

L'assetto delle competenze e il consolidato del sostegno pubblico

Nel 2014, è proseguito il processo di razionalizzazione di enti, società e agenzie vigilati dal MIPAAF con l'obiettivo prioritario di recuperare efficienza e rilanciare il settore agricolo. In particolare, dopo l'accorpamento del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura (CRA) e dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), divenuti Consiglio della ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA; cfr. cap. XII), con la legge di stabilità 2016 (in corso di approvazione), si prevede che le funzioni dell'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) e della Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA) confluiscono nell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), mentre rimane ancora aperta la riorganizzazione di AGEA.

In questo contesto, si conferma la rilevanza del lavoro svolto in questa sede sull'analisi del sostegno complessivo in agricoltura che consente di pesare e valutare con un buon livello di dettaglio le diverse tipologie di politiche pubbliche attuate a favore del settore. Esso si basa sull'applicazione di una metodologia, messa a punto da diversi anni, che permette la classificazione, attraverso l'applicazione di criteri omogenei, della spesa erogata a diversi livelli dall'amministrazione, centrale e regionale, consentendo così di collegare tra loro i diversi interventi attuati.

Il calcolo dell'entità e della tipologia di sostegno erogato al settore permette, inoltre, di distinguere i trasferimenti (erogazioni UE, Stato e Regioni) dalle agevolazioni fiscali, mettendo a disposizione delle autorità pubbliche uno strumento per valutare la coerenza delle diverse politiche, ai fini di un migliore utilizzo delle risorse disponibili.

Il consolidato della spesa pubblica per l'agricoltura

La stima del sostegno pubblico al settore agricolo è evidenziata nella tabella 18.1 che riporta l'articolazione del consolidato negli ultimi cinque anni di-

Tab. 18.1 - Consolidamento del sostegno al settore agricolo in Italia

	(milioni di euro)											
	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	Media 2012-2014	%	
AGEA	3.828,8	28,0	4.209,6	28,4	3.695,3	29,5	4.130,2	32,7	4.263,0	31,1	4.030,9	31,1
SMSA - Ente nazionale risi	23,6	0,2	24,8	0,2	19,5	0,2	5,0	0,0	2,6	0,0	9,0	0,1
Organismi pagatori regionali	2.861,9	20,9	3.317,4	22,4	3.445,5	27,4	3.092,0	24,5	4.012,8	29,3	3.516,8	27,1
Ministero delle politiche agricole	629,5	4,6	578,3	3,9	501,3	4,0	497,3	3,9	505,0	3,7	501,2	3,9
Ministero sviluppo economico (Program. negoziata)	58,1	0,4	51,2	0,3	25,5	0,2	40,5	0,3	40,3	0,3	35,5	0,3
ISA (Interventi agro-alimentari)	21,6	0,2	14,4	0,1	22,0	0,2	19,0	0,2	14,0	0,1	18,3	0,1
ISMEA/ INVITALIA (Imprenditoria giovanile)	4,0	0,0	6,1	0,0	3,5	0,0	5,0	0,0	7,5	0,1	5,3	0,0
Regioni	2.956,2	21,7	3.040,9	20,7	2.310,2	18,4	2.227,7	17,7	2.321,6	17,0	2.286,5	17,7
Totale trasferimenti di politica agraria	10.383,6	76,1	11.242,7	76,0	10.026,9	79,8	10.016,8	79,4	11.166,9	81,5	10.403,5	80,2
Credito di imposta per investimenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agevolazioni su IVA	271,6	2,1	294,4	2,1	283,0	2,3	292,0	2,3	274,0	2,0	283,0	2,2
Agevolazioni su imposte di fabbricazione (carburanti)	778,6	6,1	1.072,2	7,6	1.072,7	8,5	1.073,3	8,5	1.048,0	7,7	1.064,7	8,2
Agevolazioni su IRPEF	490,5	3,9	756,9	5,3	524,0	4,2	643,0	5,1	640,0	4,7	602,3	4,6
Agevolazioni su IRAP	170,6	1,3	212,8	1,5	242,0	1,9	259,0	2,1	223,0	1,6	241,3	1,9
Agevolazioni su ICI	128,5	1,0	137,3	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agevolazioni previdenziali e contributive	461,3	3,6	455,1	3,2	412,4	3,3	334,5	2,7	343,8	2,5	363,6	2,8
Totale agevolazioni	2.301,1	18,1	2.928,8	20,7	2.534,1	20,2	2.601,8	20,6	2.528,8	18,5	2.554,9	19,8
Totale	12.684,6	100,0	14.171,5	100,0	12.561,0	100,0	12.618,6	100,0	13.695,7	100,0	12.958,4	100,0
Valore aggiunto agricoltura e silvicoltura	24.873,5	-	26.798,8	-	27.360,4	-	32.828,0	-	30.630,0	-	30.272,8	-
Sostegno/VA (%)	-	51,0	-	52,9	-	45,9	-	38,4	-	44,7	-	42,8
Produzione agricoltura e silvicoltura	46.607,2	-	50.293,3	-	51.352,5	-	58.015,0	-	55.107,0	-	54.824,8	-
Sostegno/Produzione (%)	-	27,2	-	28,2	-	24,5	-	21,8	-	24,9	-	23,6

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

sponibili (2010-2014). L'osservazione dei dati evidenzia che, nonostante la crisi economica che sta investendo da alcuni anni il nostro paese con le conseguenti manovre di contenimento della spesa poste in essere, gli agricoltori italiani hanno ricevuto nel 2014 dalle autorità pubbliche – tra forma diretta (trasferimenti) e forma indiretta (agevolazioni) – poco più di 13,6 miliardi di euro, contro i 12,6 miliardi del 2013, con un aumento pari a 1 miliardo di euro (+8,5%), dovuto quasi integralmente ad un aumento dei trasferimenti di origine comunitaria in attuazione della PAC¹. Infatti, sia i trasferimenti nazionali che le agevolazioni sono rimaste pressoché invariate (+ 98,9 milioni di euro i trasferimenti nazionali; -73 milioni di euro le agevolazioni²).

I trasferimenti costituiscono l'81,5% del sostegno complessivo (+2,2% rispetto al 2013), pari a poco più di 11,1 miliardi di euro, mentre le agevolazioni coprono il restante 18,5% (-2,1% sul 2013), pari a circa 2,5 miliardi di euro.

In aumento, invece, il peso del sostegno agricolo rispetto ai macro aggregati settoriali. Nel 2014, l'aiuto pubblico all'agricoltura ha costituito, infatti, il 44,7% del valore aggiunto (VA) e il 24,9% del valore della produzione, in aumento del 6,3% e del 3,1% rispetto a quanto già registrato nel 2013. Nella media del triennio 2012-2014, l'incidenza è stata pari al 42,8% sul VA e al 23,6% sulla produzione.

La struttura del consolidato conferma, anche per il 2014, la prevalenza dell'intervento UE che, con oltre 8,2 miliardi di euro, rappresenta il 60,4% del sostegno complessivo e il 74,1% 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 operati da AGEA, dagli organismi pagatori regionali (OPR), dal SAISA e dall'Ente nazionali risi. In particolare, l'AGEA copre da sola il 31,1% del totale (4,2 miliardi di euro), mentre le erogazioni degli OPR costituiscono il 29,3% (4 miliardi di euro).

Il 21,1% del sostegno complessivo deriva dall'attuazione di politiche centrali e regionali per un totale di 2,8 miliardi di euro. In particolare queste ultime costituiscono il 17%, pari a 2,3 miliardi di euro, mentre gli interventi imputabili al MIPAAF riguardano il 3,7% del sostegno totale (505 milioni di euro). Infine le misure realizzate dagli altri enti nazionali (MISE, INVITALIA, ISMEA e ISA) rappresentano il rimanente 0,5%.

Per quanto riguarda le agevolazioni, la voce maggiore è costituita dalle agevolazioni relative all'imposta di fabbricazione dei carburanti (7,7% pari a 1 miliar-

¹ Tale aumento rispetto al 2013 va probabilmente riportato all'anticipo erogato alle imprese da AGEA tra il 16/10/2014 e il 31/12/2014. Tali risorse vengono, infatti, contabilizzate nel bilancio AGEA del 2014 e verranno incluse nell'esercizio finanziario FEAGA solo nel 2015 (cfr. Cap XIII).

² Cfr. cap XVII.

do di euro circa), seguita dalle agevolazioni sull'IRPEF (4,7% pari a 640 milioni di euro) e dalle agevolazioni contributive (2,4% pari a 344 milioni di euro).

Con riferimento alla provenienza del sostegno, mentre le agevolazioni hanno natura esclusivamente nazionale, 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 risalire al contributo dato dai diversi attori che intervengono nell'attuazione delle politiche, come mostrato nella tabella 18.2.

Essa evidenzia che, nel 2014, oltre la metà dei trasferimenti pari al 59,6% del totale proviene dal bilancio comunitario, con un aumento rispetto al 2013 (+5,2%), mentre i fondi nazionali (statali e regionali) assicurano il restante 40,4%.

Va tuttavia tenuto conto che vi sono spese (ad es. quelle connesse del primo pilastro e quelle con cofinanziamento FEASR) che, pur se effettuate con fondi statali/regionali, derivano da interventi stabiliti a livello UE. Infatti se si ripartiscono i fondi per centro decisionale risulta che, nell'anno 2014, si è decisa in sede comunitaria la destinazione il 74,1% dei trasferimenti (69,1% nel 2013), mentre alle autorità nazionali è rimasta la possibilità di decidere per il restante 25,9% (30,9% nel 2013). Più nel dettaglio, le spese derivanti dal FEAGA, relative al primo pilastro della PAC, rappresentano il 50,2% dei trasferimenti a decisione UE (44,8% nel 2013), a fronte delle spese attuate dal FEASR relative al secondo pilastro (sviluppo rurale), che rappresentano il restante 23,9% (24,4% nel 2013).

Aggregando i centri di spesa nelle tre grandi categorie delle politiche comunitarie, nazionali e regionali e distinguendo le diverse tipologie di intervento³ risulta che la componente comunitaria è quella più rilevante coprendo il 60,4% del tota-

³ La metodologia CREA 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 18.1;
- non attribuibile: per i trasferimenti senza specifico vincolo di destinazione; in tale voce rientrano le spese non classificabili nei punti precedenti.

Tab. 18.2 - *Suddivisione dei trasferimenti di politica agraria - 2014*

Per origine dei fondi	Per cento decisionale			Analitico fondi nazionali			(milioni di euro)
	%	%	%	%	%	%	
AGEA: gestione finanziaria FEAGA	2.344,0	21,0	2.344,0	21,0	Regioni	2.556,7	22,9
AGEA: gestione finanziaria FEASR	897,5	8,0	897,5	8,0	Regioni (escluso cofinanziamento FEASR)	2.321,6	20,8
SAISA-Ente naz. risi: ges. fin. FEAGA	2,6	0,0	239,2	2,1	AGEA: quota regioni FEASR	129,4	1,2
OPPR: gestione finanziaria FEAGA	2.943,8	26,4	649,8	5,8	OPPR: cofinanziamento reg. FEASR	105,7	0,9
OPPR: gestione finanziaria FEASR	468,2	4,2	129,4	1,2			
Totale fondi UE	6.656,1	59,6			Stato	1.954,1	17,4
AGEA: spese connesse FEAGA	239,2	2,1	2.943,8	26,4	AGEA: spese connesse FEAGA+FEASR	889,1	8,0
AGEA: cofinanziamento FEASR	649,8	5,8	468,2	4,2	AGEA: interventi nazionali	3,0	0,0
AGEA: quota regioni FEASR	129,4	1,2	82,1	0,7	OPPR: fondi nazionali FEAGA	80,8	0,7
AGEA: interventi nazionali	3,0	0,0	518,8	4,6	OPPR: fondi nazionali FEASR	414,4	3,7
OPPR: fondi nazionali FEAGA	82,1	0,7	8.275,4	74,1	Ministeri	545,3	4,9
OPPR: fondi nazionali FEASR	518,8	4,6			ISA (Interventi agro-alimentari)	14,0	0,1
Ministero delle politiche agricole	505,0	4,5	3,0	0,0	INVITALIA (Imprenditoria giovanile)	0,5	0,0
Ministero delle attività produttive	40,3	0,4	505,0	4,5	ISMEA (Imprenditoria giovanile)	7,0	0,1
ISA (Interventi agro alimentari)	14,0	0,1	2.321,6	20,8			
Invitalia (Imprenditoria giovanile)	0,5	0,0	14,0	0,1			
ISMEA (Imprenditoria giovanile)	7,0	0,1	0,5	0,0			
Regioni (escluso cofinanziamento FEASR)	2.321,6	20,8	7,0	0,1			
Totale fondi nazionali	4.510,8	40,4	2.891,5	25,9	Fondi UE	6.656,1	59,6
Totale trasferimenti	11.166,9	100,0	11.166,9	100,0	Totale trasferimenti	11.166,9	99,9

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

Tab. 18.3 - Ripartizione del sostegno al settore agricolo per tipologia di intervento - 2014

	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 ¹	0,0	569,1	48,8	529,3	14,2	988,3	548,8	4.374,6	0,0	1.205,7	8.278,8
Politiche nazionali ²	147,4	40,8	57,4	40,1	120,0	0,0	160,2	0,0	2.528,8	0,0	3.094,8
Politiche regionali	133,3	441,9	77,2	268,9	430,3	0,0	789,3	0,0	0,0	181,2	2.322,0
Totale	280,7	1.051,8	183,5	838,3	564,5	988,3	1.498,3	4.374,6	2.528,8	1.386,9	13.695,7
		Valori percentuali									
Politiche comunitarie ¹	0,0	4,2	0,4	3,9	0,1	7,2	4,0	31,9	0,0	8,8	60,4
Politiche nazionali ²	1,1	0,3	0,4	0,3	0,9	0,0	1,2	0,0	18,5	0,0	22,6
Politiche regionali	1,0	3,2	0,6	2,0	3,1	0,0	5,8	0,0	0,0	1,3	17,0
Totale	2,0	7,7	1,3	6,1	4,1	7,2	10,9	31,9	18,5	10,1	100,0

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

² 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 - CREA.

le (tabella 18.3). Pesa, in particolare, il pagamento unico, che da solo assorbe il 31,9% del totale e gli aiuti settoriali (7,2%). Le politiche nazionali assicurano il 22,6% del sostegno, coperto quasi interamente (18,5%) dalle agevolazioni mentre le politiche regionali (17% del totale) sono concentrate in particolare nelle infrastrutture (5,8%), nei servizi allo sviluppo (3,2%) e negli aiuti alla gestione (3,1%).

In generale, l'analisi per singole tipologie d'intervento evidenzia poi che le voci più consistenti sono costituite dal pagamento unico del primo pilastro della PAC (4,3 miliardi di euro) e dalle agevolazioni fiscali (2,5 miliardi di euro), seguono le infrastrutture (1,5 miliardi di euro), i servizi allo sviluppo (1,05 miliardi di euro), gli aiuti settoriali (988 milioni di euro) e gli investimenti aziendali (838 milioni di euro). Fanalino di coda sono le spese per la trasformazione e commercializzazione pari a 183,5 milioni di euro (1,3% del totale).

Nonostante il progressivo affinamento della metodologia impiegata, permane anche una parte di spesa "non attribuibile" che quest'anno comprende il 10,1% (-3,2% rispetto al 2013) del totale (pari a 1,3 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

Un ulteriore contributo che proviene dalla metodologia di costruzione del consolidato del sostegno riguarda le informazioni desumibili dalla sua disaggregazione per Regioni. Purtroppo l'indisponibilità dei dati relativi alle Regioni per l'anno di riferimento della presente edizione dell'Annuario (2014) costringe a limitare la disaggregazione al 2013, ultimo anno per il quale si dispone dei rendiconti di spesa delle amministrazioni regionali.

I risultati di questo esame sono contenuti nella tabella 18.4 che riporta le informazioni 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) e disaggregati per regione e per macro aggregati territoriali (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole), 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 2013, il 79,4% del totale e le agevolazioni il 20,6%; tale distribuzione presenta peraltro significative diversità fra le diverse circoscrizioni territoriali. In particolare, i trasferimenti hanno un'incidenza piuttosto rilevante nelle Isole (88,8%), mentre nel Nord-est e nel Nord-ovest si registra un valore molto inferiore alla media

nazionale (71,4% e 73,6%); ne consegue che le agevolazioni hanno un peso nettamente inferiore nelle Isole (11,2%) e nettamente superiore nelle due ripartizioni settentrionali (rispettivamente 28,6% e 26,4%).

Anche il peso delle diverse componenti dei trasferimenti presenta significativi scostamenti a livello territoriale: mentre i trasferimenti derivanti dall'UE (primo e secondo pilastro della PAC), pari a livello nazionale al 57,3% del totale, sono nettamente al di sopra della media nazionale nelle Regioni del Sud (67,2%), in quelle del Nord-ovest risultano considerevolmente al di sotto (46,1%). Per quel che riguarda invece i trasferimenti derivanti da politiche regionali (17,7% nella media nazionale), questi assumono valori elevati nelle Isole (30,4%), mentre sono particolarmente bassi al Centro (9,1%). Con riferimento, infine, ai trasferimenti da politiche nazionali, pari in media al 4,5%, va rilevato il loro minor peso nelle regioni meridionali (3,8%) e nelle Isole (2,5%), a fronte di una più rilevante incidenza al Centro (6,3%) e al Nord-est (5,6%).

In generale, il dato più evidente sembra essere l'alta incidenza delle politiche comunitarie nell'area meridionale (isole incluse) e in quella centrale, le quali sembrano cogliere meglio le opportunità offerte dalle risorse comunitarie, facendo minor affidamento sull'intervento nazionale e soprattutto quello regionale.

Infine, merita di essere sottolineato il fatto che, rispetto allo scorso anno quando si era registrata una tendenza alla diminuzione delle differenze fra le aree territoriali, il 2013 ha visto nuovamente il riaffermarsi di sostanziali differenze fra ripartizioni.

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

	Trasferimenti da politiche:				Trasferimenti da politiche:				Totale
	comunitarie		nazionali		comunitarie		nazionali		
	regionali		regionali		regionali		regionali		
	Milioni di euro				Valori percentuali				
	comunitarie	nazionali	regionali	Agevolazioni ¹	Totale	comunitarie	nazionali	Agevolazioni ¹	Totale
Piemonte	389,5	44,0	251,1	215,8	900,5	43,3	4,9	27,9	100,0
Valle d'Aosta	9,9	1,1	64,5	14,5	90,0	11,0	1,2	71,7	100,0
Lombardia	752,4	55,7	276,7	428,9	1.513,8	49,7	3,7	18,3	100,0
Liguria	45,9	10,3	8,7	26,6	91,4	50,2	11,3	9,5	100,0
Trentino-Alto Adige	175,0	12,5	239,0	155,8	582,3	30,0	2,1	41,0	100,0
Veneto	665,2	48,4	68,7	289,9	1.072,3	62,0	4,5	6,4	100,0
Friuli Venezia Giulia	109,6	9,8	35,7	41,4	196,5	55,8	5,0	18,2	100,0
Emilia-Romagna	615,4	93,7	30,0	354,2	1.093,2	56,3	8,6	2,7	100,0
Toscana	308,9	60,4	70,4	97,5	537,2	57,5	11,3	13,1	100,0
Umbria	219,8	10,6	24,0	25,0	279,4	78,7	3,8	8,6	100,0
Marche	220,7	12,0	16,2	48,3	297,3	74,2	4,0	5,5	100,0
Lazio	322,8	25,0	45,1	201,0	594,0	54,4	4,2	7,6	100,0
Abruzzo	146,8	22,3	48,3	37,3	254,8	57,6	8,8	19,0	100,0
Molise	86,6	4,0	25,4	15,3	131,3	65,9	3,1	19,3	100,0
Campania	530,8	32,0	51,6	124,0	738,4	71,9	4,3	7,0	100,0
Puglia	856,0	36,4	96,9	218,4	1.207,7	70,9	3,0	8,0	100,0
Basilicata	179,2	16,7	37,4	28,4	261,7	68,5	6,4	14,3	100,0
Calabria	507,5	18,1	249,1	62,8	837,5	60,6	2,2	29,7	100,0
Sicilia	714,2	38,4	430,4	165,6	1.348,7	53,0	2,8	31,9	100,0
Sardegna	371,0	10,2	158,4	51,0	590,5	62,8	1,7	26,8	100,0
Nord-ovest	1.197,8	111,1	601,0	685,8	2.595,7	46,1	4,3	23,2	100,0
Nord-est	1.565,1	164,4	373,4	841,4	2.944,3	53,2	5,6	12,7	100,0
Centro	1.072,3	108,2	155,7	371,8	1.708,0	62,8	6,3	9,1	100,0
Sud	2.306,9	129,5	508,8	486,2	3.431,4	67,2	3,8	14,8	100,0
Isole	1.085,2	48,6	588,8	216,6	1.939,2	56,0	2,5	30,4	100,0
Italia	7.227,3	561,8	2.227,7	2.601,8	12.618,6	57,3	4,5	17,7	100,0

¹ 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 - CREA.