

La politica comunitaria: il primo pilastro

La politica agricola nel contesto dell'azione comunitaria

Nel 2011 è proseguito il recupero della redditività delle aziende agricole comunitarie avviatosi lo scorso anno, dopo la crisi del 2009. Il reddito agricolo per unità di lavoro annuo nell'UE è infatti aumentato del 7,1% rispetto al 2010, grazie all'incremento del valore delle produzioni sia vegetali che animali. Nel caso delle coltivazioni, a crescere sono stati soprattutto i cereali, i semi oleosi e la barbabietola da zucchero. In particolare, l'aumento dei prezzi di questi prodotti è stato tale da indurre la Commissione ad applicare, nel 2011, misure temporanee di diminuzione o azzeramento dei dazi sulle importazioni (ad esclusione dei semi oleosi per i quali non vige alcuna forma di contenimento delle importazioni) per aumentare l'offerta proveniente dai paesi extracomunitari e calmierare il mercato interno.

Segni negativi si sono registrati per le produzioni ortofloricole e per l'olio d'oliva. Nell'anno, il settore orticolo è stato influenzato da una serie di eventi negativi che ne hanno compromesso la redditività. L'allarme scatenato dalla diffusione dell'epidemia di *Escherichia Coli* ha ridotto i consumi di molte specie orticole (soprattutto di cetrioli, pomodori e lattughe) e ha comportato, come nel caso della Russia, il blocco temporaneo delle importazioni di prodotto comunitario. Le temperature miti della primavera hanno provocato una maturazione anticipata della produzione determinando la sovrapposizione delle campagne di produzioni del Nord e Sud Europa. Ne è seguita una contrazione dei prezzi del 10,7% in media, ma che per alcune produzioni ha superato il 40% (cfr. Cap. XXII - I cereali, le colture industriali e le foraggere). Nel caso dell'olio d'oliva, la perdita è da attribuire alla prolungata contrazione dei prezzi che ha indotto la Commissione ad aprire lo stoccaggio privato (cfr. Cap. XXIV - La vite e l'olivo).

Segnali positivi si sono riscontrati nell'anno per tutte le produzioni animali, a eccezione delle uova.

Guardando ai paesi, nel 2011, l'Italia ha fatto registrare un aumento del red-

dito agricolo dell'11%, che, tuttavia, non è stato tale da mutare il quadro di costante declino del reddito prodotto dal nostro paese rispetto ai valori del 2005 (EUROSTAT; cfr. Cap. I - L'agricoltura nello scenario economico internazionale).

Sul fronte delle politiche, l'UE è impegnata in questi anni su quattro grandi filoni: il "pacchetto latte", il "pacchetto qualità", la politica di promozione e informazione dei prodotti agricoli e la riforma della politica agricola per il dopo 2013.

Facendo seguito alle raccomandazioni formulate dal gruppo di Alto livello del 2009 e alla proposta di regolamento presentata nel 2010, nel marzo 2012 è stato approvato il "pacchetto latte" che è divenuto interamente operativo a ottobre 2012, con l'entrata in vigore delle norme sul sistema dei rapporti contrattuali. In particolare, il reg. (UE) 261/2012 dà agli Stati membri la possibilità di rendere obbligatoria sul proprio territorio la stipula di contratti scritti per le consegne ai primi acquirenti e/o la presentazione di un'offerta scritta da parte dei primi acquirenti. Nel regolamento, inoltre, si individuano gli elementi minimi che tali contratti/offerte devono avere (prezzo, volume da consegnare, durata del contratto), sebbene essi possano poi essere contrattati liberamente tra le parti. Un'altra grande novità riguarda il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori (OP) e del loro ruolo nella negoziazione, per conto dei produttori aderenti, con trasformatori o collettori dei contratti per la consegna. Questo, in pratica, conferisce alle OP la possibilità di negoziare i prezzi del latte per un quantitativo che non può superare il 3,5% della produzione comunitaria e il 33% della produzione nazionale, in deroga alle norme sulla concorrenza. Ancora, il regolamento conferisce agli Stati membri, su richiesta di un'organizzazione interprofessionale riconosciuta, la possibilità di programmare l'offerta di formaggi DOP o IGP, per un periodo di tempo non superiore a tre anni rinnovabili, purché esista un accordo preventivo tra le parti che rappresentano la maggioranza della produzione della zona geografica di riferimento. La programmazione non può riguardare la fissazione di prezzi. L'applicazione in Italia del pacchetto latte è avvenuta con il d.m. 12 ottobre 2012, che fissa le norme per il riconoscimento delle OP e delle organizzazioni interprofessionali e che stabilisce, tra le altre cose, le linee guida per l'attuazione dei piani per la regolazione dell'offerta dei formaggi che beneficiano di una protezione.

La regolazione dell'offerta è stato un tema molto dibattuto anche nel "pacchetto qualità", che tuttavia non ha trovato posto nel testo approvato dal Parlamento europeo il 12 ottobre 2012. Tuttavia, il Consiglio si è impegnato a discutere della questione della regolazione dell'offerta dei prodotti DOP e IGP nell'ambito dei negoziati sulla riforma della PAC, nel contesto della proposta sull'OCM unica. Tra le principali novità del pacchetto qualità, si segnalano la protezione "ex officio", che stabilisce che gli Stati membri debbano adottare le misure adeguate per difendere dalle usurpazioni del nome le denominazioni di ori-

gine e le indicazioni geografiche prodotte o commercializzate sul proprio territorio. Questo consente di superare alcuni problemi emersi in attuazione della normativa precedente, sulla base della quale, ad esempio, non è stato possibile sanzionare la Germania per non aver protetto dall'usurpazione sul proprio territorio la DOP Parmigiano Reggiano, adottando misure tese a impedire l'utilizzo della denominazione *Parmesan*. Altra novità di rilievo riguarda l'introduzione dell'indicazione facoltativa di qualità «prodotto di montagna», riservato ai produttori che ricadono nelle aree individuate dal reg. (CE) 1257/1999 e teso a generare valore aggiunto al prodotto. Infine, il testo attribuisce ai «gruppi», cioè ad associazioni costituite da produttori o trasformatori, un ruolo di primo piano nella tutela della qualità, reputazione e autenticità dei propri prodotti, nell'adozione di misure tese a valorizzare i prodotti stessi e nel monitoraggio della posizione del prodotto sul mercato (cfr. Cap. XXI - Qualità e sicurezza alimentare).

Nel luglio 2011, la Commissione europea ha pubblicato il Libro verde sulla politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli [COM(2011) 436 definitivo]. Si tratta di un documento di riflessione sul funzionamento della politica nel periodo 2006-2010 e sulla strategia da seguire in futuro per valorizzare le risorse del settore agricolo e agro-alimentare dell'UE, aiutando la PAC a conseguire gli obiettivi fissati nella strategia "Europa 2020". Al Libro verde è seguita, nel marzo 2012, la comunicazione [COM (2012) 148 final] nella quale vengono affrontate le questioni relative al campo di applicazione dei programmi (beneficiari, prodotti, temi, indicazioni d'origine, marchi), la revisione delle modalità di intervento, la semplificazione e razionalizzazione della gestione degli interventi, la coerenza tra interventi previsti dal sistema di promozione e quelli previsti dalla PAC. Le relative proposte legislative verranno presentate, però, solo nel corso del 2013.

Dopo la pubblicazione delle proposte di regolamento sulla riforma della PAC, avvenuta nell'ottobre 2011¹, si è intensificato il dibattito sul futuro di questa politica; dibattito che ha affrontato soprattutto i temi dello spaccettamento degli aiuti, cioè della scomposizione del pagamento unico in più componenti di aiuto, con particolare riferimento al *greening*, della convergenza degli aiuti tra Stati membri, della regionalizzazione, della definizione di agricoltore attivo, del *capping*.

Nel maggio 2012, con una procedura inconsueta, la Commissione europea ha pubblicato un *concept paper*, vale a dire un documento di ridiscussione delle proposte legislative, nel quale corregge parzialmente il tiro rispetto ad alcune questioni relative al *greening* che avevano suscitato le maggiori critiche. Tra queste, si propone di riconoscere come pratiche verdi, cioè benefiche per il clima e l'ambiente, gli impegni agro-ambientali che vadano al là di quelli previsti dal *gree-*

¹ Cfr. Annuario dell'agricoltura italiana - 2010, vol. LXIV, Cap. XIII.

ning e sottoscritti nell'ambito del secondo pilastro o di un regime di certificazione ambientale, a fronte del quale, sulla base del *concept paper*, gli agricoltori potrebbero ricevere il pagamento verde senza ulteriori obblighi. Tale revisione, tuttavia, non è stata ritenuta sufficiente dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo (COMAGRI), che il 19 giugno 2012 ha presentato, in sessione plenaria, i progetti di relazione sulle proposte di regolamento di riforma della PAC [2011/0280(COD)]. Per quel che riguarda i pagamenti diretti, i cambiamenti richiesti dal relatore Luis Manuel Capoulas Santos non modificano la struttura disegnata dalla Commissione europea, ma introducono margini di flessibilità in favore degli Stati membri². In particolare, gli emendamenti presentati ammorbidiscono le norme sulla regionalizzazione, proponendo che al 2019, nell'ambito di ciascuna regione, gli aiuti possano discostarsi fino al 20% dal valore medio e che ciascuna azienda non possa perdere più del 30% del valore dei diritti posseduto al 2014. Altra grande novità riguarda il calcolo della convergenza tra paesi, proponendo un sistema differenziato che permette ai paesi con aiuto medio inferiore al 70% della media comunitaria di recuperare il 30% della differenza, a quelli con un aiuto medio tra il 70 e l'80% di recuperare il 25% della differenza e agli altri di recuperare il 10%. Al termine del riavvicinamento, nessun paese potrà avere un aiuto medio inferiore al 65% di quello medio comunitario. Sul tema del *capping* le proposte del relatore della COMAGRI sono più restrittive di quelle della stessa Commissione. Infatti, il taglio sugli aiuti oltre 250.000 euro è portato dal 70 all'80% e si fissa a 300.000 euro il tetto massimo agli aiuti che ciascuna azienda può ricevere. Altra questione oggetto di emendamenti nella relazione è quella dell'agricoltore attivo, per la quale si propone l'eliminazione del criterio legato all'incidenza degli aiuti sui proventi extra-agricoli e la reintroduzione del criterio legato all'importanza dell'attività agricola nel contesto delle attività economiche del beneficiario, al quale si affianca una "lista negativa" di soggetti che sono da considerare sicuramente "non attivi". Sul fronte dello spaccettamento degli aiuti, le modifiche proposte da Capoulas Santos danno agli Stati membri la possibilità di aumentare il massimale da dedicare ai pagamenti verdi, alle zone con vincoli naturali e a quello per i giovani agricoltori per dare priorità nei pagamenti a soggetti individuati dallo stesso Stato membro. Si propone, infine, di rendere volontario il regime per i piccoli agricoltori e si modificano le condizioni alle quali attenersi per l'ottenimento del pagamento verde.

Sugli emendamenti proposti dal relatore Capoulas Santos e su quelli successivamente raccolti nel Parlamento europeo sarà chiamata a esprimersi prima la COMAGRI e poi l'Assemblea parlamentare, ma è difficile prevedere i tempi di

² Un dettaglio delle proposte della Commissione è contenuto nell'Annuario dell'agricoltura italiana - 2010, vol. LXIV, Cap. XIII.

approvazione della riforma della PAC visto che il Parlamento europeo non definirà una propria posizione senza prima conoscere l'entità del bilancio attribuito alla PAC nel prossimo settennio di programmazione. Più volte, infatti, il presidente della COMAGRI, l'on. Paolo De Castro, ha espresso la necessità di mantenere il budget agricolo per il periodo 2014-2020 in termini reali ai livelli del periodo 2007-2013, ritenendola una condizione imprescindibile per discutere di qualsiasi riforma della politica agricola. Ma il dibattito sul quadro finanziario è ancora più importante perché alcuni elementi fondamentali della PAC, a cominciare dalla convergenza tra paesi per finire al *greening*, sono inseriti proprio nel negoziato sulle prospettive finanziarie sul quale decideranno i Capi di Stato e di Governo nell'ambito di una trattativa molto più ampia, che coinvolge interessi diversi, e spesso concorrenti rispetto a quelli agricoli, e priorità dettate dalla volontà di alcuni partner di ridurre il contributo dei singoli paesi al bilancio e, di conseguenza, il bilancio stesso dell'UE.

Il bilancio generale dell'UE e la spesa agricola

Il bilancio generale dell'UE – Il bilancio dell'UE relativo al 2011, a seguito delle correzioni e rettifiche operate nel corso dell'anno, prevede stanziamenti per impegni pari a 141,9 milioni di euro e stanziamenti per pagamenti pari a 126,5 milioni di euro, l'1,01% del RNL comunitario. I pagamenti effettuati, escluse le spese coperte da entrate con destinazione specifica, sono stati del 5% superiori a quelli dell'anno precedente. In particolare è cresciuta la spesa per la rubrica 1 - Crescita sostenibile (+12%), grazie soprattutto al maggior uso dei Fondi strutturali (sottorubrica 1b - Coesione per la crescita e l'occupazione) legati all'obiettivo convergenza. Il 42,6% della spesa ha riguardato proprio la rubrica 1, che ha assorbito 53,9 miliardi di euro. In particolare, la sottorubrica 1a - Competitività per la crescita e l'occupazione ha totalizzato 11,5 miliardi di euro, mentre, la sottorubrica 1b - Coesione per la crescita e l'occupazione ha assorbito 42,4 miliardi di euro (tab. 13.1). La rubrica 2 - Conservazione e gestione delle risorse naturali, resta la più importante con una spesa di 56 miliardi di euro, immutata rispetto al 2010, pari al 44,3% del bilancio 2011. Di questa, 39,7 miliardi di euro sono legati ai pagamenti diretti e 2,7 miliardi agli interventi sui mercati agricoli del primo pilastro, mentre lo sviluppo rurale assorbe 12,3 miliardi. Le altre rubriche del bilancio, comprese le spese per l'amministrazione, raggiungono complessivamente il 13% del totale.

L'accordo sul bilancio 2012 è stato raggiunto in tempi più rapidi di quelli richiesti dal bilancio 2011, per il quale è stato necessario l'intervento del Comitato di conciliazione tra Commissione e Parlamento europeo, chiamato in causa

per ben due volte. Esso ammonta complessivamente a 147,2 miliardi di euro di stanziamenti per impegni (+3,8% rispetto al 2011) e a 129,1 miliardi di stanziamenti per pagamenti (+1,86%), una cifra, quest'ultima, che il commissario alla Programmazione finanziaria e al bilancio Janusz Lewandowski ritiene insufficiente a soddisfare le richieste di pagamento derivanti dagli investimenti fatti nell'ambito dei Fondi strutturali; questi ultimi, infatti, alla fine del periodo di programmazione, tendono a subire un'accelerazione, ripetendo quanto già successo nel 2011.

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

	2011 - Esecuzione		2012 - Stanziamenti iniziali	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%
1. Crescita sostenibile	53.892	42,6	67.500	45,9
- Competitività per la crescita e l'occupazione	11.514	9,1	14.800	10,1
- Coesione per la crescita e l'occupazione	42.379	33,5	52.800	35,9
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	56.038	44,3	60.000	40,8
- Spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti	42.493	33,6	44.000	29,9
- Sviluppo rurale	12.293	9,7	14.600	9,9
- Pesca	717	0,6	1.000	0,7
- Ambiente	203	0,2	400	0,3
- Altro	333	0,3		
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.728	1,4	2.100	1,4
- Libertà, sicurezza e giustizia	829	0,7	1.400	0,9
- Cittadinanza	899	0,7	700	0,5
4. L'UE come attore globale	6.921	5,5	9.400	6,4
5. Amministrazione	7.918	6,3	8.300	5,6
Totale	126.497	100,0	147.200	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Il 42,3% del bilancio (62,2 miliardi di euro) è rivolto all'attuazione della strategia Europa 2020 con un aumento del 4,5% rispetto al 2011, grazie alla riduzione delle spese per il funzionamento delle istituzioni comunitarie e alla ridefinizione delle priorità dell'UE.

Il 45,9% del bilancio 2012 è destinato alla rubrica 1, mentre alla rubrica 2 va il 40,8% delle risorse.

I fondi a copertura del bilancio provengono per il 73% dai contributi degli Stati membri, essendo basati sul loro RNL, per il 15% da dazi doganali e contributi sullo zucchero, per l'11% dal gettito dell'IVA e per l'1% da altre entrate (contributi del personale dell'UE, importi non spesi degli esercizi precedenti, ammende).

I pagamenti del FEAGA – Nel 2011 la spesa del FEAGA relativa al finanziamento degli interventi del primo pilastro della PAC si è attestata su 43,5 miliardi di euro, facendo segnare una diminuzione dell'1,3% rispetto al 2010 (tab. 13.2).

L'Italia, come la maggior parte degli altri paesi dell'UE-15, ha ridotto l'ammontare di risorse percepite (-2,2%) pur mantenendo sostanzialmente stabile il proprio peso sul FEAGA.

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

	Milioni di euro		Distribuzione %		Contributo % alla produzione agricola dell'UE nel 2010
	2010	2011	2010	2011	
Belgio	679,3	634,8	1,5	1,5	2,2
Bulgaria	293,0	301,7	0,7	0,7	1,0
Repubblica Ceca	608,6	667,5	1,4	1,5	1,1
Danimarca	1.006,4	958,0	2,3	2,2	2,6
Germania	5.697,9	5.520,5	12,9	12,7	13,0
Estonia	66,6	74,6	0,2	0,2	0,2
Grecia	2.504,7	2.228,9	5,7	5,1	2,8
Spagna	5.944,2	5.806,4	13,5	13,4	11,0
Francia	8.908,7	8.752,7	20,2	20,1	18,7
Irlanda	1.300,4	1.309,3	3,0	3,0	1,6
Italia	4.852,7	4.746,6	11,0	10,9	12,4
Cipro	43,9	42,1	0,1	0,1	0,2
Lettonia	96,8	112,0	0,2	0,3	0,2
Lituania	268,2	277,9	0,6	0,6	0,5
Lussemburgo	36,0	34,6	0,1	0,1	0,1
Ungheria	955,0	1.063,3	2,2	2,4	1,9
Malta	4,2	4,1	0,0	0,0	0,0
Paesi Bassi	1.022,5	876,8	2,3	2,0	7,1
Austria	743,8	745,8	1,7	1,7	1,8
Polonia	2.058,6	2.537,6	4,7	5,8	5,6
Portogallo	761,2	749,8	1,7	1,7	2,0
Romania	670,8	769,0	1,5	1,8	4,1
Slovenia	91,0	104,4	0,2	0,2	0,3
Slovacchia	274,3	298,2	0,6	0,7	0,5
Finlandia	598,3	498,7	1,4	1,1	1,1
Svezia	739,5	705,6	1,7	1,6	1,4
Regno Unito	3.375,4	3.284,9	7,7	7,6	6,5
UE ¹	443,9	364,9	1,0	0,8	-
Totale	44.046,0	43.470,5	100,0	100,0	100,0

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

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

L'analisi delle erogazioni nell'UE per voce di spesa mette in evidenza un consolidamento di quella per gli aiuti diretti, che raggiungono il 91% della totale spesa agricola, e l'ulteriore arretramento della spesa per interventi sui mercati agricoli (tab. 13.3). Nell'ambito di quest'ultima, crescono le erogazioni in favore degli ortofrutticoli, trainate dalle misure eccezionali messe in campo per far fronte alle perdite conseguenti alla crisi sanitaria, mentre si riduce, sia pure di poco, la spesa per i prodotti vitivinicoli. Nel complesso, questi due settori coprono i 2/3 della spesa per interventi sui mercati. In termini di tipologia di spesa, quella per le restituzioni alle esportazioni ha totalizzato 179 milioni di euro, mentre l'ammasso ha determinato addirittura una entrata di 194 milioni di euro, di cui 181 milioni derivanti dalla vendita dell'orzo detenuto all'intervento a prezzi

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			%			%	
	2010	2011	2010	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
Spese amministrative	7,6	8,4	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	
Cereali	135,1	-156,2	0,3	-	-	-28,7	-48,6	-	-	-	-	-	-	
Riso	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'allegato I	51,3	12,7	0,1	0,0	3,2	5,4	3,2	0,1	0,1	10,5	25,1	10,5	25,1	
Programmi alimentari	465,5	515,0	1,0	1,2	123,1	105,7	2,5	2,2	2,2	26,4	20,5	26,4	20,5	
Zucchero	10,0	2,2	0,0	0,0	8,9	0,0	0,0	0,2	0,0	88,9	0,0	88,9	0,0	
Olio d'oliva	53,2	44,2	0,1	0,1	34,0	34,4	0,7	0,7	0,7	63,9	77,9	63,9	77,9	
Piante tessili e baco da seta	28,8	30,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Ortofrutticoli	836,7	1.127,9	1,9	2,6	214,6	247,0	4,4	5,1	5,1	25,7	21,9	25,7	21,9	
Prodotti vitivinicoli	1.309,2	1.104,3	3,0	2,5	391,0	356,5	7,9	7,3	7,3	29,9	32,3	29,9	32,3	
Promozione	47,6	47,3	0,1	0,1	10,3	9,4	0,2	0,2	0,2	21,6	19,9	21,6	19,9	
Altri prodotti vegetali e altre misure	356,5	367,5	0,8	0,8	24,2	29,9	0,5	0,6	0,6	6,8	8,1	6,8	8,1	
Prodotti lattiero-caseari	529,1	5,1	1,2	0,0	-46,2	-44,5	-	-	-	-	-	-	-	
Carne bovina	24,6	55,6	0,1	0,1	0,7	4,4	0,0	0,1	0,1	3,0	7,9	3,0	7,9	
Carne suina, uova, pollame, apic. e altri prod. zoot.	136,1	188,3	0,3	0,4	9,2	15,5	0,2	0,3	0,3	6,8	8,2	6,8	8,2	
Interventi sui mercati agricoli	3.983,8	3.344,1	9,0	7,6	746,5	712,8	15,1	14,7	14,7	18,7	21,3	18,7	21,3	
Aiuti diretti disaccoppiati	33.825,0	36.830,4	76,2	83,4	3.517,7	3.679,2	71,4	75,8	75,8	10,4	10,0	10,4	10,0	
Altri aiuti diretti ¹	5.847,0	3.347,0	13,2	7,6	616,3	388,6	12,5	7,4	7,4	10,5	10,7	10,5	10,7	
Restituzione modulazione	3,7	0,6	0,0	0,0	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	18,7	16,8	18,7	16,8	
Aiuti diretti	39.675,7	40.178,0	89,4	91,0	4.134,7	4.068,0	83,9	83,2	83,2	10,4	10,1	10,4	10,1	
Sviluppo rurale	-7,1	-6,6	0,0	0,0	-1,8	-4,7	0,0	-0,1	-0,1	24,8	70,9	24,8	70,9	
Audit spese agricole	-42,6	76,4	-0,1	0,2	-26,8	60,4	-	-	-	62,9	79,1	62,9	79,1	
Supporto strategico e coordinamento	38,4	25,1	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Affari marittimi e pesca	30,4	30,0	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Spese amministrative connesse ai costi veterinari	2,0	2,2	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sanità pubblica	16,9	-	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sicurezza degli alimenti, salute e benessere degli animali e salute delle piante	340,9	312,4	0,8	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Totale FEAGA	44.046,0	43.970,1	99,3	99,6	4.852,7	4.806,5	95,5	99,0	99,0	11,0	10,9	11,0	10,9	
Fondo ristrutturazione zucchero	330,3	187,9	0,7	0,4	76,1	46,1	1,5	1,0	1,0	23,0	24,5	23,0	24,5	
Progetti pilota	1,5	2,5	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Spesa totale	44.377,8	44.160,5	100,0	100,0	4.928,8	4.852,6	100,0	100,0	100,0	11,1	11,0	11,1	11,0	

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

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

superiori a quello di acquisto. Nell'ambito degli aiuti diretti, la voce legata ai pagamenti disaccoppiati del regime di pagamento unico (RPU) raggiunge nel 2011 quasi 37 miliardi di euro, pari all'83% della complessiva spesa agricola.

A livello nazionale si conferma, ancora una volta, la maggiore importanza nel bilancio agricolo, rispetto a quello comunitario, della spesa per gli interventi sui mercati agricoli, che raggiungono il 14,7% del totale, pari a oltre il 21% della medesima tipologia di spesa a livello comunitario. In questo ambito, particolare preminenza assumono i pagamenti per i prodotti ortofrutticoli e i prodotti vitivinicoli che rappresentano, insieme, il 18% di quanto l'UE ha speso su tutto il territorio comunitario per interventi sui mercati agricoli nel 2011. Gli aiuti diretti mantengono stabilmente una quota dell'83% del bilancio agricolo nazionale. Fanno parte di questa voce i pagamenti per il RPU (3,5 miliardi di euro) e i pagamenti disaccoppiati erogati nell'ambito dell'art. 68 del reg. (CE) 73/2009 (154 milioni di euro).

L'attuazione del primo pilastro della PAC

L'articolazione delle misure del primo pilastro della PAC e delle relative risorse riflette i cambiamenti apportati dall'*Health Check* (tab. 13.4). Rispetto al 2010 si nota la drastica contrazione delle risorse assegnate ai pagamenti a superficie per gli ortofrutticoli che permangono solo in Francia e Portogallo e, per quote residue, in Italia. Di conseguenza, crescono i massimali per il regime di pagamento unico, nei nuovi Stati membri, anche grazie al progressivo *phasing-in* dei pagamenti diretti.

Per quel che riguarda l'applicazione in Italia dell'art. 68 del reg. (CE) 73/2009, finanziato per poco meno del 50% dai fondi non utilizzati del massimale nazionale (ultima colonna della tabella 13.4), si nota, rispetto al 2010, un aumento del plafond disponibile per lo zucchero (tab. 13.5). In termini di pagamenti erogati, nella maggior parte dei casi, gli importi unitari non si discostano di molto da quelli dello scorso anno. Per le carni ovicaprine, anche nel 2011, sono stati erogati gli importi massimi disponibili, così come per lo zucchero è stato possibile erogare l'importo pieno. I risparmi realizzati su questi due aiuti (4.727.503 euro) sono stati portati in aumento della dotazione delle altre misure relative al miglioramento della qualità per le quali si era avuto il superamento del plafond disponibile. Inoltre, è stato nuovamente possibile contribuire al pagamento dei premi di assicurazione nella percentuale massima prevista (65% dell'importo ammesso per ciascuna polizza), nonostante l'aumento delle richieste e nonostante nell'anno non sia stato possibile utilizzare nessun risparmio derivante dalle misure agro-ambientali, come nel 2010. Ai 70 milioni di risorse fissate nell'art. 68

Tab. 13.4 - Dotazioni finanziarie per il regime di pagamento unico e per le attuazioni facoltative (regolamento (CE) 73/2009) - 2011
(migliaia di euro)

	Massimali nazionali - allegato VIII reg. 73/2009	Massimali per il RPU e il Rpus	Pagamenti parzialmente disaccoppiati			Sostegno specifico (art. 68)			Pagamenti diretti dei nuovi Stati membri				Importi per il finanziam. art. 68 da fondi non utilizzati (art. 69)
			premi per gli ovcapri (art. 52)	premi e supplementi per la carne bovina (art. 53)	aiuti a superficie per i pomodori (art. 54)	aiuti a superficie per ortofrutti diversi dal pomodoro (art. 54)	aiuti accoppiati	aiuti disaccoppiati	Alito alle sementi (art. 87)	pagamento distinto zucchero (art. 126)	pagamento distinto ortofrutti (art. 127)	pagamento transitorio ortofrutti (art. 128)	
Belgio	611.817	508.479	-	103.338	-	-	6.389	-	-	-	-	-	6.389
Bulgaria	416.372	400.035	-	-	-	-	19.326	-	-	-	-	-	-
Rep. Ceca	739.941	667.365	-	-	-	-	31.826	-	414	44.245	-	-	-
Danimarca	1.031.321	997.381	855	33.085	-	-	4.300	11.500	-	-	-	-	15.800
Germania	5.771.994	5.769.994	-	-	-	-	2.000	-	-	-	-	-	-
Estonia	81.703	80.656	-	-	-	-	1.253	-	-	-	-	-	-
Grecia	2.231.798	2.223.798	-	-	-	-	78.000	30.000	-	-	-	-	70.000
Spagna	5.125.032	4.676.132	-	334.888	-	-	178.265	69.600	10.347	-	-	-	144.200
Francia	8.425.326	7.477.752	-	525.622	4.017	33.025	272.600	183.400	2.310	-	-	-	74.000
Irlanda	1.340.521	1.339.421	-	-	-	-	25.000	-	-	-	-	-	23.900
Italia	4.234.364	4.048.143	-	-	-	850	147.950	169.000	13.321	-	-	3.359	144.900
Cipro	43.749	40.902	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lettonia	119.268	111.260	-	-	-	-	5.130	-	-	3.308	-	-	-
Lituania	307.729	289.729	-	-	-	-	9.503	-	-	10.260	-	-	-
Lussemburgo	37.679	37.679	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ungheria	1.073.824	958.593	-	-	-	-	46.164	31.126	-	41.010	4.756	-	-
Malta	4.726	4.726	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paesi Bassi	853.169	852.443	-	-	-	-	14.000	7.965	726	-	-	-	21.965
Austria	747.425	676.748	-	70.677	-	-	11.900	-	-	-	-	-	11.900
Polonia	2.477.294	2.280.455	-	-	-	-	40.800	-	-	159.392	6.715	-	-
Portogallo	589.991	435.505	29.076	97.760	16.667	-	19.510	12.901	272	-	-	-	21.700
Romania	907.473	877.278	-	-	-	-	25.545	-	-	5.051	-	869	-
Slovenia	117.423	105.247	-	10.077	-	-	6.899	4.800	-	-	-	-	4.800
Slovacchia	316.964	292.357	-	-	-	-	11.000	-	-	19.289	690	335	-
Finlandia	565.823	521.080	800	-	-	-	47.555	-	1.150	-	-	-	4.762
Svezia	765.229	724.349	-	37.446	-	-	3.434	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	3.976.482	3.946.682	-	-	-	-	29.800	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborazioni su regolamenti (CE) 73/2009 e 680/2011.

Tab. 13.5 - Italia - Applicazione dell'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 - 2011

Settori interessati	Piafond (euro)	Pagamento annuale supplementare teorico	Quantità ammesse al pagamento	Pagamento annuale supplementare erogabile	Differenza tra pagamento teorico e pagamento erogabile
Carne bovina					
- vacche LG primipare	24.000.000	200 euro/capo	30.990 capi	170,11 euro/capo	-15%
- vacche LG pluripare		150 euro/capo	148.103 capi	127,58 euro/capo	-15%
- vacche duplice attitudine		60 euro/capo	14.739 capi	51,03 euro/capo	-15%
- macellazione etichettatura	27.250.000	50 euro/capo	641.701 capi	42,17 euro/capo	-16%
- macellazione ISP		90 euro/capo	16.185 capi	75,92 euro/capo	-16%
Carne ovicaprina					
- acquisto montoni	10.000.000	300 euro/capo	539 capi	300 euro/capo	-
- detenzione montoni		70 euro/capo	4.366capi	70 euro/capo	-
- macellazione		15 euro/capo	186.572 capi	15 euro/capo	-
- estensivizzazione		10 euro/capo	337.787 capi	10 euro/capo	-
Olio di oliva	9.000.000	1 euro/kg	26.583.879 kg	0,35 euro/kg	-65%
Latte	40.000.000	15 euro/t	7.482.950 t	5,35 euro/t	-64%
Tabacco					
- generico	20.500.000	2 euro/kg	67.249.766 kg	0,3165 euro/kg	-84%
- Kentucky	1.000.000	4 euro/kg	912.534 kg	1,035 euro/kg	-48%
- Nostrano		2,5 euro/kg	143.836 kg	0,6473 euro/kg	-68%
Zuccheri	14.700.000	300 euro/ha	44.429 ha	300 euro/ha	-
Danae racemosa	1.500.000	15.000 euro/ha	220,70 ha	7.057,88 euro/ha	-53%
Avvicendamento (agroambiente)	99.000.000	100 euro/ha	1.076.035,48 ha	92 euro/ha	-8%
Contributo per il pagamento dei premi di assicurazione	70.000.000	max 65%	156.343.134,45 euro	65%	-

Fonte: elaborazioni su dati AGEA (ACIU.2012.262).

(quota FEAGA) si sono aggiunti 23,3 milioni di euro di cofinanziamento nazionale e 63 milioni fondi derivanti dalla legge di stabilità 2012 (l. 183/2011). La misura di avvicendamento, invece, a seguito della maggiore partecipazione rispetto al 2010, ha subito una diminuzione dell'8% del premio erogato.

Nell'anno, il valore dei titoli di pagamento unico risulta aumentato per via dell'inclusione nel massimale dei fondi derivanti dall'abolizione dei pagamenti transitori per le pere, le pesche e i pomodori destinati alla trasformazione e della riduzione del pagamento per le prugne. Per queste ultime, infatti, l'aiuto accoppiato si è ridotto al 75% dell'importo indicativo del 2010 ed è stato fissato a 1.500 euro/ha. L'aiuto definitivo, stabilito sulla base delle superficie per le quali sono state presentate domande, si è attestato su 2.245 euro/ha (+50% rispetto al prezzo indicativo). Nel 2011 sono giunti al termine anche gli aiuti per i produttori di barbabietola da zucchero. Tutti gli aiuti diretti superiori a 5.000 euro hanno subito un taglio del 9%, relativo alla modulazione, a cui, per la quota di aiuti superiore a 300.000 euro, si è aggiunta l'ulteriore decurtazione del 4%.

A partire dal 2011 sono ammissibili al pagamento unico (e quindi abbainabili ai titoli) tutte le superfici a frutteto (se coltivate e destinate alla produzione di frutta), i vivai e le coltivazioni permanenti destinate alla produzione di fronde fiorite e fronde verdi (se coltivate e destinate alla floricoltura).

Per maggiori dettagli sugli interventi di tipo settoriale si rimanda alla Parte V "Le produzioni" del presente volume.

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 2011 hanno comportato erogazioni per 4,8 miliardi di euro (tab. 13.6).

I dati qui analizzati differiscono da quelli presentati nelle precedenti tabelle 13.2 e 13.3 perché sono ora 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 45% del totale, seguite da quelle meridionali (39%) e infine da quelle del Centro (15,2%). Rispetto al 2010, va evidenziato un aumento medio dei trasferimenti del 5,5%. A livello territoriale sono le regioni del Nord-Ovest e quelle centrali ad aver registrato i maggiori aumenti, mentre quelle del Nord-Est hanno subito riduzioni rilevanti.

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

	2010		2011		Var. %
	milioni di euro		%		
Nord-Ovest	858	1.068	18,7	22,1	24,4
Nord-Est	1.350	1.148	29,4	23,7	-15,0
Centro	616	733	13,4	15,2	19,0
Sud-Issole	1.761	1.889	38,4	39,0	7,3
Italia	4.586	4.838	100,0	100,0	5,5
Quota non ripartibile	200	15	4,1	0,3	-92,5
Spese connesse	80	70	1,6	1,4	-12,5
Totale complessivo	4.866	4.923	100,0	100,0	1,2

Fonte: banca dati INEA sulla spesa pubblica in agricoltura.

Il RPU costituisce la voce principale degli aiuti diretti (poco meno del 71% del totale; tab. 13.7). Percentuali elevate, superiori alla media nazionale, si registrano per quasi tutte le regioni meridionali (escluso l'Abruzzo e la Sicilia) e in Valle d'Aosta, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia. Si discostano, collocandosi invece molto al di sotto della media, solo il Trentino-Alto Adige e l'Emilia-Romagna, dove il RPU ammonta, rispettivamente, al 24% e al 46% del sostegno complessivo erogato; di contro, in queste regioni, gli interventi legati al funzionamento dei mercati assumono maggiore rilevanza relativa.

Nel caso del Trentino-Alto Adige, in particolare, sono le misure legate all'ortofrutta a beneficiare del 40% del sostegno regionale, sebbene in diminuzione rispetto al 2010; mentre, in Emilia-Romagna, accanto al settore ortofrutticolo (19% del totale), spicca quello vitivinicolo con il 14% del sostegno complessivo, a fronte degli interventi in favore del settore dello zucchero continuano, invece, a diminuire (-30% rispetto al 2010).

Il sostegno specifico previsto dall'art. 68 del reg. (CE) 73/2009 (che sostituisce il sostegno erogato dall'art. 69 del regolamento (CE) 1782/2003) ha una maggiore incidenza in Trentino-Alto Adige, Liguria, Umbria, Marche e Basilicata, dove supera il 10% del sostegno regionale complessivo, mentre in molte delle rimanenti regioni si attesta su percentuali inferiori alla media nazionale.

L'insieme degli aiuti diretti diversi dal RPU e dall'articolo 68 incide con quote importanti al sostegno elargito in Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna. Per le prime due regioni ciò è da attribuire prevalentemente agli aiuti alla produzione nel settore del riso, che spiegano, da soli, rispettivamente il 14% e il 6,3% del sostegno diretto a queste due regioni; in Emilia-Romagna è il settore del pomodoro a incidere per il 4,3% sul sostegno complessivo. Si tratta, in questo caso, di pagamenti relativi a importi maturati negli anni precedenti, visto che a partire dal 2011 è stato abolito l'aiuto transitorio alla superficie per questo prodotto.

Per quanto riguarda gli interventi sui mercati agricoli, nel 2011 il comparto maggiormente interessato è stato quello vitivinicolo (49,9%, del totale degli in-

terventi sui mercati, in crescita rispetto al 2010), caratterizzato da una maggiore presenza in Veneto, Sicilia ed Emilia-Romagna, che ricevono il 50% dei fondi spesi per il settore. Nell'ortofrutta, l'Emilia-Romagna riceve il 36,7% del totale regionale, affiancata dal Trentino-Alto Adige (15%). Infine, il settore dello zucchero si assesta all'8,5% delle spese per interventi di mercato, trainato dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna. Negli altri comparti va segnalata l'elevata importanza che riveste il settore olivicolo nel Lazio, con circa 24 milioni di euro.

Relativamente agli aiuti diretti, il 29% delle somme per il RPU è diviso in modo pressoché equo tra Puglia e Lombardia, seguite dal Veneto (10%) e dal Piemonte (7,6%). Inoltre, un numero ristretto di regioni (Veneto, Lombardia, Puglia, Emilia-Romagna, Sicilia e Piemonte) riceve il 60% dei fondi per l'articolo 68. Rispetto agli altri aiuti diretti, diversi dal RPU e dall'art. 68, Lombardia e Piemonte coprono la quasi totalità degli aiuti per il settore del riso, con il 92% dei trasferimenti; mentre, Puglia ed Emilia-Romagna beneficiano, rispettivamente, del 33% e del 28% del pagamento transitorio per gli ortofrutticoli; anche i pagamenti per la frutta a guscio sono diretti per il 35% in Sicilia e per il 22% in Emilia-Romagna; da segnalare, infine, come il 69% degli aiuti per i produttori di barbabietola e canna da zucchero vada all'Emilia-Romagna (44%) e al Veneto (25%).

Dall'analisi descritta emerge che nelle regioni meridionali le politiche del primo pilastro si realizzano essenzialmente attraverso gli aiuti diretti al reddito, che si attestano all'87% circa delle risorse erogate; mentre, in quelle centrali e settentrionali, la quota destinata agli interventi sui mercati agricoli supera il 20%, in particolare nella ripartizione del Nord-Est dove raggiunge il picco del 31%.

Tab. 13.7 - Pagamenti AGEA e Organismi pagatori regionali per il primo pilastro della PAC per Regione - 2011
(milioni di euro)

	Interventi sui mercati agricoli						Aiuti diretti					Totale complessivo I° Pilastro
	zucchero	vitivinicolo	ortofrutta	altro	totale interventi	aiuti diretti disaccoppiati (F+U)	sostegno specifico (art. 68)	altri aiuti diretti	totale aiuti diretti	Totale complessivo I° Pilastro		
Piemonte	2,8	25,5	8,7	0,9	37,9	258,5	31,7	62,6	352,8	390,7		
Valle d'Aosta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	2,9	2,9		
Lombardia	27,2	12,1	18,9	6,8	64,9	515,1	36,2	50,5	601,8	666,7		
Trentino-Alto Adige	0,0	11,0	36,8	2,0	49,7	22,2	18,4	0,0	40,6	90,3		
Veneto	5,1	70,3	14,1	4,6	94,1	354,9	37,9	11,6	404,4	498,6		
Friuli-Venezia Giulia	1,8	8,9	0,4	0,6	11,7	58,6	4,0	0,7	63,3	75,1		
Liguria	0,1	0,0	0,0	0,6	0,7	5,0	1,7	0,1	6,8	7,5		
Emilia-Romagna	16,8	65,8	91,7	20,6	195,0	219,8	33,6	34,6	288,1	483,1		
Toscana	1,7	29,9	1,2	4,2	37,0	185,2	22,7	6,2	214,1	251,1		
Umbria	1,7	8,7	0,0	2,0	12,4	79,2	13,4	1,3	93,9	106,3		
Marche	6,5	7,9	1,7	10,7	26,8	111,3	22,3	2,1	135,8	162,5		
Lazio	0,9	10,5	9,4	29,3	50,1	142,3	10,8	10,2	163,4	213,5		
Abruzzo	2,0	25,6	2,1	0,2	29,8	53,5	4,1	1,3	58,9	88,8		
Molise	0,5	2,2	1,7	0,0	4,5	46,1	3,7	1,6	51,4	55,9		
Campania	0,1	6,0	14,6	0,7	21,4	161,2	13,2	9,3	183,8	205,2		
Puglia	1,7	49,9	11,4	4,0	67,1	479,0	35,5	33,3	547,8	614,9		
Basilicata	0,0	0,8	4,3	0,3	5,4	95,4	16,1	4,3	115,8	121,2		
Calabria	0,1	1,7	10,9	2,4	15,0	243,6	2,7	2,8	249,2	264,2		
Sicilia	0,0	67,1	20,4	1,1	88,6	259,7	32,8	11,8	304,3	392,9		
Sardegna	0,5	4,5	1,5	0,2	6,7	128,1	6,6	5,0	139,7	146,4		
Italia	69,4	408,5	249,9	91,1	818,8	3.421,8	347,4	249,6	4.018,8	4.837,6		
Quota non ripartibile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,0		
Spese commesse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70,0		
Totale complessivo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.922,6		

Fonte: banca dati INEA sulla spesa pubblica in agricoltura.