

## L'assetto delle competenze e il consolidato del sostegno pubblico

### *Gli attori del consolidato e i processi di riorganizzazione*

Con il consolidato della spesa pubblica in agricoltura viene misurata l'entità degli interventi diretti al settore primario, cioè l'insieme dei trasferimenti (pagamenti monetari) e delle agevolazioni fiscali da esso beneficate, attraverso regimi preferenziali in materia tributaria e previdenziale.

I trasferimenti sono rappresentati dalle erogazioni agli agricoltori derivanti dall'attuazione delle politiche comunitarie, nazionali e regionali; le agevolazioni tributarie, invece, consistono in minori esborsi conseguenti agli sgravi fiscali riconosciuti agli operatori agricoli dalla normativa relativa all'imposizione diretta (IRPEF), indiretta (regime speciale IVA, sgravi sui carburanti ecc.) e in materia previdenziale e assicurativa (agevolazioni contributive).

Negli anni, il consolidamento della spesa e delle agevolazioni agricole è stato aggiornato costantemente, anche se con qualche difficoltà, dovuta, sia all'individuazione e alla numerosità delle istituzioni coinvolte, che al rilevamento delle informazioni di spesa nei bilanci dei diversi enti, soprattutto al fine di evitarne le duplicazioni.

Infatti, la consapevolezza della dimensione delle risorse di cui i *policy makers* (regionali, nazionali e comunitari) possono tenere conto per amministrare gli ambiti di intervento di propria competenza assume un'importanza basilare ai fini dell'impostazione dell'azione politico-amministrativa.

Prima di scendere nel dettaglio dell'analisi dei dati raccolti grazie alla metodologia INEA, appare interessante provare a costruire un breve quadro dei provvedimenti che hanno riformato parte dei numerosi enti operanti nell'ambito della spesa a sostegno del settore agricolo, che testimoniano l'evoluzione degli attori coinvolti nell'erogazione degli aiuti all'agricoltura esaminati più avanti (tab. 18.1).

A partire dal governo Monti è stato posto in essere un complesso di norme volto alla razionalizzare la spesa della pubblica amministrazione - la cosiddetta

*spending review* - attraverso tagli ai ministeri, alle Regioni e agli enti locali<sup>1</sup>. In particolare, con la l. 135/2012 (di conversione del d.l. 95/2012), recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, tra gli altri interventi, è stata soppressa la società Buonitalia ed è stato disposto il riordino di AGEA.

Buonitalia è stata ammessa alla procedura di concordato preventivo ed è attualmente in liquidazione, mentre le sue funzioni e le risorse umane sono state trasferite all'agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex ICE), nella cui cabina di regia (d.l. 83/2012) è stato previsto l'inserimento del MIPAAF, proprio per il sostegno dell'export dei prodotti agro-alimentari.

Per quanto riguarda AGEA, con l'articolo 12 del d.l. 95/2012, era previsto il trasferimento in capo al ministero delle funzioni svolte dall'AGEA in qualità di organismo di coordinamento ai sensi dei regg. (CE) 1290/2005 e 885/2006, concernenti l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e la tenuta dei rapporti finanziari tra l'UE e gli organismi pagatori. Successivamente, l'articolo 1, comma 295, della l. 147/2013 (legge di stabilità 2014) ha ripristinato il precedente assetto delle competenze, attribuendo all'agenzia tutte le competenze in materia di coordinamento degli organismi pagatori PAC.

Il processo volto a razionalizzare le funzioni, evitando duplicazioni degli enti strumentali e delle società partecipate e/o vigilate dal MIPAAF, è ancora in atto avendo comportato nel 2013 la riduzione del numero degli enti vigilati, passati da nove a sei. Inoltre, in linea con i rinnovati obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e di *spending review*, si prevedono ulteriori interventi, tra cui: una nuova riorganizzazione di AGEA e il potenziamento dell'ISMEA, al quale vengono demandate le funzioni di ISA, che viene soppressa.

Gli interventi di riqualificazione e razionalizzazione della spesa che si sono realizzati per effetto delle manovre degli ultimi anni hanno anche determinato tagli significativi al bilancio del MIPAAF, come peraltro riportato nelle precedenti edizioni di questo annuario, i quali hanno inciso, sia sulle risorse finanziarie, sia sulla riorganizzazione dello stesso ministero e degli enti vigilati (cfr. cap. XV). Anche i fondi destinati a interventi e/o investimenti a favore di enti di ricerca e imprese sono stati oggetto di tagli progressivi, con una conseguente riduzione delle risorse pubbliche erogate per l'agricoltura a livello nazionale.

Di seguito, si presenta una breve descrizione della natura e delle funzioni di

<sup>1</sup> Tale processo ha coinvolto, in parte, gli attori che intervengono in maniera diretta nei processi di erogazione della spesa, in parte, enti di varia natura che sono, invece, beneficiari finali delle erogazioni stesse. In questo contributo l'attenzione è focalizzata solo sui primi, in quanto elementi costituenti del consolidato, la cui analisi è oggetto del presente capitolo.

tutti gli attori che sono riportati all'interno del consolidato.

L'agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), sin dalla sua istituzione (2000), ha svolto le funzioni sia di organismo di coordinamento per l'Italia sia di organismo pagatore, nelle more della costituzione di organismi pagatori attivati attualmente solo in sei regioni e nelle due province autonome, come di seguito riportato. In particolare, AGEA ha la gestione: del fascicolo aziendale, inclusa la banca dati di coordinamento, oggetto di interscambio con gli organismi pagatori; del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC); del sistema informativo geografico (GIS); del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), ai fini dell'erogazione degli aiuti PAC; del registro nazionale dei titoli. È l'ente responsabile dell'attuazione dei controlli obbligatori ex post, degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla PAC, nonché "rappresentante unico" dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al FEAGA e al FEASR. L'ente gestisce altresì gli ammassi pubblici, i programmi di miglioramento della qualità dei prodotti agricoli per gli aiuti alimentari e per la cooperazione economica con altri paesi.

Il servizio autonomo per gli interventi nel settore agricolo (SAISA) è preposto all'erogazione delle somme stanziata a titolo di restituzione all'esportazione (reg. (CE) 612/09), essendo anch'esso organismo pagatore per il FEAGA. Più in particolare, cura: il contenzioso FEAGA; la mutua assistenza per il recupero crediti FEAGA e per quelli relativi a dazi, ad accise e IVA tra i paesi dell'UE; la mutua assistenza amministrativa internazionale; la gestione delle garanzie connesse ai regimi di anticipazione delle restituzioni; la contabilizzazione delle spese e delle entrate FEAGA; tutta la materia delle restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli, dall'acquisizione delle relative istanze, alla istruttoria, liquidazione, autorizzazione al pagamento ed emissione dell'ordinativo di pagamento; e i carnet ATA.

L'ente nazionale risi svolge attività come organismo pagatore per gli aiuti e interventi comunitari da corrispondere alle sementi di riso e alla produzione di determinate varietà di riso. L'ente, sottoposto alla vigilanza del MIPAAF, è un ente pubblico economico e svolge un'attività volta alla tutela del settore risicolo. Più nel dettaglio: promuove il riso *made in Italy* con campagne d'informazione e concorsi; fornisce assistenza tecnica agli agricoltori; assicura il servizio di analisi; conduce azioni volte al miglioramento della produzione; e attua, altresì, il controllo di tutta la commercializzazione del riso italiano, al fine di attuare azioni valide per orientare le scelte commerciali di tutta la filiera.

Gli organismi pagatori regionali (OPR), svolgono attività di gestione e controllo delle spese dei fondi FEASR e FEAGA. L'UE prevede che gli Stati membri possano istituire più organismi pagatori a condizione che vi sia un unico referente contabile nazionale. Attualmente, oltre ai tre organismi pagatori nazionali - AGEA (per le regioni che non hanno istituito un organismo autonomo e per tutte

le funzioni non attribuite agli stessi OPR), ente risi e SAISA - risultano costituiti sei organismi pagatori regionali (ARTEA, AGREA, AVEPA, ARCEA, ARPEA e Op Lombardia) e due per le provincie autonome di Trento e Bolzano<sup>2</sup>. La struttura di ogni organismo pagatore, come previsto dal reg. (CE) 885/2006, si articola su tre unità organizzative funzionali che autorizzano, eseguono e contabilizzano i pagamenti relativi agli aiuti, contributi e premi dell'UE per il settore agricolo, finanziati dai fondi FEASR e FEAGA. Pur non andando nel merito delle funzioni svolte dai singoli organismi, occorre brevemente ricordare che oltre alle funzioni e alle attività connesse all'erogazione dei pagamenti UE, gli OPR possono svolgere la funzione di esecuzione dei pagamenti e di contabilizzazione relativamente agli aiuti di Stato per conto della Regione, delle Province e delle comunità montane.

L'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA), agisce su mandato del governo per accrescere la competitività del paese, in particolare del Mezzogiorno, e per sostenere i settori strategici per lo sviluppo. L'agenzia promuove, anche per quanto riguarda il settore agricolo, l'autoimprenditorialità, la creazione di nuove società o l'ampliamento di società già esistenti condotte da giovani tra i 18 e i 35 anni.

Il ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), il ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il ministero dello sviluppo economico (MISE), l'istituto di sviluppo agroalimentare (ISA), l'istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), nell'ambito delle numerose funzioni che svolgono per il settore agricolo, vengono presi in considerazione ai fini della costruzione del consolidato in relazione solo ad alcuni degli interventi da essi attuati.

Per il MIPAAF sono considerati gli interventi di politica agricola nazionale (cfr. cap. XIV); per il MEF sono contabilizzati gli interventi per i contratti di filiera erogati tramite la cassa depositi e prestiti; mentre, per il MISE sono inclusi gli interventi di programmazione negoziata (patti territoriali agricoli e contratti di programma).

Con riferimento a ISA e a ISMEA, sono contabilizzati, rispettivamente, gli interventi rivolti al settore agro-alimentare e gli interventi a sostegno dell'imprenditoria giovanile.

Infine, le Regioni rientrano nel consolidato con tutta la spesa che, a vario titolo (cfr. cap. XVI), viene da esse erogata a favore del settore agricolo.

<sup>2</sup> ARTEA è l'agenzia regionale della Toscana; AGREA è quella dell'Emilia-Romagna; AVEPA opera in Veneto; ARCEA è attiva in Calabria; ARPEA è costituita per il Piemonte; la Lombardia ha la sua struttura regionale interna; APPAG è l'ente della PA di Trento e OPPAB di quella di Bolzano.

Tab.18.1 - *Gli attori del consolidato per i trasferimenti e gli ambiti di intervento*

Attori	Ambiti intervento
AGEA e OPR	Aiuti comunitari in Italia: FEAGA, FEASR e cofinanziamento nazionale e regionale
Ente nazionale risi	Aiuti comunitari da corrispondere alle sementi di riso e alla produzione di determinate varietà di riso
SAISA	Restituzioni all'esportazione di prodotti agroalimentari
MIPAAF	Interventi di politica agricola nazionale
MISE	Interventi di programmazione negoziata: patti territoriali agricoli e contratti di programma
MEF	Interventi per contratti di filiera
ISA	Interventi agro-alimentari
ISMEA e INVITALIA	Interventi per imprenditoria giovanile e autoimprenditorialità
Regioni	Interventi di politica agricola regionale

### *Il consolidato della spesa pubblica per l'agricoltura*

La stima del sostegno pubblico al settore agricolo è evidenziata nella tabella 18.2 che riporta l'articolazione del consolidato della spesa pubblica per il settore primario negli ultimi cinque anni disponibili (2009-2013). Tale tabella è il risultato di una serie di elaborazioni effettuate secondo una complessa e articolata metodologia messa a punto, da ormai alcuni anni, dall'INEA.

L'osservazione dei dati evidenzia che, malgrado la crisi economica che sta investendo il nostro paese con le conseguenti manovre di contenimento della spesa, il sostegno pubblico al settore agricolo si mantiene sostanzialmente costante, collocandosi intorno ai 13,7 miliardi di euro, come media del periodo 2011-13. Ciò, come sarà meglio evidenziato più avanti, è stato possibile soprattutto in virtù della componente comunitaria della spesa pubblica, che ha una dotazione finanziaria preassegnata (cfr. cap. XIII) e che riveste un ruolo prevalente nell'ambito dei trasferimenti.

Nel 2013, gli agricoltori italiani hanno, infatti, ricevuto dalle autorità pubbliche – tra forma diretta (trasferimenti) e forma indiretta (agevolazioni) – circa 13,5 miliardi di euro, con un aumento del 3,8% rispetto al 2012, dovuto quasi integralmente all'aumento dei trasferimenti di origine comunitaria (in attuazione della PAC).

Infatti, i trasferimenti nazionali e le agevolazioni sono rimasti pressoché invariati. I trasferimenti costituiscono il 77,3% del sostegno complessivo (+0,1% rispetto al 2012), pari a poco meno di 10,5 miliardi di euro, mentre le agevolazioni coprono il restante 22,7% (-0,1% sul 2012), pari a circa 3 miliardi.

Stabile è rimasto anche il peso del sostegno agricolo rispetto ai macro aggregati settoriali; nel 2013, l'aiuto pubblico all'agricoltura ha costituito infatti il 46,6% del valore aggiunto (VA) e il 25,4% del valore della produzione, incidenze del tutto simili a quanto già registrato nell'anno precedente. In sintesi, tenuto

Tab. 18.2 - Consolidamento del sostegno al settore agricolo in Italia

	(milioni di euro)											
	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	Media 2011-2013	%
AIEA	4.639,7	30,8	3.828,8	28,0	4.209,6	28,4	3.699,3	28,4	4.130,2	30,6	4.013,0	29,1
SMSA - Ente nazionale risi	29,2	0,2	23,6	0,2	24,8	0,1	19,5	0,1	5,0	0,0	16,4	0,1
Organismi pagatori regionali	3.248,4	21,5	2.861,9	20,9	3.317,4	22,4	3.445,5	26,5	3.092,0	22,9	3.285,0	23,9
Ministero delle politiche agricole	709,9	4,7	629,5	4,6	578,3	3,9	501,3	3,9	497,3	3,7	525,6	3,8
Ministero sviluppo economico (Program. negoziata)	70,9	0,5	58,1	0,4	51,2	0,3	25,5	0,2	40,5	0,3	39,1	0,3
ISA (Interventi agro alimentari)	32,0	0,2	21,6	0,2	14,4	0,1	22,0	0,2	19,0	0,1	18,5	0,1
ISMIA/ Invitalia (Imprenditoria giovanile)	10,4	0,1	4,0	0,0	6,1	0,0	3,5	0,0	5,0	0,0	4,9	0,0
Regioni	3.061,3	20,3	2.968,0	21,7	3.063,0	20,7	2.327,9	17,9	2.659,9	19,7	2.883,6	19,4
<b>Totale trasferimenti di politica agraria</b>	<b>11.801,7</b>	<b>78,3</b>	<b>10.395,4</b>	<b>76,1</b>	<b>11.264,8</b>	<b>77,2</b>	<b>10.044,5</b>	<b>77,2</b>	<b>10.449,0</b>	<b>77,3</b>	<b>10.586,1</b>	<b>76,8</b>
Credito di imposta per investimenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agevolazioni su IVA	243,3	1,6	271,6	2,0	294,4	2,2	281,0	2,2	307,0	2,3	294,1	2,0
Agevolazioni su imposte di fabbricazione (carburanti)	815,8	5,3	775,7	5,7	798,9	5,4	701,0	5,4	695,0	5,1	731,6	5,5
Agevolazioni su IRPEF	647,7	4,2	490,5	3,6	756,9	5,1	524,0	4,0	607,0	4,5	629,3	4,2
Agevolazioni su IRAP	204,2	1,3	205,4	1,5	216,6	1,5	216,4	1,7	224,0	1,7	219,0	1,5
Agevolazioni su ICI	125,2	0,8	128,5	0,9	137,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	45,8	0,6
Agevolazioni previdenziali e contributive	1.433,2	9,4	1.453,8	10,6	1.378,8	9,3	1.248,0	9,6	1.227,7	9,1	1.284,8	9,8
<b>Totale agevolazioni</b>	<b>3.469,4</b>	<b>22,7</b>	<b>3.325,5</b>	<b>24,2</b>	<b>3.583,0</b>	<b>24,1</b>	<b>2.970,4</b>	<b>22,8</b>	<b>3.060,7</b>	<b>22,7</b>	<b>3.204,7</b>	<b>23,2</b>
<b>Totale</b>	<b>15.271,2</b>	<b>100,0</b>	<b>13.720,9</b>	<b>100,0</b>	<b>14.847,8</b>	<b>100,0</b>	<b>13.014,9</b>	<b>100,0</b>	<b>13.509,7</b>	<b>100,0</b>	<b>13.790,8</b>	<b>100,0</b>
Valore aggiunto agricoltura e silvicoltura	24.536,7	-	24.873,5	-	26.798,8	-	27.360,4	-	29.014,4	-	27.724,6	-
Sostegno/VA (%)	-	62,2	-	55,2	-	55,4	-	47,6	-	46,6	-	49,7
Produzione agricoltura e silvicoltura	45.838,4	-	46.607,2	-	50.293,3	-	51.352,5	-	53.193,8	-	51.613,2	-
Sostegno/produzione (%)	-	33,3	-	29,4	-	29,5	-	25,3	-	25,4	-	26,7

Fonte: elaborazioni su banca dati Spesa pubblica in agricoltura - INEA.

conto delle manovre di contenimento del bilancio nazionale e delle conseguenti riduzioni di spesa delle autorità pubbliche, con riferimento sia ai trasferimenti ai settori economici, che alle agevolazioni fiscali e contributive, il mantenimento della spesa pubblica per il settore agricolo su livelli simili, se non superiori, a quelli degli anni precedenti deve essere sottolineato in modo del tutto positivo, come uno degli elementi di forza dell'agricoltura nazionale.

La struttura del consolidato conferma, anche per il 2013, la prevalenza dell'intervento UE che, con oltre 7,2 miliardi di euro, rappresenta il 53,5% del sostegno complessivo e il 69,2% dei trasferimenti.

Il quadro istituzionale delle strutture amministrative che gestiscono la PAC non è cambiato nell'anno considerato e, quindi, le politiche comunitarie sono attuate attraverso i trasferimenti di AGEA, degli OPR, del SAISA e dell'ente nazionali risi. In particolare, l'AGEA copre da sola il 30,6% del totale (4,1 miliardi di euro), mentre le erogazioni degli OPR pesano per il 22,9% (3 miliardi di euro)<sup>3</sup>.

Le politiche nazionali, centrali e regionali, coprono appena il 23,8% del sostegno complessivo per un totale di 3,2 miliardi di euro e sono costituite, in larga parte, dalle politiche regionali (19,7% pari a 2,6 miliardi di euro). Il MIPAAF copre appena il 3,7% del sostegno totale (497 milioni di euro), mentre gli interventi di enti nazionali (INVITALIA, ISMEA e ISA) ne costituiscono solo lo 0,2%.

Per quanto riguarda le agevolazioni, la voce maggiore è costituita dalle agevolazioni previdenziali e contributive (9,1%, pari a 1,2 miliardi di euro), seguita dalle agevolazioni conseguenti all'imposta di fabbricazione dei carburanti (5,1%, per 695 milioni di euro) e dalle agevolazioni sull'IRPEF (4,5%, per 607 milioni di euro).

Con riferimento alla provenienza del sostegno, mentre le agevolazioni hanno natura esclusivamente nazionale essendo decise e attuate a livello statale/regionale, i trasferimenti possono derivare dai bilanci dell'UE, dello Stato e delle Regioni. Se, quindi, si disaggregano i trasferimenti per bilancio di origine, è possibile verificare l'effettiva incidenza sul consolidato dei diversi attori istituzionali. Inoltre, poiché vi sono spese (ad es. quelle connesse al primo pilastro e quelle con cofinanziamento FEASR) che, pur essendo effettuate con fondi nazionali/regionali, derivano obbligatoriamente dagli interventi PAC e per le quali è l'UE il vero centro

<sup>3</sup> Nell'andamento della spesa riconducibile alla PAC si deve riscontrare il differenziato andamento dei flussi erogati dall'AGEA (che aumentano passando dai 3,7 miliardi di euro del 2012 ai 4,1 miliardi del 2013), mentre al contrario i flussi provenienti dagli OPR passano dai 3,4 miliardi di euro del 2012 ai 3 miliardi del 2013. Trattandosi di attività di spesa riconducibili alla medesima matrice comunitaria le due grandezze dovrebbe seguire il medesimo andamento. Per poter individuare le cause di tale anomalia occorrerebbe una approfondita osservazione dei dati analitici di AGEA e dei singoli OPR, cosa che i tempi di pubblicazione dell'annuario non consentono di realizzare.

Tab. 18.3 - *Suddivisione dei trasferimenti di politica agraria - 2013*

Per origine dei fondi	Per centro decisionale			Analitico fondi nazionali			(milioni di euro)
	%	%	%	%	%	%	
AGEA: gestione finanziaria FEAGA	2.311,6	22,1	2.311,6	22,1	<b>Regioni</b>	<b>2.851,4</b>	<b>27,3</b>
AGEA: gestione finanziaria FEASR	840,2	8,0	840,2	8,0	Regioni (escluso cofinanziamento FEASR)	2.659,9	25,5
SAISA-Ente naz. risi: ges. fin. FEAGA	5,0	0,0	234,8	2,2	AGEA: quota regioni FEASR	107,9	1,0
OPR: gestione finanziaria FEAGA	2.067,1	19,8	630,7	6,0	OPR: cofinanziamento reg. FEASR	83,6	0,8
OPR: gestione finanziaria FEASR	463,7	4,4	107,9	1,0			
<b>Totale fondi UE</b>	<b>5.687,7</b>	<b>54,4</b>			<b>Stato</b>	<b>1.910,0</b>	<b>18,2</b>
AGEA: spese connesse FEAGA	234,8	2,2	2.067,1	19,8	AGEA: spese connesse FEAGA+FEASR	865,6	8,3
AGEA: cofinanziamento FEASR	630,7	6,0	463,7	4,4	AGEA: interventi nazionali	5,0	0,0
AGEA: quota regioni FEASR	107,9	1,0	57,2	0,5	OPR: fondi nazionali FEAGA	56,8	0,5
AGEA: interventi nazionali	5,0	0,0	504,0	4,8	OPR: fondi nazionali FEASR	420,8	4,0
OPR: fondi nazionali FEAGA	57,2	0,5	<b>7.222,3</b>	<b>69,1</b>	Ministeri	537,8	5,1
Ministero delle politiche agricole	497,3	4,8			ISA (Interventi agro alimentari)	19,0	0,2
Ministero delle attività produttive	40,5	0,4			Invitalia (Imprenditoria giovanile)	1,0	0,0
ISA (Interventi agro alimentari)	19,0	0,2	5,0	0,0	ISMEA (Imprenditoria giovanile)	4,0	0,0
Invitalia (Imprenditoria giovanile)	1,0	0,0	497,3	4,8			
ISMEA (Imprenditoria giovanile)	4,0	0,0	40,5	0,4			
Regioni (escluso cofinanziamento FEASR)	2.659,9	25,5	2.659,9	25,5			
<b>Totale fondi nazionali</b>	<b>4.761,3</b>	<b>45,6</b>			<b>Fondi UE</b>	<b>5.687,7</b>	<b>54,5</b>
<b>Totale Trasferimenti</b>	<b>10.449,0</b>	<b>100,0</b>	<b>10.449,0</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale Trasferimenti</b>	<b>10.449,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su banca dati Spesa pubblica in agricoltura - INEA

decisionale, si può scendere ancora più in dettaglio, individuando la quantità di erogazioni che originano dai diversi centri decisionali. Tale analisi è contenuta nella tabella 18.3.

La tabella evidenzia che, con riferimento al 2013, oltre la metà dei trasferimenti pari al 54,4% del totale proviene dal bilancio comunitario, con un aumento rispetto al 2012 (+2%), mentre i fondi nazionali (statali e regionali) assicurano il restante 45,6%.

L'incidenza della PAC si accentua peraltro se si ripartiscono i fondi per centro decisionale: nell'anno 2013 si è infatti decisa in sede comunitaria la destinazione del 69,1% dei trasferimenti (67,9% nel 2012), mentre alle autorità nazionali è rimasta la possibilità di decidere per il restante 30,9% (32,1% nel 2012). Più nel dettaglio, le spese derivanti dal FEAGA, relative al primo pilastro della PAC, rappresentano il 44,8% dei trasferimenti a decisione UE (43,1% nel 2012), a fronte delle spese attuate dal FEASR relative al secondo pilastro (sviluppo rurale), che rappresentano il restante 24,4% (24,8% nel 2012).

Un altro aspetto significativo della metodologia INEA relativa al consolidato è la possibilità che essa offre di analizzare il sostegno per tipologie di intervento; tale analisi è effettuata aggregando i centri di spesa considerati nelle tre grandi categorie delle politiche comunitarie, nazionali e regionali. All'interno di ciascuna di queste macro categorie di politiche, il sostegno viene a sua volta ripartito tra le dieci diverse tipologie di intervento<sup>4</sup>. In proposito, va sottolineato che, mentre la precedente analisi relativa all'origine dei fondi era limitata ai soli trasferimenti, l'analisi di seguito riportata riguarda l'intero consolidato,

<sup>4</sup> La metodologia INEA disaggrega e classifica il consolidato nelle seguenti dieci voci di spesa:

- ricerca: destinata ad attività di studio, ricerca e sperimentazione in campo agricolo;
- servizi allo sviluppo: rivolta ai servizi alla produzione (assistenza tecnica, formazione, divulgazione);
- trasformazione e commercializzazione: destinata a interventi di filiera, alla promozione e marketing e alla tutela delle denominazioni;
- investimenti aziendali: in favore delle aziende per l'acquisto di fattori fissi;
- aiuti alla gestione: rivolta al finanziamento della gestione delle imprese agricole nel breve termine;
- aiuti settoriali: per interventi di mercato comunitari (FEAGA) e nazionali a sostegno delle produzioni;
- infrastrutture: per investimenti extra - aziendali, come infrastrutture irrigue, attività forestali, bonifica, viabilità rurale, realizzazione/miglioramento di parchi naturali, ecc.;
- pagamento unico: per i pagamenti effettuati nell'ambito del primo pilastro della PAC, rientranti nel RPU;
- agevolazioni fiscali e contributive: corrispondenti alle voci elencate nella tabella 18.2;
- non attribuibile: per i trasferimenti senza specifico vincolo di destinazione; in tale voce rientrano le spese non classificabili nei punti precedenti.

Tab. 18.4 - Ripartizione del sostegno al settore agricolo per tipologia di intervento - 2013

	Ricerca	Servizi allo sviluppo	Trasform. e commerciali	Investimenti aziendali	Aiuti alla gestione	Aiuti settoriali	Infrastrutture	Pagamento unico	Agevolazioni fiscali/contr.	Non attribuibile	Totale
	Milioni di euro										
Politiche comunitarie <sup>1</sup>	0,0	460,3	36,3	505,3	9,4	1.071,3	500,9	3.393,8	0,0	1.249,2	7.226,6
Politiche nazionali <sup>2</sup>	146,0	37,0	61,3	50,2	123,2	0,0	143,8	0,0	3.060,7	1,0	3.623,3
Politiche regionali	118,7	334,1	116,8	372,7	199,1	0,0	970,3	0,0	0,0	548,2	2.659,9
<b>Totale</b>	<b>264,7</b>	<b>831,4</b>	<b>214,3</b>	<b>928,2</b>	<b>331,8</b>	<b>1.071,3</b>	<b>1.615,0</b>	<b>3.393,8</b>	<b>3.060,7</b>	<b>1.798,4</b>	<b>13.509,7</b>
	Valori percentuali										
Politiche comunitarie <sup>1</sup>	0,0	3,4	0,3	3,7	0,1	7,9	3,7	25,1	0,0	9,2	53,5
Politiche nazionali <sup>2</sup>	1,1	0,3	0,5	0,4	0,9	0,0	1,1	0,0	22,7	0,0	26,8
Politiche regionali	0,9	2,5	0,9	2,8	1,5	0,0	7,2	0,0	0,0	4,1	19,7
<b>Totale</b>	<b>2,0</b>	<b>6,2</b>	<b>1,6</b>	<b>6,9</b>	<b>2,5</b>	<b>7,9</b>	<b>12,0</b>	<b>25,1</b>	<b>22,7</b>	<b>13,3</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Le politiche comunitarie comprendono le spese di AGEA, degli OPR, di SAISA-Ente nazionale risi.

<sup>2</sup> Le politiche nazionali comprendono le spese dei ministeri e degli enti a competenza nazionale (ISMEA, ISA, INVITALIA, ecc.).

Fonte: elaborazioni su banca dati Spesa pubblica in agricoltura - INEA.

includendo anche le agevolazioni la cui origine va integralmente ascritta alla sfera di competenza nazionale.

L'osservazione dei dati riportati nella tabella 18.4 conferma la rilevanza della componente comunitaria che copre il 53,5% del totale, pesando in particolare con il pagamento unico, che da solo assorbe il 25,1% del totale, e con gli aiuti settoriali (7,9%). Le politiche nazionali assicurano il 26,8% del sostegno, coperto quasi interamente (22,7%) dalle agevolazioni, mentre le politiche regionali (19,7% del totale) sono concentrate in particolare nelle infrastrutture (7,2%), negli investimenti aziendali (2,8%) e nei servizi allo sviluppo (2,5%).

L'analisi per singole tipologie di intervento evidenzia poi che le voci più consistenti sono costituite dal pagamento unico del primo pilastro della PAC (3,3 miliardi di euro) e dalle agevolazioni fiscali e contributive (3 miliardi di euro). Seguono le infrastrutture (1,6 miliardi di euro), gli aiuti settoriali (1 miliardi di euro), gli investimenti aziendali (928 milioni di euro). Fanalino di coda sono le spese per la trasformazione e commercializzazione pari a 214 milioni di euro (1,6% del totale).

Nonostante il progressivo affinamento della metodologia impiegata, permane anche una parte di spesa "non attribuibile" che quest'anno copre il 13,3% del totale (pari a 1,8 miliardi di euro), la cui presenza è particolarmente forte nell'ambito delle erogazioni di origine UE, laddove sono spesso presenti misure polivalenti che ne rendono ardua la classificazione.

### *La distribuzione regionale del consolidato*

L'ultimo aspetto della metodologia INEA relativa al consolidato riguarda la disaggregazione per Regioni del sostegno. Purtroppo l'indisponibilità dei dati relativi all'anno di riferimento della presente edizione (2013) costringe a limitare la disaggregazione regionale al 2012, ultimo anno per il quale si dispone dei rendiconti di spesa di queste amministrazioni.

I risultati di questo ultimo esame sono contenuti nella tabella 18.5 che riporta le informazioni disaggregate per tipologia di sostegno, per centri erogatori (UE, Stato e Regioni) e per territori (Regioni e macro aggregati territoriali). Per motivi di brevità la tabella 18.4 riporta soltanto i dati di sintesi suddivisi per politiche (comunitarie, nazionali e regionali), mentre il dettaglio sulla distribuzione regionale per tipologie di intervento è riportata in Appendice (tab. A17) e ripresa anche nel capitolo XVI di questo volume.

Nella media nazionale, i trasferimenti hanno costituito, nell'anno 2012, il 77,2% del totale e le agevolazioni il 22,8%; tale distribuzione presenta peraltro significative diversità fra le diverse circoscrizioni territoriali. In particolare, i tra-

Tab. 18.5 - Ripartizione del sostegno al settore agricolo per tipologia di intervento e per regione - 2012

	Trasferimenti da politiche:				Trasferimenti da politiche:				Totale	
	comunitarie		nazionali		comunitarie		nazionali			
	regionali		regionali		regionali		regionali			
	Milioni di euro				Valori percentuali					
	comunitarie	nazionali	regionali	Agevolazioni <sup>1</sup>	Totale	comunitarie	nazionali	regionali	Agevolazioni <sup>1</sup>	Totale
Piemonte	554,1	55,9	82,1	139,0	831,1	66,7	6,7	9,9	16,7	100,0
Valle d'Aosta	28,7	1,1	57,9	7,7	95,4	30,0	1,2	60,7	8,1	100,0
Lombardia	761,4	50,1	228,4	337,7	1.377,7	55,3	3,6	16,6	24,5	100,0
Liguria	53,6	9,4	8,0	41,9	113,0	47,5	8,4	7,1	37,1	100,0
Trentino Alto Adige	209,9	12,7	237,0	28,0	487,6	43,0	2,6	48,6	5,7	100,0
Veneto	640,2	45,8	104,3	109,0	899,3	71,2	5,1	11,6	12,1	100,0
Friuli Venezia Giulia	127,5	10,0	48,9	294,1	480,6	26,5	2,1	10,2	61,2	100,0
Emilia-Romagna	851,0	86,2	36,0	370,1	1.343,3	63,4	6,4	2,7	27,6	100,0
Toscana	346,8	57,9	48,2	179,4	632,4	54,8	9,2	7,6	28,4	100,0
Umbria	196,4	10,4	39,0	35,4	281,3	69,8	3,7	13,9	12,6	100,0
Marche	199,4	11,6	25,9	61,2	298,1	66,9	3,9	8,7	20,5	100,0
Lazio	286,3	24,0	108,3	238,8	657,4	43,6	3,6	16,5	36,3	100,0
Abruzzo	109,4	21,3	54,4	76,1	261,2	41,9	8,2	20,8	29,1	100,0
Molise	84,1	3,9	22,2	14,1	124,3	67,7	3,1	17,9	11,4	100,0
Campania	377,2	28,6	104,6	188,5	699,0	54,0	4,1	15,0	27,0	100,0
Puglia	728,1	38,3	115,7	323,6	1.205,6	60,4	3,2	9,6	26,8	100,0
Basilicata	204,2	17,4	63,8	32,9	318,4	64,1	5,5	20,1	10,3	100,0
Calabria	433,9	18,2	303,8	149,3	905,1	47,9	2,0	33,6	16,5	100,0
Sicilia	636,0	36,8	488,5	264,5	1.425,8	44,6	2,6	34,3	18,6	100,0
Sardegna	336,1	12,6	150,7	78,9	578,3	58,1	2,2	26,1	13,6	100,0
Nord-ovest	1.397,8	116,7	376,5	526,3	2.417,3	57,8	4,8	15,6	21,8	100,0
Nord-est	1.828,6	154,7	426,2	801,2	3.210,7	57,0	4,8	13,3	25,0	100,0
Centro	1.028,9	104,0	221,5	514,9	1.869,2	55,0	5,6	11,8	27,5	100,0
Sud	2.909,0	177,0	1.303,7	1.128,0	5.517,7	52,7	3,2	23,6	20,4	100,0
<b>Italia</b>	<b>7.164,3</b>	<b>552,3</b>	<b>2.327,9</b>	<b>2.970,4</b>	<b>13.014,9</b>	<b>55,0</b>	<b>4,2</b>	<b>17,9</b>	<b>22,8</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Per il consueto dettaglio sulla distribuzione delle agevolazioni per tipologia si veda la tabella A17 in Appendice.

Fonte: elaborazioni su banca dati Spesa pubblica in agricoltura - INEA.

sferimenti hanno un'incidenza piuttosto rilevante nelle Isole (82,9%), mentre al Centro si registra un valore molto inferiore alla media nazionale (72,5%). In conseguenza, le agevolazioni si collocano, rispettivamente, su un peso nettamente inferiore alla media nelle Isole (17,1%) e nettamente superiore nel Centro (27,5%), oltre che nel Nord-est (25%).

Anche il peso delle diverse componenti dei trasferimenti presenta significativi scostamenti a livello territoriale; così i trasferimenti derivanti dall'UE (primo e secondo pilastro della PAC), pari a livello nazionale al 55% del totale, sono nettamente al di sopra della media nelle Regioni del Nord (57,4%), mentre nelle Isole risultano considerevolmente al di sotto (48,5%). Al contrario, i trasferimenti derivanti da politiche regionali (17,9% nella media nazionale) assumono valori doppi nelle Isole (31,9%), mentre sono particolarmente bassi al Centro (11,8%). Per quanto riguarda, infine, i trasferimenti da politiche nazionali, pari in media al 4,2%, va rilevato il loro minor peso nell'area meridionale (3,1%), a fronte di una loro particolare incidenza al Centro (5,6%) e al Nord (4,8%).

In generale si può dire che, se nell'analisi relativa all'anno precedente si evidenziava una tendenza alla diminuzione delle differenze fra le diverse aree territoriali (che contrastava con i risultati di medio periodo, caratterizzati invece da sostanziali diversità), il 2013 vede nuovamente il riproporsi di differenziazioni fra le ripartizioni.

Il dato più evidente sembra essere la scarsa incidenza delle politiche comunitarie nelle Isole, cui fa da contraltare una fortissima rilevanza delle politiche regionali, che potrebbe essere spiegata dalla maggiore disponibilità di risorse delle due Regioni a statuto speciale (cfr. cap. XVI). Per la prima volta anche le regioni meridionali (Isole escluse) sembrano meglio sfruttare le opportunità offerte dalle politiche comunitarie, facendo minor affidamento sull'intervento nazionale e regionale.

Va peraltro ricordato che, come già segnalato nella precedente edizione, gli elementi attualmente a disposizione per valutare il significato di queste tendenze non consentono di formulare ipotesi interpretative del tutto chiare e univoche.