

Parte terza

L'intervento pubblico in agricoltura

La politica comunitaria: il primo pilastro

La politica agricola nel contesto dell'azione comunitaria

È proseguita, anche nel 2015, la crisi di mercato dei prodotti agricoli trascinati al ribasso dall'eccesso di offerta e dall'apprezzamento del dollaro rispetto alle principali valute. Di conseguenza, per il quarto anno consecutivo, i prezzi mondiali delle commodity agricole hanno subito un declino, facendo registrare una riduzione del 19,1% rispetto al solo 2014.

La Commissione europea si è mossa a più riprese per arginare le gravi difficoltà del settore primario comunitario adottando due pacchetti di aiuti, a settembre 2015 e a luglio 2016, destinati prevalentemente al settore zootecnico e in particolare ai prodotti lattiero-caseari.

Nel settembre 2015 è stato varato un pacchetto globale di misure di 500 milioni di euro finalizzate ad alleviare le difficoltà di cassa degli agricoltori, stabilizzare i mercati agricoli e migliorare il funzionamento della filiera. La maggior parte dei fondi (420 milioni di euro) sono stati messi a disposizione degli Stati membri come dotazione nazionale per fornire un sostegno mirato alla zootecnia da carne e da latte [reg. delegato (UE) 2015/1853], attraverso aiuti da corrispondere entro il 30 giugno 2016. La dotazione dell'Italia è stata pari a 25 milioni di euro, utilizzata esclusivamente in favore dei produttori di latte bovino. Agli Stati membri è stata data la possibilità di raddoppiare tali fondi con risorse nazionali da utilizzare per gli stessi obiettivi del sostegno comunitario. Gli altri 80 milioni di euro del pacchetto globale sono stati destinati alla stabilizzazione dei mercati; in particolare, è stato istituito un nuovo regime di ammasso privato per i formaggi (100.000 tonnellate, di cui 12.015 tonnellate destinate all'Italia), è stato rafforzato lo stoccaggio privato in favore del latte scremato in polvere e del burro mentre quello per i suini è stato esteso a nuovi prodotti e l'aiuto aumentato. Complessivamente, a queste misure sono stati destinati 50 milioni di euro. Gli altri 30 milioni di euro sono andati a incrementare i fondi 2016 per la

promozione dei prodotti lattiero-caseari e suinicoli sul mercato interno e, soprattutto, sui mercati terzi.

Altri 500 milioni di euro sono stati stanziati nell'ambito del pacchetto di solidarietà globale varato a luglio finalizzato, ancora una volta, a rispondere alla crisi del settore lattiero-caseario e delle carni. In particolare, 150 milioni di euro sono andati a finanziare un aiuto ai produttori di latte che riducono volontariamente la produzione [reg. delegato (UE) 2016/1612]. I restanti 350 milioni di euro sono stati messi a disposizione degli Stati membri per la concessione di un sostegno eccezionale di adattamento in favore dei produttori di latte e/o degli allevatori di capi zootecnici da carne che contribuiscono alla stabilizzazione del mercato [reg. delegato (UE) 2016/1613]. Anche in questo caso gli Stati membri hanno potuto integrare al 100% tali fondi con risorse nazionali. All'Italia sono stati destinati 20,9 milioni di euro. Il sostegno è stato destinato ai produttori che: a) riducono volontariamente la produzione; b) esercitano l'attività agricola su piccola scala; c) applicano metodi di produzione estensivi o d) rispettosi dell'ambiente e del clima; e) adottano progetti di cooperazione; f) applicano regimi di qualità o progetti di promozione della qualità; oppure g) finanziano la formazione in materia di strumenti finanziari e di gestione dei rischi. Nell'ambito dello stesso pacchetto è stato previsto l'incremento dei quantitativi ammessi all'intervento nel 2016 per latte scremato in polvere (da 109.000 a 218.000 tonnellate) e burro (da 60.000 a 100.000 tonnellate) [reg. (UE) 2016/591], la proroga del regime di intervento e dell'ammasso privato per il latte scremato in polvere [reg. delegato (UE) 2016/1614] e la possibilità di rivedere il sostegno accoppiato per il settore lattiero-caseario in modo da stabilizzare l'aiuto sul numero dei capi al 2016 (reg. di esecuzione (UE) 2016/1616). Infine, è stata concessa l'autorizzazione prevista dall'articolo 222 del regolamento sull'OCM unica [reg. (UE) 1308/2013] che permette alle Organizzazioni dei produttori, alle organizzazioni professionali e alle cooperative di concludere accordi volontari per pianificare l'offerta di prodotti lattiero-caseari.

La crisi di alcuni settori produttivi ha influenzato l'andamento del reddito reale agricolo per occupato che, nel 2015, ha subito una contrazione dell'1,8% rispetto al 2014, frutto di una diminuzione del reddito reale parzialmente compensata da una riduzione degli occupati agricoli (cfr. cap. I). Il risultato complessivo è stato determinato soprattutto dalla diminuzione del valore delle produzioni zootecniche, con i prodotti lattiero-caseari che hanno fatto registrare una contrazione di poco meno del 18,7% e i suini una riduzione del 10,2%. Le produzioni vegetali, invece, si sono mantenute sui livelli del 2014, sebbene alcune produzioni, come la barbabietola da zucchero e il mais, abbiano fatto registrare cali consistenti del valore della produzione (rispettivamente -31,5% e -25%; EUROSTAT).

Anche nel periodo 2015-2016 ha continuato a produrre i suoi effetti l'embargo applicato dalla Russia a tutta una serie di prodotti agro-alimentari provenienti

dall'UE, in risposta alle sanzioni economiche adottate nei confronti del paese dopo l'annessione della Crimea avvenuta nel 2014. A causa della mancata applicazione degli Accordi di Minsk per la pacificazione dell'area, il Consiglio UE ha deciso di prolungare le sanzioni economiche fino al 23 giugno 2017, allo stesso tempo la Russia ha esteso l'embargo a tutto il 2017. Nonostante le restrizioni all'accesso al mercato russo, nel 2015 si è registrato un incremento delle esportazioni agro-alimentari comunitarie (+6%) che, a fronte di importazioni anche esse in aumento, hanno permesso all'area comunitaria di rimanere leader del commercio agro-alimentare mondiale e di mantenere un saldo della bilancia commerciale positivo, sebbene in diminuzione (cfr. cap. III). L'aumento delle esportazioni è avvenuto nel segno della diversificazione dei mercati di sbocco, con le esportazioni verso la Cina cresciute, nell'anno, di poco meno del 40%. Rispetto al 2014 sono cresciute anche le esportazioni verso gli Stati Uniti (+18,5%), con i quali sono in corso i negoziati per la sigla del Partenariato trans-atlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*). Le trattative tra le due sponde dell'Atlantico riguardano tre aree: migliorare l'accesso al mercato, ridurre gli oneri amministrativi e definire nuove norme per agevolare il commercio e gli investimenti. Avviati nel 2013, i negoziati sono stati condotti lungo 14 round negoziali con l'obiettivo, non raggiunto, di pervenire a un accordo entro la fine del 2016. Sul fronte degli interessi del mondo agricolo i temi più critici riguardano la richiesta dell'UE di vedere riconosciuto dagli USA il proprio sistema di indicazioni geografiche, le importazioni di carni trattate con ormoni nell'UE, e tutta la questione relativa all'uso di OGM. È giunto invece alla fase di adozione l'Accordo economico e commerciale globale con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*), concluso ad agosto 2014, che, in campo agricolo, prevede una consistente liberalizzazione dei flussi di commercio. Il 5 luglio 2016 la Commissione europea ha formalmente proposto al Consiglio UE la firma dell'accordo, che permetterebbe, acquisito il consenso del Parlamento europeo, la sua applicazione temporanea, in attesa della ratifica da parte degli Stati membri.

Nell'ambito della revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE, il 14 settembre 2016 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto di proposte legislative che mirano a rendere il bilancio comunitario più flessibile e più centrato sui risultati. Per quel che riguarda l'agricoltura il pacchetto prevede un'ulteriore semplificazione della PAC che investe tutti e quattro i regolamenti di base: quello sui pagamenti diretti, quello sullo sviluppo rurale, quello sull'OCM unica e il regolamento orizzontale [COM(2016) 605 final]. Per quel che riguarda lo sviluppo rurale, tra le altre cose, si propone l'introduzione di un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori di uno specifico settore e una semplificazione delle norme per l'utilizzo degli strumenti

finanziari e per facilitare l'accesso ai fondi dei giovani agricoltori. Nell'ambito dei pagamenti diretti, le proposte mirano a ridurre i costi amministrativi connessi all'applicazione delle regole sull'agricoltore attivo e a migliorare l'equilibrio di mercato in presenza di eccesso di offerta rivedendo alcune norme del regime di aiuto accoppiato facoltativo. Nell'ambito dell'OCM unica l'obiettivo è di migliorare il funzionamento e l'efficacia delle Organizzazioni dei produttori. Il pacchetto di proposte dovrà essere approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo.

Infine, il 23 giugno 2016 si è tenuto lo storico referendum per l'uscita del Regno Unito dall'UE che ha decretato la vittoria dei favorevoli alla cosiddetta Brexit. Ancora non è chiara la tempistica dell'uscita del paese così come sono ancora tutti da valutare i suoi effetti sull'economia e sul sistema agro-alimentare non solo del Regno Unito, ma di tutta l'UE e dei restanti 27 Stati membri. Probabilmente il recesso della Gran Bretagna dai trattati dell'UE non avverrà prima del 2019.

Il bilancio generale dell'UE e la spesa agricola

Il bilancio generale dell'UE – Il 2015 è stato un anno particolarmente impegnativo per l'UE per via del prolungarsi della crisi economica, dello straordinario afflusso di migranti e degli attacchi terroristici. Tuttavia, grazie alla flessibilità del bilancio, allo stretto controllo delle spese e a entrate superiori al previsto non è stato necessario ricorrere a un finanziamento straordinario da parte degli Stati membri. A fronte di stanziamenti di impegno pari a 145,3 miliardi di euro e di stanziamenti di pagamento pari a 141,2 miliardi di euro, i pagamenti effettuati in esecuzione del bilancio, nel 2015, sono stati pari a 141,6 miliardi di euro. Il 47% della spesa riguarda la rubrica 1 – *Crescita intelligente e inclusiva*. Nell'ambito della sottorubrica 1a, circa il 58% dei fondi (9 miliardi di euro) sono stati spesi in favore del programma di ricerca *Horizon 2020*. Nell'ambito della sottorubrica 1b, il 54,2% dei fondi (poco meno di 28 miliardi di euro) sono stati utilizzati per le politiche di convergenza delle regioni meno sviluppate, il 23,7% (12 miliardi di euro) in favore del Fondo di coesione e il 14,8% (7,5 miliardi di euro) in favore della competitività nelle regioni più sviluppate. La rubrica 2 – *Crescita sostenibile: risorse naturali* si è attestata su una quota pari al 40% per una spesa complessiva di 56,6 miliardi di euro. Di questa, 42,9 miliardi di euro sono da attribuire al primo pilastro della PAC (il 31% della spesa totale UE) e 11,4 miliardi di euro allo sviluppo rurale (8,1%).

Complessivamente, la Francia ha percepito l'11,1% delle somme spese per gli Stati membri in attuazione del bilancio generale dell'UE (14,5 miliardi di euro), seguita da Spagna e Polonia (entrambe con poco più di 13 miliardi di euro, pari

a poco più del 10% del totale). L'Italia si posiziona al quarto posto, con 12,3 miliardi di euro, pari al 9,5% delle somme spese per l'UE-28.

Nel 2015 i fondi a copertura delle spese sono provenuti per il 68,8% dai contributi degli Stati membri basati sul loro RNL, per il 12,4% dal gettito dell'IVA, per il 12,8% da dazi doganali e contributi sullo zucchero, per l'1% dall'avanzo degli anni precedenti e per il 5% da altre entrate.

Tab. 13.1 - *Bilancio generale dell'UE: esecuzione e ripartizione degli stanziamenti per impegni relativi alle rubriche delle prospettive finanziarie*

	2015 - Esecuzione		2016 - Stanziamenti iniziali	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%
1. Crescita intelligente e inclusiva	66.542,0	47,0	69.841,2	45,1
- Competitività per la crescita e l'occupazione	15.581,0	11,0	19.010,0	12,3
- Coesione economica, sociale e territoriale	50.961,0	36,0	50.831,2	32,8
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	56.634,0	40,0	62.484,2	40,3
- Spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti	43.863,0	31,0	42.220,3	27,2
- Sviluppo rurale	11.448,0	8,1	18.676,3	12,0
- Pesca	911,0	0,6	1.036,2	0,7
- Ambiente	339,0	0,2	462,8	0,3
- Altro	71,0	0,1	88,6	0,1
3. Sicurezza e cittadinanza	1.656,0	1,2	2.146,7	1,5
4. L'UE come attore globale	7.648,0	5,4	9.167,0	5,9
5. Amministrazione	8.551,0	6,0	8.935,2	5,8
6. Compensazioni	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri strumenti speciali	254,0	0,2	524,6	0,3
Totale	141.586,0	100,0	155.004,2	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Il bilancio per il 2016 è pari a 155 miliardi di euro di stanziamenti per impegni e a 143,9 miliardi di euro di stanziamenti per pagamenti. Il forte incremento degli stanziamenti per impegni rispetto alla dotazione degli anni precedenti si deve all'avvio ritardato nel 2014 di alcuni programmi e al conseguente riporto al 2015 e al 2016 delle somme non utilizzate. Nel 2016 la quota del bilancio destinata alla rubrica 1 scende al 45,1%. La metà delle risorse finanziarie della sottorubrica 1a è destinata alla strategia *Horizon 2020*. Nell'ambito di tale sottorubrica, inoltre, è previsto uno stanziamento di 2 miliardi di euro di impegni in favore del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che si aggiunge agli 1,4 miliardi stanziati nel 2015. Tale fondo, creato nel 2015 dalla Commissione europea in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda il Piano per gli investimenti per l'Europa (o piano Juncker), una iniziativa che ha lo scopo di stimolare la crescita a lungo termine

e la competitività. La dotazione complessiva del fondo sarà pari a 8 miliardi di euro, che saranno raggiunti progressivamente fino al 2020. Il FEIS, attraverso un effetto moltiplicatore, ha l'obiettivo di offrire le garanzie necessarie a generare 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'arco di tre anni. Nell'ambito della sottorubrica 1b poco meno del 92% dei fondi è destinato agli investimenti per la crescita e l'occupazione (46,7 miliardi di euro). Nell'ambito della rubrica 2, che si attesta sul 40,3% del budget, 42,2 miliardi di euro, pari al 27% di tutte le risorse disponibili sul bilancio 2016, sono destinati al funzionamento del primo pilastro della PAC.

Il 14 settembre 2016, sulla base di quanto stabilito dall'art. 2 del reg. (UE) 1311/2013, la Commissione europea ha presentato un riesame del funzionamento del QFP 2014-2020 corredato da un pacchetto di proposte legislative. Tenuto conto dei risultati raggiunti e delle prossime sfide, la Commissione propone di aumentare la dotazione finanziaria del QFP 2014-2020 di ulteriori 12,8 miliardi di euro, dei quali 2,4 miliardi in favore della crescita e dell'occupazione (1,4 miliardi per la competitività e 1 miliardo di euro per la coesione in favore dell'iniziativa sull'occupazione giovanile), 2,5 miliardi di euro per incrementare le risorse relative a migrazione, asilo e sicurezza (rubrica 3) e 1,4 miliardi per finanziare il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile nell'ambito del nuovo Piano per gli investimenti esterni (rubrica 4). Le restanti risorse riguardano il già previsto aumento del progetto di bilancio 2017 e adeguamenti tecnici. Le proposte mirano poi a semplificare le norme e a ulteriormente rafforzare la capacità del bilancio di affrontare circostanze impreviste attraverso l'istituzione di una nuova riserva di crisi, finanziata con fondi inutilizzati, l'incremento delle risorse degli strumenti già esistenti e l'introduzione di una riserva di flessibilità da utilizzare per il sostegno fuori dall'area comunitaria. Si propone infine di portare il ciclo finanziario da 5 a 7 anni.

I pagamenti del FEAGA – Nel 2015 la spesa del FEAGA, relativa al finanziamento del primo pilastro della PAC, si è attestata su circa 45 miliardi di euro, facendo segnare un incremento dell'1,5% rispetto al 2014 (tab. 13.2). Le risorse destinate all'Italia sono state pari a poco più di 4,5 miliardi di euro, il 10,1% del totale comunitario, anche esse in aumento rispetto al 2014 (+0,9%).

A seguito delle misure eccezionali di intervento messe in campo in favore dei produttori di ortofrutta, del latte e delle altre produzioni zootecniche colpite dall'embargo russo e dalla crisi di mercato, nell'anno risulta in aumento, sia a livello comunitario che nazionale, la spesa per interventi sui mercati agricoli (rispettivamente, +7,6% e +4,4%; tab. 13.3). Tuttavia, se l'analisi viene fatta rispetto alla stima di spesa per l'anno, si evidenzia una sottoutilizzazione dei fondi comunitari sia nel caso dei programmi relativi a frutta e latte nelle scuole che

nell'utilizzazione delle risorse finanziarie straordinarie messe a disposizione dei prodotti ortofrutticoli e lattiero-caseari per contrastare gli effetti dell'embargo russo. Rispetto al 2014, diminuisce il peso che l'Italia riveste sulla complessiva spesa per interventi sui mercati agricoli a livello comunitario, ma tale peso resta comunque rilevante nel caso dei prodotti vitivinicoli e ortofrutticoli che rappresentano oltre il 90% delle risorse che giungono in Italia per questa voce di spesa.

Tab. 13.2 - Ripartizione delle erogazioni del FEAGA nell'UE per paese

	Milioni di euro		Distribuzione %		Contributo % alla produzione agricola dell'UE nel 2014
	2014	2015	2014	2015	
Belgio	612,3	625,4	1,4	1,4	1,9
Bulgaria	602,1	674,2	1,4	1,5	1,0
Repubblica Ceca	893,9	898,4	2,0	2,0	1,2
Danimarca	937,2	936,5	2,1	2,1	2,6
Germania	5.197,3	5.250,4	11,7	11,7	13,8
Estonia	100,3	119,4	0,2	0,3	0,2
Grecia	2.292,6	2.229,2	5,2	5,0	2,5
Spagna	5.582,8	5.640,2	12,6	12,5	10,2
Francia	8.370,1	8.165,1	18,9	18,2	17,9
Croazia	96,4	165,5	0,2	0,4	0,5
Irlanda	1.235,3	1.231,8	2,8	2,7	1,8
Italia	4.516,1	4.555,9	10,2	10,1	12,9
Cipro	57,0	59,1	0,1	0,1	0,2
Lettonia	147,8	167,7	0,3	0,4	0,3
Lituania	384,1	414,0	0,9	0,9	0,7
Lussemburgo	33,5	33,7	0,1	0,1	0,1
Ungheria	1.336,9	1.334,0	3,0	3,0	1,9
Malta	5,6	5,7	0,0	0,0	0,0
Paesi Bassi	852,2	883,9	1,9	2,0	6,5
Austria	720,6	727,8	1,6	1,6	1,7
Polonia	3.215,3	3.572,7	7,3	7,9	5,5
Portogallo	736,1	754,7	1,7	1,7	1,6
Romania	1.334,5	1.461,0	3,0	3,3	4,0
Slovenia	146,5	143,0	0,3	0,3	0,3
Slovacchia	380,9	439,6	0,9	1,0	0,6
Finlandia	524,7	542,7	1,2	1,2	1,1
Svezia	693,7	701,3	1,6	1,6	1,5
Regno Unito	3.241,8	3.150,4	7,3	7,0	7,6
UE ¹	45,2	64,7	0,1	0,1	-
Totale	44.292,7	44.948,1	100,0	100,0	100,0

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

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Aumenta nell'anno anche la spesa per i pagamenti diretti, sia a livello comunitario (+1,2%) che nazionale (+0,5%), rappresentati quasi esclusivamente dai pagamenti attinenti alla "vecchia" PAC. Del nuovo sistema di pagamenti diretti della PAC 2014-2020 è presente solo il pagamento redistributivo per un importo

Tab. 13.3 - 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		%		2014	2015
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Spese amministrative	7,9	8,2	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Cereali	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Riso	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	-
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'allegato I	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	0,0
Programmi alimentari	-7,2	-3,2	0,0	0,0	-7,1	-3,1	-0,2	-0,1	98,6	96,1
Zucchero	0,5	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	42,2	0,0
Olio d'oliva	43,0	44,1	0,1	0,1	33,6	33,9	0,7	0,7	78,0	76,9
Piante tessili	6,3	6,1	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Ortofrutticoli	1.010,5	1.118,6	2,3	2,5	235,4	256,3	5,2	5,6	23,3	22,9
Prodotti vitivinicoli	1.022,4	1.029,8	2,3	2,3	326,5	323,1	7,2	7,1	31,9	31,4
Promozione	54,7	67,5	0,1	0,2	6,9	6,5	0,2	0,1	12,5	9,6
Altri prodotti vegetali e altre misure	240,8	240,0	0,5	0,5	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Prodotti lattiero-caseari	71,8	119,6	0,2	0,3	2,9	5,4	0,1	0,1	4,0	4,5
Carne bovina	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,1	0,0
Carne suina, uova, pollame, apic. e altri prod. zoot.	32,9	44,2	0,1	0,1	2,8	8,0	0,1	0,2	8,6	18,1
Interventi sui mercati agricoli	2.478,7	2.666,9	5,6	5,9	603,6	630,2	13,4	13,8	24,4	23,6
Aiuti diretti disaccoppiati	38.952,1	38.293,5	87,9	85,2	3.779,6	3.708,5	83,7	81,4	9,7	9,7
Altri aiuti diretti ¹	2.707,6	3.020,5	6,1	6,7	122,7	143,6	2,7	3,2	4,5	4,8
Restituzione modulazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	2,1	0,0
Rimborso aiuti diretti in relazione alla disciplina finanziaria	0,0	854,0	0,0	1,9	0,0	68,1	0,0	1,5	8,0	9,0
Aiuti diretti	41.659,7	42.168,0	94,1	93,8	3.902,2	3.920,2	86,4	86,0	9,4	9,3
Sviluppo rurale	-1,4	-1,3	0,0	0,0	-0,8	-1,2	-	-	55,2	93,1
Audit spese agricole	118,8	58,5	0,3	0,1	11,0	6,8	0,2	0,1	9,3	11,6
Supporto strategico e coordinamento	29,0	47,8	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-
Totale FEAGA	44.292,7	44.948,1	100,0	100,0	4.516,1	4.555,9	100,0	100,0	10,2	10,1

¹ Aiuti diretti diversi da quelli disaccoppiati del regime di pagamento unico.
Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

pari a 440 milioni di euro destinato a tre paesi (Germania, Bulgaria e Lituania) per le spese effettuate nel 2014.

Infine, nel bilancio 2015 compare per la prima volta la voce relativa al rimborso degli aiuti diretti. Si tratta di 854 milioni di euro restituiti dagli Stati membri agli agricoltori che nel 2014 hanno subito il taglio degli aiuti diretti per l'applicazione della disciplina finanziaria.

Nel 2015 ha cominciato a operare il nuovo sistema di pagamenti diretti della PAC 2014-2020 (tab. 13.4). Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito sono i paesi più importanti in termini di risorse finanziarie destinate al pagamento di base. Si ricorda che questo ammontare è frutto della dotazione complessiva per i pagamenti diretti attribuita a ciascun paese e dalle scelte operate da ciascuno di essi (cfr. precedente edizione di questo Annuario). La Polonia è invece il paese che presenta la dotazione maggiore per il regime di pagamento unico per superficie. Riguardo al pagamento accoppiato, la Francia presenta la dotazione maggiore con oltre 1 miliardo di euro.

L'attuazione del primo pilastro della PAC in Italia

L'attuazione del nuovo sistema di pagamenti diretti ha richiesto alle amministrazioni centrali un notevole sforzo, sia in termini di emanazione degli specifici provvedimenti atti a disciplinare una materia così complessa, che in termini di individuazione dei beneficiari e calcolo dei pagamenti per ciascun agricoltore. Si ricorda che l'Italia ha deciso di applicare una definizione di agricoltore attivo, cioè di colui che può beneficiare dei pagamenti diretti, più restrittiva di quella prevista dal reg. (UE) 1307/2013, in quanto ha abbassato la soglia al di sotto della quale un agricoltore è considerato attivo per definizione, ha integrato con altre attività la lista degli agricoltori non attivi per definizione e ha individuato degli specifici requisiti economici e professionali che un agricoltore deve possedere (per coloro che si posizionano al di sopra della soglia). Sul fronte dei pagamenti diretti, al fine di non ridurre eccessivamente l'ammontare di risorse destinate al pagamento di base, l'Italia ha deciso di adottare, tra i pagamenti facoltativi, solo il pagamento accoppiato e di istituire il regime per i piccoli agricoltori (cfr. tab. 13.4). Per quel che riguarda il pagamento di base, l'Italia ha scelto di applicare la convergenza parziale degli aiuti che permette di contenere l'effetto redistributivo della riforma, muovendosi allo stesso tempo verso pagamenti più uniformi entro il 2019. Per quel che riguarda la degressività, cioè la riduzione degli aiuti di maggiore entità e il trasferimento delle somme così risparmiate al secondo pilastro, l'Italia ha deciso di ridurre del 50% la parte di aiuti (relativi solo al pagamento di base) superiore a 150.000 euro. Qualora l'importo così ridotto

Tab. 13.4 - Dotazioni finanziarie per il sistema dei pagamenti diretti [regolamento (UE) 1307/2013] - 2015

	Pagamenti obbligatori					Pagamenti facoltativi				Massimali per il sostegno accoppiato (art. 53)
	Massimali nazionali (allegato II reg. 1307/2013)	Massimali per il pagamento di base ¹ (art. 22)	Massimali per il Rps (art. 36)	Massimali per il pagamento verde (art. 47)	Massimali per il pagamento per i giovani agricoltori (art. 51)	Massimali per il pagamento per zone soggette a vincoli naturali (art. 49)	Massimali per il pagamento redistributivo (art. 42)	Massimali per il sostegno accoppiato (art. 53)		
Belgio	523.658	231.512	-	157.097	9.898	-	48.911	87.237		
Bulgaria	721.251	-	305.708	237.273	3.717	-	55.917	118.636		
Repubblica Ceca	844.854	-	462.980	253.456	1.690	-	-	126.728		
Danimarca	870.751	565.119	-	261.225	17.415	2.857	-	24.135		
Germania	4.912.772	3.063.113	-	1.473.832	49.128	-	343.894	-		
Estonia	114.378	-	75.485	34.313	343	-	-	4.237		
Grecia	1.921.966	1.205.698	-	576.590	38.439	-	-	141.600		
Spagna	4.842.658	2.809.785	-	1.452.797	96.853	-	-	584.919		
Francia	7.302.140	3.577.319	-	2.190.642	73.021	-	365.837	1.095.321		
Croazia	183.735	79.648	-	55.121	3.675	-	18.374	27.560		
Irlanda	1.215.003	828.305	-	364.501	24.300	-	-	3.000		
Italia	3.902.039	2.345.126	-	1.170.612	39.020	-	-	429.224		
Cipro	50.784	-	31.041	15.235	508	-	-	4.000		
Lettonia	181.044	-	96.858	54.313	2.716	-	-	27.157		
Lituania	417.890	-	159.842	125.367	7.313	-	62.684	62.684		
Lussemburgo	33.604	-	-	10.081	504	-	-	160		
Ungheria	1.345.746	22.859	737.469	403.724	2.691	-	-	201.862		
Malta	5.241	648	-	1.572	21	-	-	3.000		
Paesi Bassi	749.315	521.770	-	224.795	14.986	-	-	3.500		
Austria	-	471.284	-	1.013.581	13.861	-	-	14.554		
Polonia	3.378.604	279.102	1.544.022	169.745	33.786	-	280.424	506.791		
Portogallo	565.816	-	-	721.556	11.316	-	-	117.535		
Romania	-	-	-	-	32.000	-	92.345	219.064		
Slovenia	-	74.803	-	-	1.380	-	-	20.698		
Slovacchia	-	-	247.436	-	2.403	-	-	56.970		
Finlandia	-	267.423	-	-	5.233	-	-	104.667		
Svezia	696.890	383.289	-	209.067	13.938	-	-	90.596		
Regno Unito	3.173.324	2.100.795	-	951.997	51.798	-	16.134	52.600		

¹ In alcuni paesi il massimale per il pagamento di base è aumentato fino al 3% (overbooking) per favorire la piena utilizzazione dei fondi disponibili. In tal caso la somma delle diverse componenti dei pagamenti diretti è superiore al massimale nazionale.

Fonte: Regolamenti (UE) 1307/2013 e 2015/1089.

Tab. 13.5 - Italia - Applicazione del sostegno accoppiato facoltativo [regolamento (UE) 1307/2013, art. 52] - 2015

Settori interessati	Plafond (euro)	% plafond accoppiato	Quantità di riferimento (ettari; capi)	Importo unitario dell'aiuto stimato (euro/ha; euro/capo)	
				Quantità ammesse al pagamento	Importo unitario dell'aiuto erogato
Sola¹	9.872.159	2,3%	184.004	178.931	54,0
Proteginose, leguminose da granella e erbai annuali di sole leguminose ²	14.164.402	3,3%	214.893	263.852	66,0
Frumento duro ³	59.876.788	14,0%	1.218.816	893.933	49,0
Leguminose da granella e erbai annuali di sole leguminose ⁴	11.803.668	2,8%	224.483	527.524	53,0
Riso	22.748.887	5,3%	247.653	227.833	92,0
Barbafolola da zucchero	17.211.894	4,0%	62.266	37.806	276,0
Pomodoro da industria	11.288.599	2,6%	96.768	68.441	117,0
Oliveti					
- superfici olivicole ⁵	44.210.102	10,3%	588.704	475.318	75,0
- superfici con pendenza media > 7,5% ⁶	13.305.953	3,1%	190.000	110.447	70,0
- zone Dop o Igp	12.876.729	3,0%	108.000	62.820	119,0
Bovini da latte					
- vacche da latte	75.114.251	17,5%	1.878.421	860.281	40,0
- vacche da latte in zone montane	9.872.159	2,3%	312.091	218.788	32,0
- bufale da latte	4.120.553	1,0%	277.000	49.976	15,0
Carne bovina					
- vacche nutrice da carne o a duplice attitudine iscritte ai LUGS o registro anagrafico	40.776.308	9,5%	320.338	186.025	127,0
- vacche a duplice attitudine iscritte ai LUGS o registro anagrafico, in piani selettivi o di gestione razza	-	Con maggiorazione 20% (sul 9,5%)	-	9.930	-
- Capi bovini macellati di età compresa tra i 12 e 24 mesi allevati per almeno sei mesi	66.958.989	15,6%	1.241.850	62.059	54,0
- capi bovini macellati di età compresa tra i 12 e 24 mesi allevati per almeno dodici mesi	-	Con maggiorazione 30% (sul 15,6%)	-	172.426	-
- capi bovini macellati di età compresa tra i 12 e 24 mesi allevati per almeno sei mesi, aderenti a sistemi di qualità nazionale o regionale	-	Con maggiorazione 30% (sul 15,6%)	-	26.515	-
- capi bovini macellati di età compresa tra i 12 e 24 mesi allevati per almeno sei mesi, aderenti a sistemi di etichettatura facoltativa	-	Con maggiorazione 30% (sul 15,6%)	-	698.106	-
- capi bovini macellati di età compresa tra i 12 e 24 mesi allevati per almeno sei mesi, certificati Dop o Igp	-	Con maggiorazione 50% (sul 15,6%)	-	15.021	-
Settore ovicaprino					
- agnelle da rimonta	9.485.857	2,2%	921.480	180.818	10,0
- capi ovini e caprini macellati	5.536.993	1,3%	931.526	876.181	6,0

¹ Applicabile in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna;
² Applicabile in Toscana, Umbria, Marche e Lazio;
³ Applicabile in Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna;
⁴ Applicabile in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna;
⁵ Applicabile in Liguria, Puglia e Calabria;
⁶ Applicabile in Puglia e Calabria.

Fonte: AGEA

superi i 500.000 euro, la parte eccedente viene ridotta del 100%. Infine, per quel che riguarda il pagamento accoppiato, l'Italia ha deciso di indirizzare gli aiuti verso tre macrosettori: seminativi, zootecnia e colture permanenti. Alcuni aiuti sono limitati territorialmente, mentre in altri casi gli importi unitari sono maggiorati in presenza di produzioni di qualità o con certificazione di origine. Nel primo anno di applicazione la maggior parte degli importi unitari si è mantenuta abbastanza in linea con gli importi stimati (tab. 13.5). Laddove ci sono stati degli scostamenti questi sono da imputare a richieste di aiuti per una estensione di superfici o un numero di capi inferiori a quanto preventivato, per cui gli aiuti unitari erogati sono risultati superiori a quelli stimati. Solo nel caso delle leguminose e delle proteaginose si è avuta una riduzione degli aiuti unitari per via di richieste superiori al previsto.

La distribuzione regionale delle spese relative alla PAC in Italia

I dati per Regione delle spese sostenute dall'AGEA e dagli Organismi pagatori regionali 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 2015, hanno comportato erogazioni per poco più di 3,8 miliardi di euro. Tale somma sale a 4 miliardi se si tiene conto anche della quota non ripartibile tra le Regioni e delle spese connesse (tab. 13.6).

Tab. 13.6 - AGEA e Organismi pagatori regionali: trasferimenti FEAGA

	2014	2015	Distribuzione %		Var. % 2015/14
	milioni di euro		2014	2015	
Nord-ovest	1.121	668	20,5	16,6	-40,5
Nord-est	1.550	839	28,4	20,9	-45,9
Centro	758	653	13,9	16,2	-13,8
Sud e Isole	1.858	1.727	34,0	43,0	-7,0
Totale regionale	5.287	3.888	96,8	96,7	-26,5
Quota non ripartibile	2	1	0,0	0,0	-50,0
Spese connesse	172	133	3,1	3,3	-22,7
Totale	5.461	4.022	100,0	100,0	-26,4

Fonte: banca dati CREA sulla spesa pubblica in agricoltura.

I dati qui analizzati differiscono da quelli presentati nelle precedenti tabelle 13.3 e 13.4 perché sono ora contabilizzate spese obbligatoriamente a carico dello Stato membro per attività connesse agli interventi di mercato del primo pilastro. Inoltre, essendo differenti i due periodi temporali di riferimento, l'anno solare

per i bilanci AGEA e l'esercizio finanziario per il FEAGA, può accadere che alcuni pagamenti presenti in un bilancio non siano ancora stati contabilizzati nell'altro.

Nel 2015 sono le regioni meridionali ad aver beneficiato maggiormente dei trasferimenti del primo pilastro (44,4% del totale regionale), seguite da quelle settentrionali (38,8%) e infine da quelle del Centro (16,8%).

Rispetto al 2014, si evidenzia una diminuzione dei trasferimenti di poco più del 26%, anche se tale dato non è uniforme a livello territoriale, con le regioni settentrionali che hanno subito le diminuzioni maggiori (-43,6%) e quelle centrali e meridionali che hanno presentato diminuzioni ben al di sotto della media (rispettivamente, -13,8% e -7%).

I pagamenti diretti costituiscono l'82% della spesa regionale, ancora fortemente rappresentati dagli aiuti connessi alla "vecchia" PAC. Il RPU, infatti, costituisce la voce principale degli aiuti diretti (poco oltre il 40% del totale; tab. 13.7). Se ad esso si sommano i pagamenti per gli aiuti dell'art. 68, poco meno della metà dei pagamenti diretti è spiegato dal sistema di aiuti precedente alla riforma 2014-2020.

In 12 regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) i pagamenti diretti rappresentano una quota sul totale dei trasferimenti del primo pilastro superiore alla media nazionale (82%). In buona parte di queste regioni il RPU rappresenta oltre la metà dei pagamenti diretti, ad eccezione di Lombardia e Piemonte, dove si attesta su percentuali di molto inferiori (rispettivamente 11% e 33,6%) e Valle d'Aosta, dove raggiunge invece il 90,1%. Tra le restanti otto regioni, gli interventi sui mercati agricoli raggiungono quote elevate di spesa in Veneto (33%), Emilia-Romagna (38%) e Trentino-Alto Adige (69%). In quest'ultimo caso sono le misure legate all'ortofrutta a beneficiare del 52% del sostegno erogato in regione.

Il sostegno specifico previsto dall'articolo 68 del reg. (CE) 73/2009 ha una maggiore incidenza in Trentino-Alto Adige (dove raggiunge il 21% del sostegno complessivo), Liguria (pari al 15%), Umbria, Veneto e Piemonte (dove supera il 10%), Toscana e Sardegna (oltre l'8%), mentre in molte delle rimanenti regioni si attesta su percentuali inferiori alla media nazionale (pari a circa il 7%).

A livello nazionale, il pagamento di base e il pagamento "verde" della nuova PAC 2014-2020 rappresentano il 46,8% del totale dei pagamenti diretti. Tuttavia, anche in questo caso si registrano notevoli differenze territoriali. Infatti, solo in quattro regioni i nuovi pagamenti diretti assumono una rilevanza superiore alla media, attestandosi poco al di sopra in Toscana e Piemonte e superando il 70% nel caso di Emilia-Romagna e Lombardia. Nel caso di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, al contrario, il nuovo sistema di aiuti non raggiunge neanche il 10% dei pagamenti diretti.

Anche nel confronto con i trasferimenti totali, si nota come il pagamento di base si attesti su una quota di appena il 27,5%. Tra le regioni che si collocano al di sopra della media nazionale troviamo la Lombardia (dove raggiunge il 46%), il Piemonte (35%), l'Emilia-Romagna (32%), la Puglia e la Calabria (entrambe al 28%). Molto al di sotto della media nazionale troviamo nuovamente il Trentino-Alto Adige (meno dell'1%), la Valle d'Aosta (6%) e la Liguria (18%). Analogamente, i nuovi pagamenti "verdi" fanno registrare un'incidenza superiore alla media nazionale (11%) in un numero ristretto di regioni: Lombardia (21%), Emilia-Romagna (14%), oltre a Calabria, Toscana, Puglia, Marche, Molise e Umbria. Nel caso di Veneto, Trentino-Alto Adige (entrambe allo 0,1%), Valle d'Aosta (2%) e Liguria (6%) si registra l'incidenza più bassa.

Per quanto riguarda gli interventi sui mercati agricoli, anche nel 2015 il comparto maggiormente interessato è stato quello vitivinicolo (55,4% del totale per interventi sui mercati, in aumento del 3,4% rispetto al 2014), caratterizzato da una forte concentrazione in Veneto, Toscana e Sicilia, che ricevono complessivamente il 46,5% dei fondi spesi per il settore. Nell'ortofrutta, l'Emilia-Romagna riceve il 32,6% del totale nazionale, seguita dal Trentino-Alto Adige (16,7%). Il settore olivicolo si attesta al 4,6% complessivo, trainato dal Lazio (73,3%), con circa 23 milioni di euro, e dalla Puglia (9,9%).

Relativamente agli aiuti diretti, il 58,5% delle somme per il RPU è accaparrato dalle regioni meridionali, mentre in Lombardia, in Emilia-Romagna e in Puglia sono distribuiti il 41,6% dei pagamenti di base e il 47,8% dei pagamenti verdi. Inoltre, un numero ristretto di regioni (Veneto, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Puglia) riceve il 53,6% dei fondi per l'articolo 68.

Riguardo ai restanti aiuti diretti, ai quali viene stanziato poco più del 3% dei trasferimenti, pari a 133 milioni di euro, circa il 40% è destinato al regime per i piccoli agricoltori (53,4 milioni di euro), con Veneto (13%), Puglia (7,8%) e Sicilia (4,3%) a fare da capifila. I pagamenti per i giovani agricoltori (8,6 milioni di euro), invece, sono diretti per il 29,1% in Puglia, per il 9,8% in Sicilia, per il 9,5% in Emilia-Romagna.

Tab. 13.7 - *Pagamenti AGEA e Organismi pagatori regionali per il primo pilastro della PAC per Regione - 2015*

	Interventi sui mercati agricoli										Aiuti diretti					Totale complessivo i pilastro
	(milioni di euro)															
	olio d'oliva	vitivinicolo	ortofrutta	altro	totale interventi	auti diretti disaccoppiati (RPU)	sostegno specifico (art. 68)	pagamento di base	pagamento verde	altri aiuti diretti	totale aiuti diretti					
Piemonte	0	31	7	1	39	82	31	99	23	9	245	284				
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2				
Lombardia	0	19	19	2	40	37	30	173	80	16	336	376				
Liguria	0	0	0	0	1	3	1	1	0	0	5	6				
Trentino-Alto Adige	0	13	43	1	58	7	17	0	0	1	25	83				
Veneto	0	84	20	1	106	70	35	88	0	26	218	324				
Friuli Venezia Giulia	0	15	0	0	15	32	4	17	8	2	63	78				
Emilia-Romagna	0	37	85	12	133	22	26	112	51	9	221	354				
Toscana	1	40	2	0	43	65	18	53	25	4	164	208				
Umbria	0	7	0	0	8	42	11	24	11	3	90	98				
Marche	0	10	1	0	11	72	9	39	18	4	142	153				
Lazio	23	11	14	2	51	77	8	37	17	5	144	195				
Abruzzo	0	13	2	0	16	30	3	15	5	3	56	72				
Molise	0	2	1	0	3	23	2	12	5	1	44	47				
Campania	0	8	16	0	25	80	11	38	16	5	151	176				
Puglia	3	25	12	0	40	271	18	160	71	20	540	580				
Basilicata	0	1	4	0	5	50	6	24	11	3	94	99				
Calabria	3	4	15	0	22	115	3	69	31	10	228	249				
Sicilia	0	56	15	0	72	146	15	73	31	10	274	346				
Sardegna	0	12	1	0	13	75	14	35	17	4	144	158				
Totale regionale	32	388	259	21	700	1.299	263	1.070	423	133	3.187	3.888				
Quota non ripartibile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1				
Spese commesse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	133				
Totale	32	388	259	21	700	1.299	263	1.070	423	133	3.187	4.022				

Fonte: banca dati CREA sulla spesa pubblica in agricoltura.