ovest	930	851	20,7	18,4	-8,5
Nord-est	1.278	1.068	28,4	23,1	-16,4
Centro	611	605	13,6	13,1	-1,0
Sud	1.461	1.880	32,5	40,6	28,7
Italia	4.279	4.404	95,1	95,1	2,9
Quota non ripartibile	50	58	1,1	1,3	16,0
Spese connesse	170	168	3,8	3,6	-1,2
Totale complessivo	4.499	4.630	100,0	100,0	2,9

Fonte: banca dati INEA sulla spesa pubblica in agricoltura.

I dati analizzati di seguito differiscono da quelli presentati nelle precedenti tabelle 13.3 e 13.4 perché in questo caso sono contabilizzate spese obbligatoriamente a carico dello Stato membro per attività connesse agli interventi di mercato del primo pilastro.

Le regioni settentrionali sono quelle che hanno beneficiato maggiormente dei trasferimenti, con oltre il 43% del totale, seguite da quelle meridionali (42,7%) e infine da quelle del Centro (13,7%).

Rispetto al 2012, va evidenziato un aumento medio dei trasferimenti del 2,9% che si conferma anche tenendo conto delle spese connesse e della quota non attribuibile alle regioni. A livello territoriale sono esclusivamente le regioni meridionali ad aver registrato degli aumenti (+28%), mentre quelle settentrionali hanno subito le riduzioni più rilevanti (-13%).

Il RPU costituisce la voce principale degli aiuti diretti (poco più del 77% del totale; tab. 13.8) con percentuali elevate, superiori alla media nazionale in quasi tutte le regioni meridionali (escluso l'Abruzzo), in Lombardia e Valle d'Aosta. Si colloca, invece, molto al di sotto della media il Trentino-Alto Adige, dove il RPU raggiunge il 22% e dove gli interventi legati al funzionamento dei mercati superano la soglia del 50%. In questo caso sono le misure legate all'ortofrutta a beneficiare del 24% del sostegno regionale, sebbene in diminuzione rispetto al 2012 (-13%). Anche l'Emilia-Romagna è tra le regioni che si collocano al di sotto della media nazionale con un RPU pari al 60% del sostegno erogato.

Il sostegno specifico previsto dall'articolo 68 del reg. (CE) 73/2009 ha una maggiore incidenza in Trentino-Alto Adige, Liguria (dove supera il 20% del sostegno regionale complessivo), Umbria, Toscana e Piemonte (dove supera il 10%), mentre in molte delle rimanenti regioni si attesta su percentuali inferiori alla media nazionale (pari al 7%).

Per quanto riguarda gli interventi sui mercati agricoli, oltre al Trentino-Alto Adige, di cui si è già detto, essi assumono rilevanza superiore alla media nazionale in Emilia-Romagna (32%), Abruzzo e Lazio (28% e 23%, rispettivamente).

Anche nel 2013 il comparto maggiormente interessato dal sostegno ai mercati è stato quello vitivinicolo (48,6% del totale, in aumento del 3,1% rispetto al 2012), caratterizzato da una forte concentrazione in Veneto, Sicilia e Toscana¹, che ricevono complessivamente il 49% dei fondi spesi per il settore. Nell'ortofrutta, l'Emilia-Romagna riceve il 43,7% del totale nazionale, seguita dal Trentino-Alto Adige (11,5%). Infine, i programmi alimentari si attestano al 15% (+4% rispetto al 2012) delle spese per interventi di mercato, trainati dalla Lombardia e dalla Puglia. Negli altri comparti va segnalata l'elevata importanza che riveste il settore olivicolo per i programmi di qualità nel Lazio, con circa 29 milioni di euro.

¹ Il programma di intervento a favore del vino è incluso negli interventi a sostegno dei mercati pur caratterizzandosi al suo interno per interventi anche di carattere strutturale (cfr. cap XXV del presente volume).

Tab. 13.8 - Pagamenti AGEA e Organismi pagatori regionali per il primo pilastro della PAC per Regione - 2013

	Interventi sui mercati agricoli										Aiuti diretti				Totale complessivo I Pilastro				
	programmi alimentari		vitivinicolo		ortofrutta		altro		totale interventi		aiuti diretti disaccoppiati (RPU)		sostegno specifico (art. 68)			altri aiuti diretti		totale aiuti diretti	
	8	0	29	0	6	1	1	44	171	34	0,5	206	34	0		0,0	2	2	2
Piemonte	0	0	21	19	0	1	1	65	493	33	0,2	527	33	0	0,0	2	2	2	2
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0	1	1	1	5	2	0,0	7	2	0	0,0	7	7	7	7
Liguria	19	10	73	14	24	0	53	91	23	26	0,0	48	26	0,0	48	48	48	48	101
Trentino-Alto Adige	2	73	11	14	0	0	12	91	372	36	0,0	408	36	4	0,0	408	408	408	499
Veneto	0	11	26	93	0	0	126	239	55	4	0,0	60	4	0,0	60	60	60	71	71
Friuli Venezia Giulia	7	26	45	2	2	1	48	111	239	30	0,3	270	30	0,3	270	270	270	396	396
Emilia-Romagna	0	45	5	0	0	1	6	48	111	19	0,3	130	19	0,3	130	130	130	178	178
Toscana	0	5	8	1	0	0	9	6	71	11	0,1	82	11	0,1	82	82	82	88	88
Umbria	0	8	5	8	1	0	9	9	118	14	0,3	132	14	0,3	132	132	132	141	141
Marche	3	5	8	8	29	0	46	46	142	9	0,4	152	9	0,4	152	152	152	198	198
Lazio	8	14	2	2	0	0	24	24	57	3	0,3	60	3	0,3	60	60	60	84	84
Abruzzo	0	2	2	2	0	0	4	4	42	2	0,2	45	2	0,2	45	45	45	49	49
Molise	9	7	12	12	0	0	28	28	150	11	0,3	161	11	0,3	161	161	161	189	189
Campania	23	26	5	5	3	3	58	58	507	22	0,6	530	22	0,6	530	530	530	588	588
Puglia	0	1	3	3	0	0	4	4	94	9	0,3	104	9	0,3	104	104	104	108	108
Basilicata	0	3	8	8	3	3	14	14	304	2	0,1	307	2	0,1	307	307	307	321	321
Calabria	0	48	12	12	1	1	61	61	278	23	0,3	301	23	0,3	301	301	301	362	362
Sicilia	0	5	1	1	0	0	6	6	159	13	0,6	173	13	0,6	173	173	173	179	179
Sardegna	0	339	212	212	45	45	699	699	3.394	306	5	3.705	306	5	3.705	3.705	3.705	4.404	4.404
Italia	102	339	212	212	45	45	699	699	3.394	306	5	3.705	306	5	3.705	3.705	3.705	4.404	4.404
Quota non ripartibile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58
Spese commesse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	168
Totale complessivo	102	339	212	212	45	45	699	699	3.394	306	5	3.705	306	5	3.705	3.705	3.705	4.630	4.630

Fonte: banca dati INEA sulla spesa pubblica in agricoltura.

Relativamente agli aiuti diretti, il 30% delle somme per il RPU è ripartito in modo pressoché identico tra Lombardia e Puglia, seguite dal Veneto (11%) e dalla Calabria (9%). Inoltre, un numero ristretto di regioni (Veneto, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna e Sicilia) riceve il 60% dei fondi per l'articolo 68. Rispetto agli altri aiuti diretti, diversi dal RPU e dall'articolo 68, la Lombardia e il Piemonte coprono la quasi totalità degli aiuti per il settore del riso, con l'86% dei trasferimenti. La Puglia e la Campania, invece, beneficiano, rispettivamente, del 55% e del 18% dei pagamenti per i pomodori. Si tratta di somme residue relative ad annualità precedenti il 2013, in quanto questi aiuti sono stati aboliti e inclusi nel RPU già a partire dal 2012. I pagamenti per la frutta a guscio, invece, sono diretti per il 38% in Piemonte e per il 20% in Sicilia.