RAPPORTO

INEA
ISTITUTO NAZIONALE
DI ECONOMIA AGRARIA

RAPPORTO SULLO STATO DELL'AGRICOLTURA 2012

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI

INEA

Istituto Nazionale di Economia Agraria

RAPPORTO SULLO STATO DELL'AGRICOLTURA 2012

INEA 2012

La cura del volume è di Alessandra Pesce.

Uno speciale ringraziamento va a Felice Adinolfi per il proficuo scambio di opinioni e di idee.

Alla stesura dei singoli capitoli hanno contribuito:

PARTE I

Capitolo 1: Mariangela Perito (1.1 - eccezion fatta per 1.1.1 e 1.1.2, 1.2, 1.4) Francesca Pierri (1.1.1 e 1.1.2), Jorgelina Di Pasquale (1.3)

Capitolo 2: Alfonso Scardera (2.1), Domenico Tosco (2.2)

Capitolo 3: Maria Rosaria Pupo d'Andrea (3.1.1 e 3.1.3), Roberto Henke (3.1.2), Alessandro Monteleone (3.2), Lucia Briamonte (3.3.1), Raffaella Pergamo (3.3.2)

PARTE II

Capitolo 1: Alessandra Pesce. Elaborazioni cartografiche e statistiche: Stefano Tomassini

Capitolo 2: Gaetana Petriccione

Capitolo 3: Maria Carmela Macrì

PARTE III

Capitolo 1: Fabio Pierangeli

Capitolo 2: Maria Rosaria Pupo d'Andrea (2.1, 2.2 e 2.3.3), Roberto Henke, Carmela De Vivo e Maria Rosaria Pupo d'Andrea (2.3.1 e 2.3.2 - Una prima applicazione), Silvia Vanino e Giuseppe Pulighe (2.3.2 - La metodologia)

Capitolo 3: Francesco Vanni (3.1 e 3.3), Andrea Povellato (3.2 e 3.4)

Capitolo 4: Fabian Capitanio (4.1 e 4.2) Crescenzo dell'Aquila (4.3 e 4.4)

Hanno inoltre collaborato ai Box di approfondimento e si ringraziano: Antonio di Gennaro, Angelo di Mambro, Andrea Povellato, Serena Tarangioli

Le attività di segreteria sono state curate da Lara Abbondanza e Debora Pagani

Progetto grafico e impaginazione: Laura Fafone

Organizzazione editoriale: Benedetto Venuto

Ufficio Stampa: Micaela Conterio

PREFAZIONE

"Il Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura", curato dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria e giunto alla sua nona edizione, costituisce un importante strumento di analisi finalizzato a conoscere le condizioni e le dinamiche del nostro sistema agroalimentare, per meglio tarare le scelte di politica economica. Un'opera che contribuisce a quella necessaria azione di informazione e sensibilizzazione della classe dirigente italiana rispetto al valore economico, sociale, storico di un settore vitale come questo.

Il Rapporto in particolare evidenzia luci ed ombre di un settore che merita sempre più attenzione, perché è senza dubbio uno dei pilastri su cui poggia la forza del Made in Italy nel mondo. L'agricoltura e il sistema alimentare che ad essa è strettamente collegato, infatti, sono un patrimonio da tutelare, difendere e promuovere. Il Rapporto mostra che, nel contesto generale del Paese, anche l'agricoltura risente di difficoltà e di alcuni problemi strutturali. In particolare da un lato, come in molti altri comparti economici, si evidenzia una contrazione del credito e delle possibilità di investimento, dall'altro è sempre più chiara la necessità di una filiera che sia più corta e trasparente e di un modello che veda i produttori affrontare il mercato in forma aggregata.

Tanto le tensioni sul credito, quanto quelle sui rapporti di filiera, vanno superate per poter permettere al settore di sostenere gli investimenti, attualmente compressi, necessari a rafforzare la competitività del comparto agricolo ed agroalimentare. Competitività che, invece, si rileva sul fronte degli scambi commerciali, dove il nostro sistema, a partire dal 2000, ha manifestato trend positivi. Del resto, il fatturato dell'industria alimentare è cresciuto del 5% in termini reali nel 2011 e mostra segnali positivi anche nei primi mesi del 2012, nonostante una certa stagnazione della domanda interna.

Il Rapporto poi affronta alcuni fenomeni che più da vicino interessano il nostro Paese, fornendo su questi temi un importante contributo al dibattito: la progressiva sottrazione di suolo agricolo a fronte di un continuo aumento delle superfici cementificate, fenomeno aggravato dal fatto che l'Italia non è autosufficiente dal punto di vista alimentare; la necessità di rafforzare gli strumenti contrattuali lungo la filiera, per ottenere una più equilibrata distribuzione del valore aggiunto; le richieste di semplificazione avanzate dal settore, in particolare quello zootecnico, protagonista di nuove norme di sostenibilità ambientale che vanno a incidere sulle dotazioni strutturali delle aziende.

In chiusura, il volume fornisce un quadro aggiornato della discussione che sta mobilitando attenzione e interesse in tutta Europa: la riforma della PAC post 2013. Abbiamo bisogno di un modello di Pac che difenda e tuteli la redditività delle imprese, il valore della produzione e che aiuti la competitività. Siamo in un mercato sempre più globalizzato e competitivo e ci troviamo ad avere una prospettiva di crescita della domanda nei prossimi anni, ma nello stesso tempo il reddito delle imprese si riduce. L'assottigliamento del reddito appare in contraddizione con la crescita della domanda, ma è un dato di fatto dovuto anche al malfunzionamento della filiera. Per questo continue-

remo a portare avanti con determinazione le richieste di modifica in sede di negoziato, che possano salvaguardare e contribuire al meglio alla crescita del modello agricolo del nostro Paese.

L'edizione di quest'anno, così come è consuetudine, ha messo a frutto le competenze e le professionalità dell'Istituto. A tutti va un sentito ringraziamento per aver contribuito alla ricostruzione degli aspetti chiave per il miglioramento del sistema agroalimentare italiano.

Mario Catania
Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali

INDICE

PARTE I
LO STATO DELL'AGROALIMENTARE IN ITALIA

CAPITOLO 1 – OUTLOOK CONGIUNTURALE DEL SISTEMA AGROALIMENTARE 3

1.1 La performance economica del sistema agricolo nazionale 3
1.1.1 Credito e investimenti 6
1.1.2 Il lavoro agricolo 9
1.2 Gli andamenti dell'industria alimentare 11
1.3 I consumi delle famiglie 12
1.4 Il commercio con l'estero 14

CAPITOLO 2 – LA COMPETITIVITÀ DELLE AZIENDE AGRICOLE 17

2.1 Produttività e redditività generale delle aziende 18
2.2 La redditività comparata dei fattori produttivi 23

CAPITOLO 3 – LE POLITICHE DI SETTORE 29

3.1 Il primo pilastro della PAC 29
3.1.1 Le risorse complessive FEAGA 29
3.1.2 I Pagamenti diretti per beneficiario. Un confronto Italia-UE 30
3.1.3 L'applicazione del regime di pagamento unico in Italia 32
3.2 La politica di sviluppo rurale 2007-2013 36
3.3 Interventi di politica nazionale 42
3.3.1 La politica nazionale per il settore agricolo: obiettivo di crescita economica 42
3.3.2 La politica fiscale per il settore agricolo: obiettivo di consolidamento dei conti pubblici 45

PARTE II
APPROFONDIMENTI TEMATICI

CAPITOLO 1 – IL CONSUMO DI SUOLO PER SCOPI NON AGRICOLI: LE IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE 51

1.1 La situazione attuale del consumo di suolo in Italia e l'evoluzione della Superficie Agricola Utilizzata 53
1.2 Specializzazione produttiva e perdita di SAU: un'analisi provinciale 55
1.3 Alcuni elementi sull'approvvigionamento alimentare 59
1.4 Evoluzione della SAU ed effetti sul potenziale produttivo agricolo: un focus sui cereali 60
1.5 Alcune valutazioni di sintesi 62

CAPITOLO 2 – GLI STRUMENTI PER L'ORGANIZZAZIONE E L'INTEGRAZIONE DELLA FILIERA ALIMENTARE 69
2.1 Introduzione 69
2.2 L'organizzazione della filiera attraverso le OP 69
2.3 L'interprofessione e gli strumenti della contrattazione collettiva 72
2.3.1 L'organizzazione interprofessionale 72
2.3.2 I contratti di filiera 74
2.3.3 Le intese di filiera e i contratti quadro 78
2.4 I contratti secondo l'art. 62 del Decreto sulle liberalizzazioni 80
2.5 Conclusioni 81

CAPITOLO 3 – LA ZOOTECNIA ITALIANA, IL DIFFICILE PERCORSO VERSO UNA MAGGIORE SOSTENIBILITÀ 83

PARTE III
FOCUS PAC POST 2013

CAPITOLO 1 – LE PROPOSTE PER IL POST 2013.
GLI EFFETTI SULLE DOTAZIONI E SUI SALDI NETTI PER STATO MEMBRO 95
1.1 Inquadramento delle proposte per il post 2013 95
1.2 La revisione del sistema di allocazione delle risorse PAC 98
1.3 Effetti della proposta di riforma sul Saldo Netto Parziale dell'Italia 103

CAPITOLO 2 – LA PAC POST 2013: I PRINCIPALI TEMI DEL DIBATTITO 107
2.1 Le proposte di riforma della PAC della Commissione Europea 107
2.2 I primi risultati del negoziato e la posizione della Commissione agricoltura del Parlamento Europeo 111
2.3 Il processo di convergenza interna 113
2.3.1 L'articolazione dei pagamenti diretti per Regioni amministrative 114
2.3.2 L'articolazione dei pagamenti diretti per vocazione produttiva territoriale 117
2.3.3 Conclusioni 120

CAPITOLO 3 – LE PROSPETTIVE DI *GREENING*: QUALE IMPATTO IN ITALIA? 123
3.1 La proposta della Commissione Europea 123
3.2 Il dibattito e le nuove proposte 124
3.3 I possibili effetti del *greening* sull'agricoltura italiana 126
3.4 Considerazioni conclusive 128

CAPITOLO 4 – GESTIONE DEL RISCHIO E STABILIZZAZIONE DEI REDITI 131
4.1 Introduzione 131
4.2 Gestione del rischio e stabilizzazione del reddito nella PAC 132
4.3 I risultati di alcune simulazioni 133
4.4 Considerazioni conclusive 134

PARTE I

LO STATO DELL'AGROALIMENTARE IN ITALIA

CAPITOLO 1

OUTLOOK CONGIUNTURALE DEL SISTEMA AGROALIMENTARE

1.1 La performance economica del sistema agricolo nazionale

I principali indicatori macroeconomici sono lo specchio del protrarsi della generale negativa congiuntura economica, e delle difficoltà di reazione, che attraversa il Paese, testimoniata da una modestissima crescita del PIL (+0,4% tra il 2010 e il 2011 a valori concatenati, e +1,7% a valori correnti). Le conseguenti tensioni finanziarie sui mercati hanno ridotto le capacità di prestito delle banche al settore privato e questa situazione ha avuto impatti significativi sulla domanda. In particolare, gli investimenti fissi lordi dell'intera economia nazionale sono diminuiti dell'1,9 per cento; mentre il trend dei consumi delle famiglie fa segnare un pesante rallentamento (+0,2% nel 2011). L'inflazione al consumo è salita di oltre un punto percentuale rispetto al 2010, attestandosi al 2,8%.

Le esportazioni hanno continuato a fornire anche nel 2011, così come da diversi anni, il principale elemento positivo dell'economia nazionale.

Il sistema agricolo -in riferimento alla branca agricoltura, silvicoltura e pesca- ha fatto registrare nel 2011 una significativa crescita del valore della produzione rispetto al precedente anno in termini correnti. In particolare la produzione si è attestata, a valori correnti, a 51.847 milioni di euro, evidenziando un incremento di 6,4 punti percentuali (grafico 1.1 a). Il trend è in linea con i dati presentati dall'Eurostat in riferimento al valore della produzione agricola comunitaria che, nel 2011, è cresciuto del 7,5%.

All'aumento del valore della produzione hanno contribuito sia i cereali che i prodotti zootecnici: ad esempio, nel nostro Paese, il comparto dei cereali ha fatto registrare ne 2011 un incremento del valore della produzione del 39% (grafico 1.2), imputabile prevalentemente all'aumento dei prezzi: i primi dati Eurostat sull'Eurozona danno, per il 2011, una crescita dei livelli dei prezzi per i prodotti vegetali del 5,7% e del 6,6% per i prodotti zootecnici. A livello nazionale, l'indice ISMEA dei prezzi agricoli alla produzione, ha mostrato, ugualmente, un incremento del 14,2% su base annua, a seguito dei rialzi sia delle colture vegetali (+15%) sia dei prodotti zootecnici (+13%).

L'indice dei prezzi Fao, ha registrato un significativo incremento (+22,8%), che segue quello altrettanto elevato dell'anno precedente (+18,1%). I maggiori rialzi sono stati registrati per i cereali (+35%) e per gli oli (+30%).

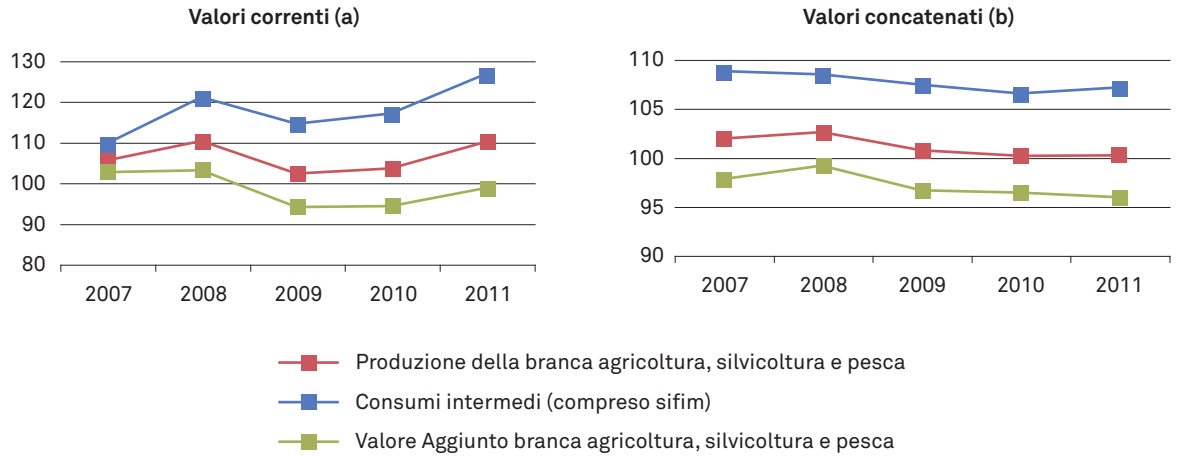
All'incremento del valore della produzione agricola italiana ha fatto da contraltare l'aumento del valore dei consumi intermedi, aumentati a livello nazionale dell'8,2% e che hanno portato il dato in termini correnti a 24.210 milioni di euro. Anche in riferimento alla spesa per input produttivi, il dato nazionale è in linea con quello comunitario, cresciuto di 9,2 punti percentuali.

A livello nazionale, gli andamenti del valore della produzione e dei consumi intermedi hanno determinato una crescita del valore aggiunto che si è attestato a 27.637 milioni di euro, ovvero +4,8% rispetto al 2010 (grafico.1.1a). Un risultato che se letto in profondità non appare affatto confortante. Se il valore della produzione ha raggiunto nel 2011 un livello record, il valore aggiunto generato non è riuscito nemmeno a recuperare le perdite subite

nel biennio 2009-2010. D'altro canto il risultato del 2011 è imputabile quasi esclusivamente alla dinamica dei prezzi, aumentati sia per quanto concerne la vendita dei prodotti (+6,4%), come già evidenziato, sia per l'acquisto dei consumi intermedi (+7,6%).

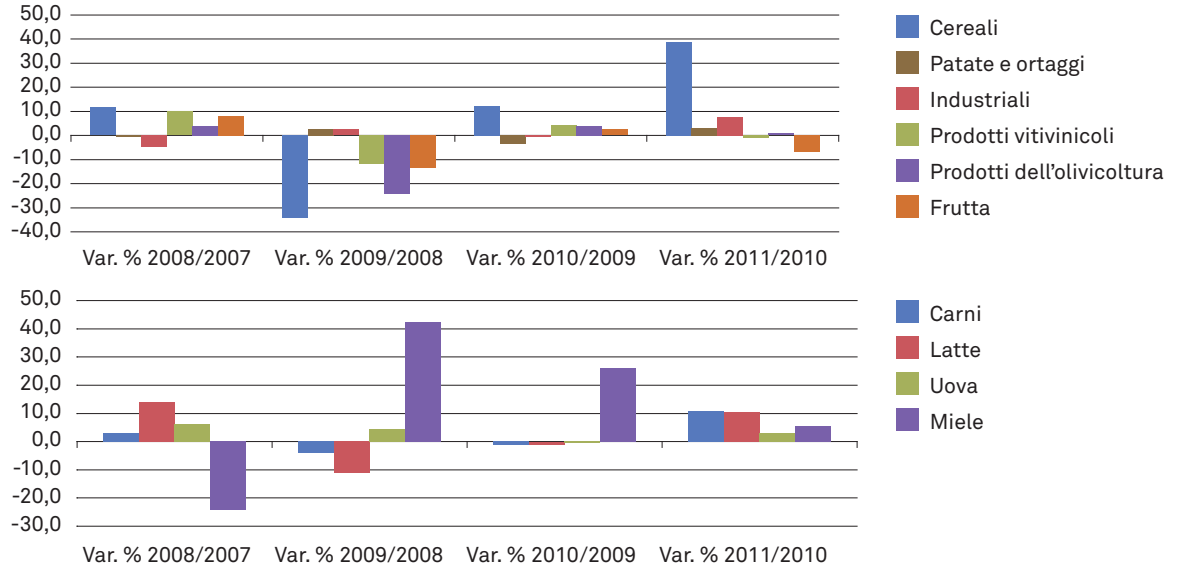
Infatti, a valori concatenati, si osserva come il settore primario mostri una stagnazione in riferimento al valore della produzione agricola, un lieve incremento per l'impiego dei consumi intermedi (+0,6%) e un arretramento per il valore aggiunto (-0,5%). In relazione, ai principali consumi intermedi si evidenzia una riduzione generalizzata in quantità, ad eccezione dei concimi. Tale andamento indica come a fronte del mantenimento sostenuto dei prezzi dei consumi intermedi, gli agricoltori ne razionalizzino via via l'utilizzo (si vedano i risultati esposti nel capitolo seguente).

Grafico 1.1 - Produzione, consumi intermedi e valore aggiunto ai prezzi di base della branca agricoltura, silvicoltura e pesca - numeri indici base 2005



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

Grafico 1.2 - Principali produzioni agricoli a valori correnti: variazione percentuale rispetto al precedente anno



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

Grafico 1.3 - Ragione di scambio, indice dei prezzi dei prodotti venduti e dei consumi intermedi

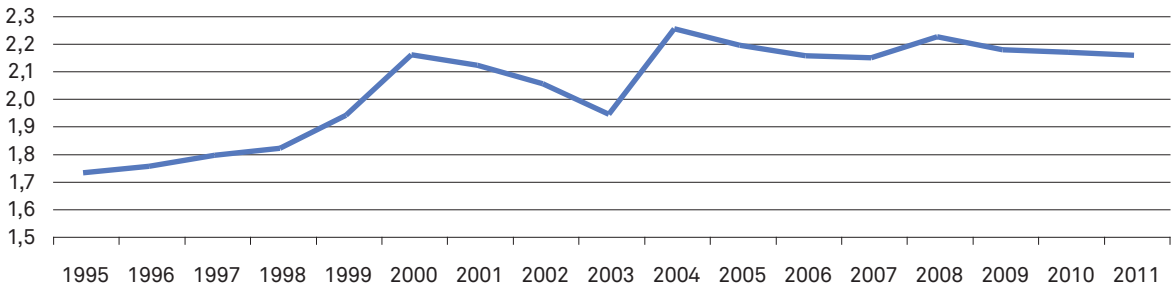
Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

In questo scenario va rilevata la nota positiva relativa al miglioramento della ragione di scambio nazionale del settore primario[1]. Seppur lieve, l'incremento positivo registrato, inverte un trend di costante peggioramento che aveva caratterizzato gli ultimi anni (grafico 1.3). Le difficoltà sul fronte della ragione di scambio è imputabile prevalentemente allo "schiacciamento", in termini di prezzo del settore primario rispetto agli operatori a valle (GDO e grande industria) e alle grandi imprese fornitrici di input produttivi. Infatti, se prendiamo ad esempio gli agrofarmaci, la metà dei prodotti venduti in Italia sono commercializzati da circa il 10% delle imprese.

Va anche segnalato come il settore risenta di una sostanziale stagnazione sul fronte della produttività dei fattori produttivi terra e lavoro.

Riguardo ai terreni agricoli (grafico 1.4), gli incrementi produttivi degli anni novanta non si riscontrano negli ultimi anni. È evidente che l'incremento di forme produttive a minore impatto ambientale abbiano inciso sulla produttività dei terreni. Inoltre, diversi studi dell'OCSE e della FAO hanno dimostrato come lo sfruttamento produttivo non possa essere ulteriormente innalzato con il progresso tecnico (De Castro P., 2011)

Grafico 1.4 - Produttività dei terreni agricoli

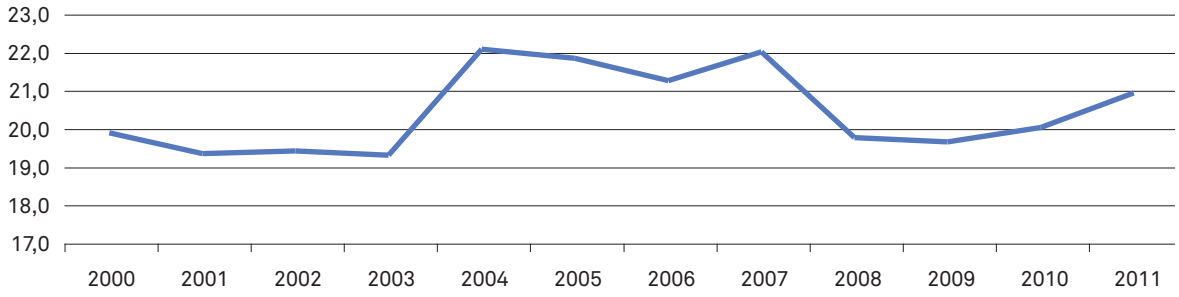


Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

1 *Ovvero il rapporto tra l'indice dei prezzi dei prodotti venduti e l'indice dei prezzi dei prodotti acquistati dagli agricoltori.*

Dal 2007, inoltre, si è assistito a una perdita di produttività del lavoro in agricoltura (grafico 1.5), anche se nel 2011 il valore sembra in aumento spinto sostanzialmente dalla riduzione degli occupati agricoli (cfr. par. 1.1.2).

Grafico 1.5 - Produttività del lavoro in agricoltura



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

1.1.1 Credito e investimenti

Il credito è diventato un tema cruciale per il settore agricolo nell'attuale contesto economico. In particolare, il settore agroalimentare rappresenta per il settore creditizio ben 75,8 miliardi di euro (consistenze di dicembre 2011), corrispondenti a circa l'8% del totale. Un importo che, se a distanza di un anno registra ancora un aumento del 6%, segnala contestualmente un brusco rallentamento della crescita rispetto al +12% registrato nel giugno scorso. In particolare, la ripartizione del dato aggregato sugli impieghi bancari per branca produttiva, evidenzia che il settore primario ha ridotto la crescita annua di 7,4 punti percentuali rispetto ai -4,2 punti percentuali dell'industria agroalimentare.

Con riferimento alla dinamica degli impieghi per il settore agricolo e agroalimentare si sottolinea che a livello territoriale le regioni del Nord Italia abbiano quasi dimezzato il tasso di crescita su base annua, passando da +13% di settembre a +7,2% di dicembre 2011; una diminuzione meno forte ha interessato le regioni dell'Italia centrale e meridionale (-4 e -2 punti percentuali, rispettivamente, tra la terza e la quarta frazione d'anno).

Il deteriorarsi delle condizioni di accesso al credito sta penalizzando soprattutto le imprese agricole di piccola e media dimensione che fanno maggiormente ricorso al credito bancario e hanno minore potere contrattuale rispetto al sistema bancario.

In realtà l'andamento dei prestiti ha risentito sia di fattori di domanda, riconducibili al peggioramento del quadro congiunturale, sia soprattutto, negli ultimi mesi dell'anno, di fattori di offerta, come conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari. Dal lato della domanda, l'aggravarsi della crisi sia in Italia sia nell'Eurozona sta determinando un problema di scarsa richiesta di credito proveniente dalle imprese che darebbe luogo a un *credit crunch* passivo, ovvero ad una scarsa propensione (o meglio rinuncia) ad investire da parte degli imprenditori. Dal lato dell'offerta la raccolta di denaro da parte del sistema bancario sta comportando un aumento dei margini applicati sui tassi d'interesse e richieste di maggiori garanzie accessorie per ottenere prestiti.

In particolare, come riportato nella tabella 1.1, i tassi sui finanziamenti per cassa, distribuiti per tipologia dell'operazione e durata originaria del tasso (ovvero per il periodo entro il quale contrattualmente il tasso d'interesse non può cambiare), hanno mostrato nel

2011, per il settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, un aumento che ha raggiunto lo scorso dicembre il 5,15% nei prestiti fino a 5 anni e il 5,27% per i finanziamenti oltre i 5 anni. Molto interessante è il confronto con i tassi praticati al totale delle branche di attività economica poiché evidenzia il maggior costo dei finanziamenti erogati al settore primario, con valori superiori di una volta e mezzo rispetto alla imprese industriali.

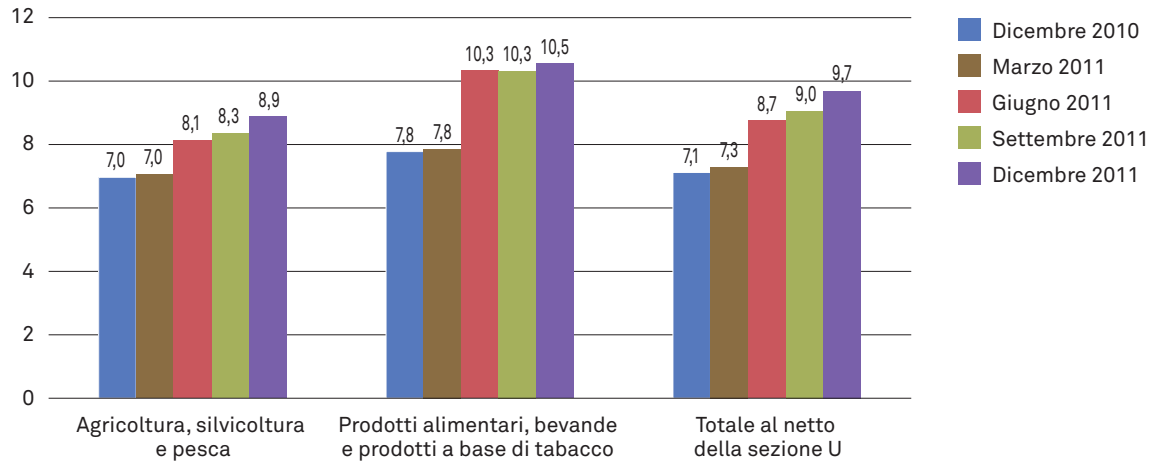
Tabella 1.1 - Tassi attivi sui finanziamenti per cassa-distribuzione per tipologia dell'operazione, durata originaria del tasso e attività economica della clientela

	Agricoltura			Totale branche			Differenziali		
	fino a 5 anni	oltre 5 anni	totale	fino a 5 anni	oltre 5 anni	totale	fino a 5 anni	oltre 5 anni	totale
30-06-2010	3,09	4,12	3,15	1,88	3,65	1,92	1,21	0,47	1,23
30-09-2010	3,15	4,03	3,21	1,99	3,84	2,03	1,16	0,19	1,18
31-12-2010	3,30	3,98	3,35	2,20	4,12	2,25	1,10	-0,14	1,10
31-03-2011	3,50	4,40	3,53	2,21	4,44	2,25	1,29	-0,04	1,28
30-06-2011	3,88	4,59	3,92	2,62	4,54	2,65	1,26	0,05	1,27
30-09-2011	4,52	4,88	4,54	2,84	4,76	2,87	1,68	0,12	1,67
31-12-2011	5,15	5,27	5,16	3,35	4,16	3,36	1,80	1,11	1,80

Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia.

Di fatto, ciò ha inciso inevitabilmente sui rapporti tra istituti di credito e imprese, che hanno fatto registrare un preoccupante, ma non inatteso, peggioramento di tutti gli indicatori di rischiosità creditizia. In particolare, il rapporto sofferenze lorde/impieghi distinto in base alla branca produttiva di riferimento ha evidenziato un progressivo peggioramento della qualità del credito per il settore agricolo (8,9% a dicembre 2011) e ancora di più per l'industria agroalimentare (10,5%) che a dicembre 2011 ha mostrato un valore maggiore rispetto a quello calcolato per il complesso delle attività economiche.

Grafico 1.6 - Rapporto sofferenze lorde su impieghi per branca produttiva (dati in %)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia.

Anche i tassi di decadimento trimestrali dei finanziamenti per cassa – espresso sugli importi –, che misurano dinamicamente l'incidenza delle nuove posizioni in sofferenza rispetto

al complesso di posizioni non in sofferenza all'inizio del periodo di rilevazione, dopo la contrazione del primo trimestre del 2011, a settembre hanno ripreso a crescere. In particolare, per il settore agricolo si registra a dicembre 2011 un valore dello 0,720%, in aumento rispetto al trimestre precedente (0,651% a giugno 2011) ma in leggero calo se raffrontato con il valore di dicembre 2010 (0,739%). Dalla scomposizione del tasso di decadimento per classi di affidamento si rileva come esso sia aumentato in misura maggiore per la classe di affidamento oltre 500.000 euro, passando dallo 0,778% di settembre 2011 allo 0,858% di dicembre dello stesso anno; minore la variazione per la classe di affidamento fino a 125.000 euro che a dicembre 2011 ha segnato un valore pressoché costante rispetto al trimestre precedente.

Interessante, anche in questo caso, il confronto con il tasso di decadimento registrato per il totale delle attività produttive: contrariamente al passato l'agricoltura ha mostrato per gli anni 2010 e 2011 una rischiosità minore delle altre branche.

Tabella 1.2 - Tasso di decadimento dei finanziamenti per cassa per il settore agricoltura, silvicoltura e pesca - distribuzione per classi di fido utilizzate

Fido globale utilizzato (classi di grandezza)	Valori				Differenziali rispetto al totale branche			
	< 125.000 euro	da 125.000 a < 500.000 euro	≥ 500.000 euro	Totale (≥ 0)	< 125.000 euro	da 125.000 a < 500.000 euro	≥ 500.000 euro	Totale (≥ 0)
30-06-2010	0,495	0,642	0,536	0,555	-0,153	-0,096	-0,076	-0,072
30-09-2010	0,294	0,43	0,622	0,545	-0,285	-0,238	-0,029	-0,105
31-12-2010	0,394	0,492	0,869	0,739	-0,259	-0,277	0,135	0,005
31-03-2011	0,282	0,409	0,534	0,483	-0,262	-0,214	-0,063	-0,114
30-06-2011	0,338	0,357	0,665	0,571	-0,25	-0,296	0,097	-0,007
30-09-2011	0,322	0,365	0,778	0,651	-0,228	-0,222	0,2	0,073
30-12-2011	0,328	0,421	0,858	0,720	-0,358	-0,379	0,034	-0,096

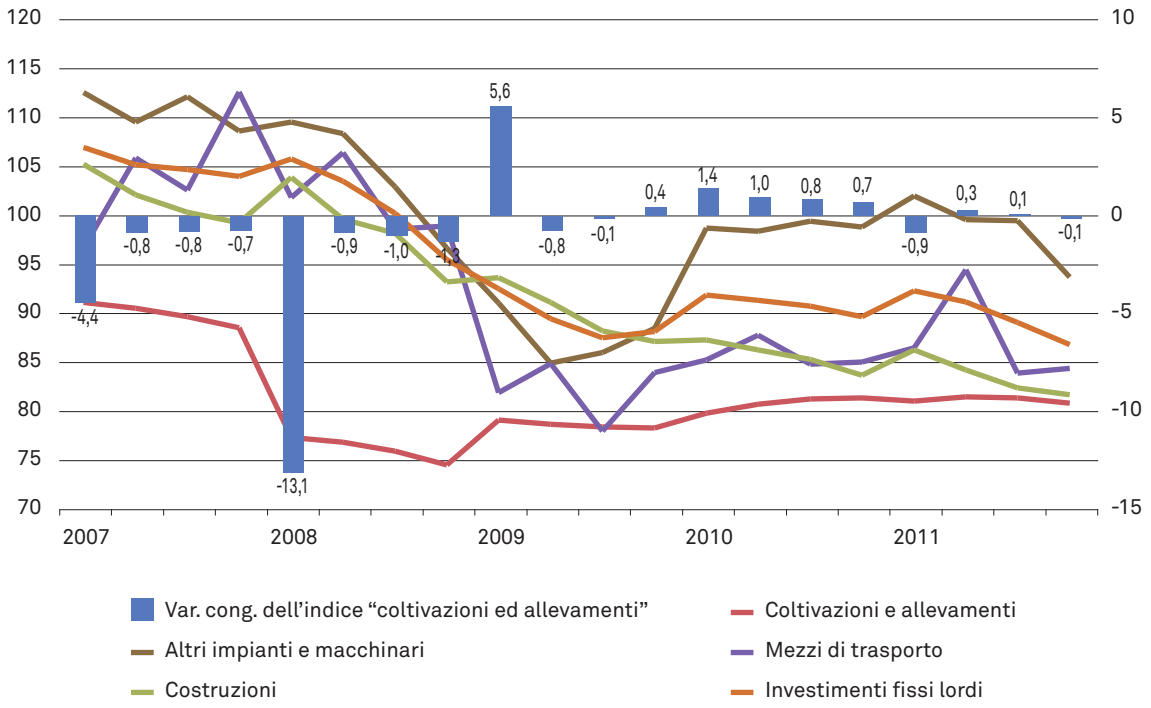
Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia.

La crescente difficoltà di accesso al credito si è riflessa negativamente sull'attività di investimento delle imprese agricole, sia pure con una dinamica diversa rispetto ad altre tipologie di investimento (costruzioni, mezzi di trasporto, impianti e macchinari). Nel 2011 gli investimenti fissi lordi per il settore primario sono rimasti pressoché invariati (+0,5%), dopo la crescita registrata per gli anni 2009 (+3,2%) e 2010 (+2,8%). In realtà osservando la dinamica di questa variabile a partire dal 2007, si osserva che la crisi economica attuale si è innestata su una propensione all'investimento del settore già molto debole, con un crollo a partire dal 2007. Il settore agricolo ha in qualche modo anticipato il trend registrato per gli altri settori e la ripresa che si è innescata a partire dai primi mesi del 2009 è stata troppo debole, con il succedersi di valori stazionari, per poter far ritornare il settore ai dati precedenti al 2007. Come per le altre tipologie di investimenti il trend degli investimenti fissi lordi può essere dipeso da una scarsa fiducia nei mercati da parte degli imprenditori, ma anche della necessità di questi di fronteggiare la crisi impiegando le risorse nella gestione ordinaria invece che negli investimenti.

Il livello più basso registrato per il settore agricolo però può essere ricondotto anche a criticità del sistema nel senso di difficoltà ad offrire garanzie agli intermediari finanziari date le ridotte dimensioni aziendali e non ad una minore propensione all'investimento da parte degli imprenditori.

L'analisi congiunturale conferma le difficoltà del settore primario in termini di investimenti: infatti, negli ultimi due anni si assiste ad una dinamica stagnante.

Grafico 1.7 - Investimenti fissi lordi - anni 2007-2011 (numeri indice base 2005=100 e variazioni percentuali rispetto al trimestre precedente per coltivazioni e allevamenti, valori concatenati)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

Il tasso di investimento[2], in media annua, per il settore agricoltura, silvicoltura e pesca è stato pari al 2,1%, stabile rispetto all'anno precedente. Durante l'anno, tale tasso si è mantenuto costante, con un leggero rialzo dal terzo trimestre del 2011.

Al fine di mettere in atto delle strategie per fronteggiare la crisi e migliorare l'accesso al credito per le imprese del settore agricolo il MiPAAF, a fine 2011, con il supporto tecnico di Ismea, ha raggiunto un importante risultato per l'implementazione del Fondo Credito nazionale[3]. Nei prossimi mesi l'iniziativa continuerà con la definizione della base giuridica nazionale (legge o decreto ministeriale); mentre le amministrazioni regionali, che vorranno avvalersi dello strumento, dovranno modificare i rispettivi PSR.

1.1.2 Il lavoro agricolo

Il 2011 ha fatto registrare, dopo le perfomance positive del 2010, un forte calo dei lavoratori in agricoltura (Grafico 1.8). Gli occupati agricoli si sono attestati al 3,7% sul totale degli occupati dell'intera economia. Secondo i dati Istat, nel 2011, sono stati 850mila gli occupati agricoli (-1,9% rispetto al 2010), dei quali 413mila dipendenti (+1%) e 438mila indipendenti (-4,4%). La riduzione dei lavoratori agricoli ha colpito soprattutto il Nord (-6,5%) e il Centro Italia (-4,6%), mentre si è verificato un aumento al Sud (+2,7%). Il calo di 16 mila

2 *Rapporto tra investimenti fissi lordi per coltivazioni e allevamenti e valore aggiunto lordo del settore ai prezzi di base.*

3 *Il metodo di calcolo dell'aiuto erogato sotto forma di mutuo agevolato (Fondo credito art. 50, 51, 52 Reg. CE 1974/2006) è stato approvato dalla Commissione Europea.*

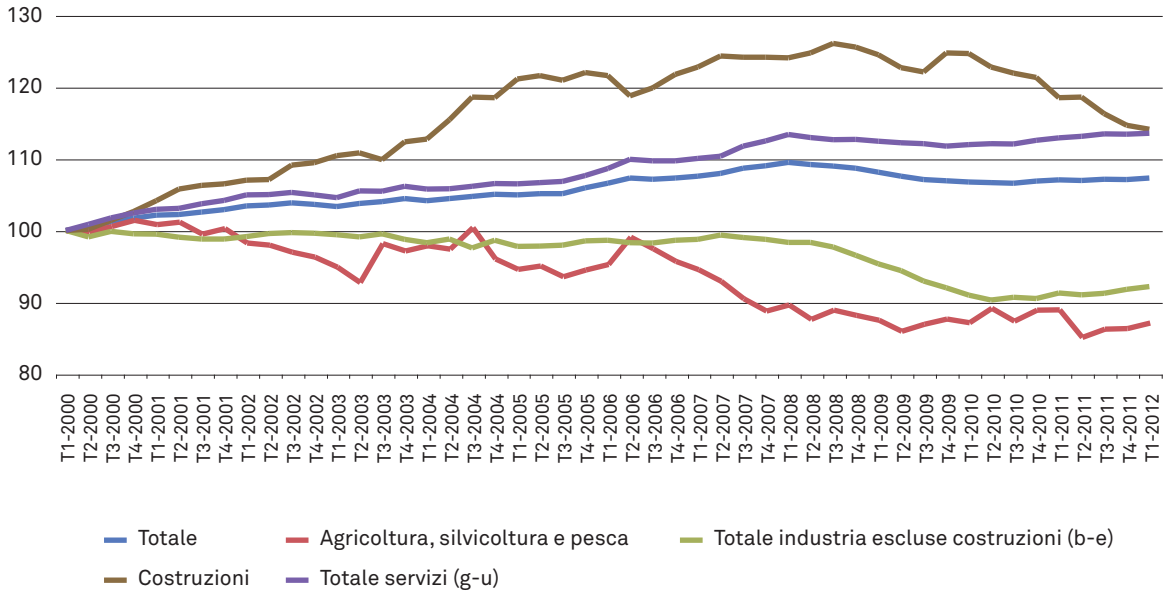
occupati per il settore agricolo ha riguardato tanto l'occupazione maschile (-1,7%) che femminile (-2,3%).

In ogni caso, l'andamento del 2011 si inserisce in un trend di lungo periodo contraddistinto dalla perdita di peso del settore nell'economia nazionale, l'aumento della manodopera straniera e da una importanti cambiamenti normativi.

In particolare, in riferimento all'occupazione straniera, nel 2011, ha raggiunto il valore di 103 mila occupati con una variazione positiva del 23% rispetto all'anno precedente e addirittura del 90% rispetto al 2008. Nello stesso periodo è aumentato per il settore agricolo il tasso di irregolarità[4] dell'occupazione (37% nel 2011). Per contrastare tale fenomeno e regolamentare quei rapporti di lavoro occasionali a carattere saltuario, il governo italiano ha dato applicazione, per la prima volta in occasione della vendemmia del 2008 (limitatamente a studenti e pensionati), alla disciplina contenuta nella Legge Biagi (legge n. 30 del 2003) in tema di *"prestazioni occasionali di tipo accessorio reso da particolari soggetti"*. Sono stati introdotti in questo modo i cosiddetti voucher (buoni lavoro), che garantiscono, oltre alla retribuzione, anche la copertura previdenziale presso l'Inps e quella assicurativa presso l'Inail.

Come riportato nell'ultimo rapporto annuale dell'Inps, lo strumento dei voucher è stato molto usato dal settore agricolo e ha portato risultati estremamente positivi, contrastando il fenomeno del lavoro nero e dando la possibilità a studenti, casalinghe e anziani di integrare il proprio reddito in piena trasparenza.

Grafico 1.8 - Occupati per branche di attività economica - anni 2000-2011 (numeri indice: base primo trimestre 2000=100)



Fonte: elaborazione INEA su dati Istat.

4 *Occupati irregolari sugli occupati totali. Secondo la definizione standardizzata a livello internazionale, il lavoro irregolare corrisponde alle attività continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente: occasionali; svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe, pensionati; svolte da stranieri residenti e non regolari; plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.*

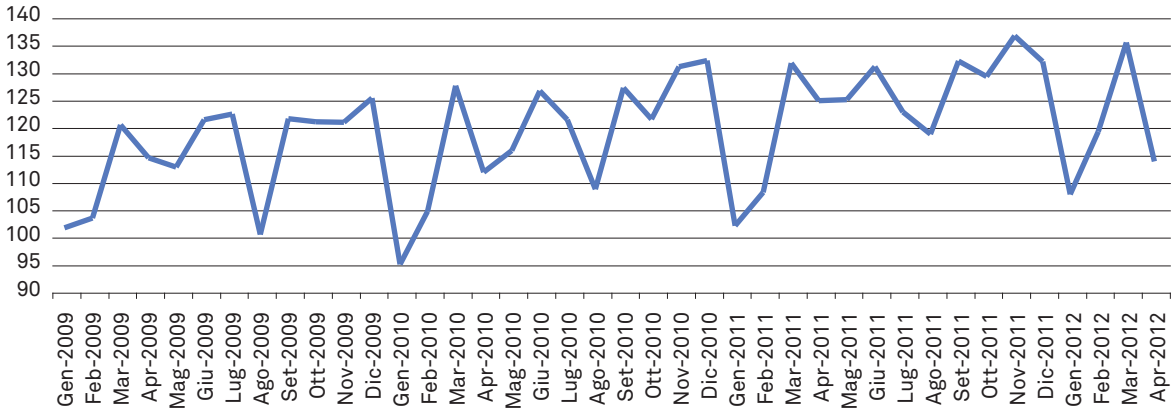
5 *I dati presenti sull'osservatorio sul mondo agricolo dell'Inps sono ripartiti oltre che per tipologia di lavoro (dipendente e autonomo) anche per le diverse categorie di lavoratori autonomi e per fasce di età. Analizzando questi dati si evidenzia il forte peso degli imprenditori agricoli sul totale dei lavoratori indipendenti.*

Analizzando i dati dell'occupazione in base alla classe di età emerge che nel 2011 i lavoratori indipendenti, compresi tra i 15 e 34 anni, il tasso di variazione annuo ha segnato un meno 14% rispetto al 2010. In leggero aumento lo stesso dato per i lavoratori dipendenti che hanno registrato una variazione media annua di +0,3%. In particolare, considerando che una larga parte dei lavoratori indipendenti che lavorano in agricoltura sono imprenditori agricoli[5] evidentemente si assiste ad una fase di scoraggiamento dei giovani ad intraprendere l'attività agricola, ciò a significare che nonostante le politiche rivolte proprio a favore dei giovani (si veda quanto riportato nel paragrafo 3.2 della presente parte), si acuisce sempre più la senilizzazione dell'agricoltura italiana. Questa difficoltà, congiuntamente alla scarsa mobilità fondiaria, crea delle rigidità importanti per lo sviluppo futuro dell'agricoltura italiana.

1.2 Gli andamenti dell'industria alimentare

Nel 2011 il fatturato dell'industria alimentare italiana ha mostrato un avanzamento di 2,4 punti percentuali, raggiungendo i 127 miliardi di euro e confermando quindi le performance positive del 2010. In particolare, l'ISTAT evidenzia per il 2011 un indice del fatturato pari a 124,4 (base 2005=100), denotando una crescita del 5% rispetto al precedente anno.

Grafico 1.9 - Indice del fatturato dei prodotti industriali - dati mensili - base 2005=100



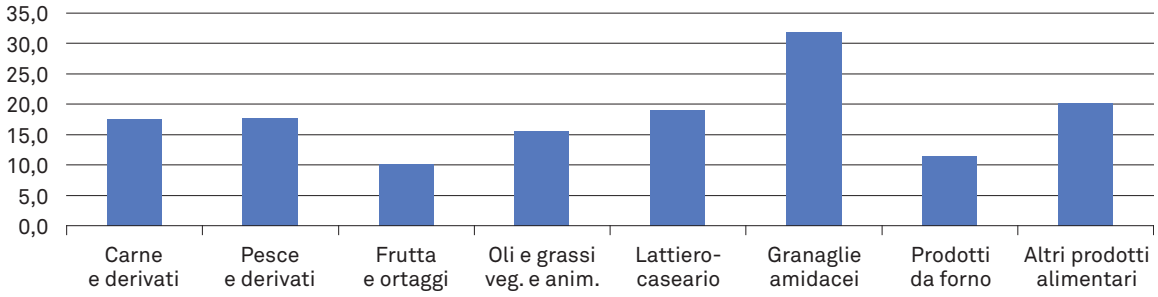
Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat (I.Stat).

Tabella 1.3 - Evoluzione del fatturato dell'industria alimentare, indici grezzi - 2005=100

	2009	2010	2011	2012			
				gennaio	febbraio	marzo	aprile
Carne e derivati	116,1	109,1	128,3	117,6	119,7	130,6	118,4
Pesce e derivati	108,9	101,4	119,4	88,1	100,9	123,3	116,6
Frutta e ortaggi	123,4	112,8	124,3	116,6	127,1	140,3	117,7
Oli e grassi vegetali e animali	130,5	123,9	143,3	146,9	138,6	144,9	114,8
Lattiero-caseario	103,7	100,0	119,1	99,8	106,3	127,6	111,3
Granaglie e prod. amidacei	124,4	116,8	154,2	147,3	156,9	163,1	152,5
Prodotti da forno	104,1	93,6	104,3	92,9	105,3	114,6	89,2
Altri prodotti alimentari	120,9	115,7	139,1	124,7	132,3	152,2	145,5

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat (banca dati I.Stat).

Grafico 1.10 - Variazione percentuale 2010-2011 dell'indice di fatturato dell'industria alimentare



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat (banca dati I.Stat).

I dati relativi al 2012 si fermano ai primi quattro mesi e sono caratterizzati da andamenti molto altalenanti. Comunque, l'industria alimentare, nonostante la crisi economica, presenta anche per questo scorcio di anno, un indice alla produzione decisamente più elevato di quello dell'insieme delle attività manifatturiere.

Dal punto di vista quantitativo, invece, la produzione ha mostrato una contrazione dell'1,7%, a causa anche della spesa stagnante, così come si è ridotto il numero di imprese operanti nel settore, che scende a 6.300 (per le aziende con oltre 9 addetti) rispetto ai 6.450 dell'anno precedente. In leggero calo anche il numero di addetti che passa da 410 mila nel 2010 a 408 mila nel 2011. Secondo Federalimentare, le realtà che più di tutte hanno sofferto dell'andamento negativo dell'occupazione sono state in prevalenza le medie e le grandi imprese, le industrie del settore "vegetale" e quelle ubicate nelle regioni meridionali.

Nel 2011 si registra un indebolimento della capacità del settore a far fronte ai propri impegni finanziari. Federalimentare evidenzia come siano in prevalenza le piccole imprese (10-49 addetti), residenti nelle regioni del Centro Italia e del Mezzogiorno, a manifestare maggiori difficoltà.

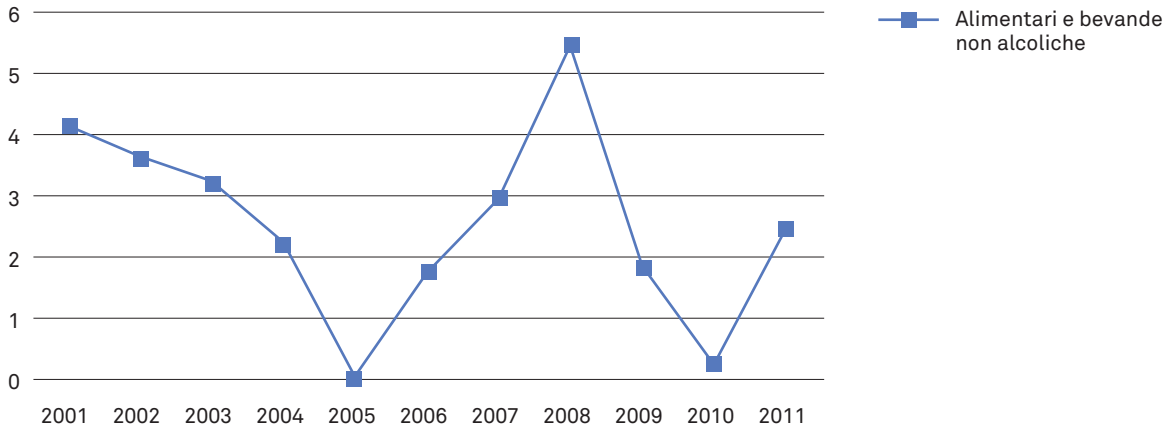
D'altra parte, nonostante alcune problematicità, le industrie alimentari manifestano un livello di fiducia nell'andamento dell'economia italiana e in particolare della propria impresa migliore rispetto al totale delle imprese italiane. Infatti, l'industria alimentare è riuscita a mantenere una certa espansione produttiva in un periodo caratterizzato da una pesante crisi economica. Viceversa sulle prospettive del settore pesano gli effetti del terremoto in considerazione che l'Emilia-Romagna rappresenta ben il 27% della produzione nazionale. Ulteriore elemento di criticità per l'industria alimentare nazionale è costituito dalla stagnazione della domanda interna, con riferimento in particolare ai consumi domestici.

1.3 I consumi delle famiglie

La difficile congiuntura economica e l'aumento dell'inflazione nel 2011 (+1,3%) rispetto al 2010, hanno inciso sulla contrazione dei consumi reali e sulla sostanziale stagnazione dei consumi nominali. A soffrire maggiormente, dopo il settore dei trasporti (-1,7%), è stato proprio quello alimentare, che ha evidenziato una riduzione a prezzi costanti dell'1,3%, ma che in ragione dell'incremento dei prezzi (+2,4), secondo i dati Istat, registra un aumento nominale dell'aggregato alimentare e bevande non alcoliche dell'1,1%

All'interno di un andamento altalenante dei prezzi al consumo (gafico 1.11), che negli ultimi anni era stato caratterizzato da un trend al ribasso, la crescita dei prezzi dei beni alimentari (+2,4%), pur risultando inferiore a quella dell'inflazione (2,8%), può tuttavia essere valutata in modo positivo, anche in rapporto all'anno precedente (+0,2%).

Grafico 1.11 - Andamento dell'indice dei prezzi al consumo per alimentari e bevande non alcoliche per l'intera collettività nazionale (variazioni % rispetto all'anno precedente)



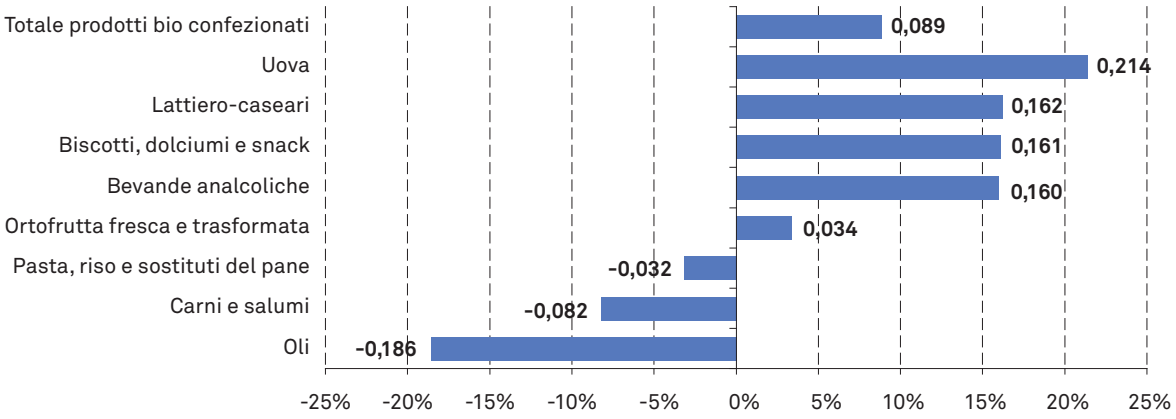
Fonte: elaborazione INEA su dati Istat.

La parziale riconfigurazione dei comportamenti di acquisto e di consumo delle famiglie italiane ha rappresentato la risposta al declino dei redditi reali e alle preoccupazioni generate dalla crisi economica. Nel 2011 le vendite di prodotti alimentari sono cresciute nei discount dell'1,6% rispetto al 2010, mentre nello stesso periodo ipermercati e negozi tradizionali hanno registrato un calo delle vendite (rispettivamente -0,6% e -1,4%). L'utilizzo sempre maggiore della formula "discount" ha determinato nell'ultimo decennio un aumento della loro quota di mercato del 53%, attestandosi a circa il 10% del totale nazionale (Federdistibuzione, 2012).

Nei supermercati e ipermercati aumentano gli acquisti di prodotti con *private label*, che tra il 2008 e il 2011 hanno visto passare la propria incidenza sulle vendite *grocery* dal 14,2% al 16,5% (Rabobank, 2011), e cresce l'attenzione dei consumatori verso i prodotti in promozione: nel 2011 il peso delle vendite in promozione del *grocery* nella distribuzione moderna è stato di circa il 27% contro un dato di poco superiore al 22% registrato nel 2008.

La crescente attenzione al prezzo risultante da questa generale tendenza si accompagna ad una altrettanto marcata attenzione alla qualità e al legame dei prodotti con il territorio. Questa duplice attenzione del consumatore ha sostenuto lo sviluppo della filiera corta. Nel 2011 sono stati registrati circa 900 farmers market, per un totale di 20.800 aziende agricole coinvolte. I prodotti maggiormente acquistati sono verdura e frutta seguiti dai formaggi, per una spesa media annua indicativa di circa 26 euro pro-capite. Una dinamica particolarmente interessante in tal senso ha riguardato anche il consumo di prodotti biologici: nel 2011 si evidenzia, nonostante la crescente attenzione al risparmio, una crescita del valore dei consumi degli acquisti di prodotti bio nella GDO dell'8,9% rispetto al 2010, confermando il trend positivo in atto da alcuni anni (grafico 1.12).

Grafico 1.12 - Andamento del valore degli acquisti domestici dei principali prodotti biologici confezionati (variazioni % 2011-2010)



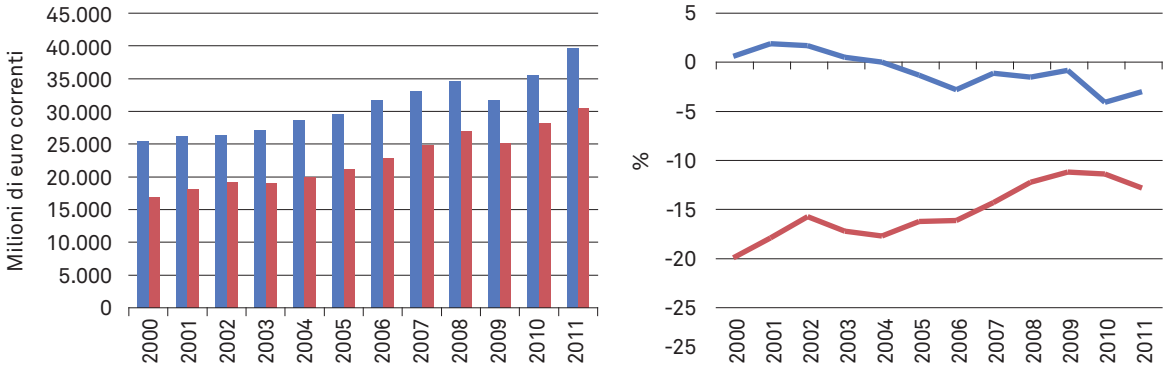
Fonte: elaborazioni INEA su dati ISMEA, Panel Famiglie GFK-Eurisko.

Crescita che ha continuato ad interessare anche i prodotti *time saving. In particolare*, nel 2011 i prodotti ortofrutticoli di IV gamma hanno generato un volume d'affari pari a quasi 800 milioni di euro, in aumento del 5% rispetto al 2010, a conferma del ruolo ormai cruciale giocato dalla sedimentazione di alcune tendenze socio-demografiche progressivo invecchiamento della popolazione, famiglie meno numerose, incremento della popolazione, organizzazione del lavoro) Questi elementi stanno continuando a guidare le trasformazioni del paniere di spesa degli italiani. Sono infatti cresciuti in maniera significativa i consumi di prodotti appartenenti a tradizioni gastronomiche di altri paesi o a forte connotazione salutistica. Tra il 2003 e il 2011 le categorie di prodotto etnico hanno registrato un incremento del 105% mentre i prodotti probiotici o dietetici del 78% (Ancc-Coop, 2011).

1.4 Il commercio con l'estero

Il sistema agroalimentare italiano nel 2011 ha mostrato un andamento dei flussi commerciali decisamente positivo. Le esportazioni si sono attestate a 30,5 miliardi di euro correnti, ovvero in crescita dell'8,5% rispetto al 2010. Anche le importazioni sono aumentate di ben 11,5 punti percentuali, portando la spesa nazionale per fornitura estere a 39,5 miliardi di euro. Sulla base dei dati Istat, a partire dal 2000 il sistema agroalimentare ha manifestato un costante miglioramento del saldo normalizzato, diversamente al totale del sistema produttivo nazionale che ha fatto registrare un costante peggioramento.

Grafico 1.13 - Flussi commerciali AA e confronto tra saldo normalizzato AA e totale nazionale



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

I principali prodotti di esportazione per il sistema agroalimentare sono quelli del Made in Italy, con crescita sia in termini di quantità che di prezzo per pressocché tutti i prodotti. Sul fronte delle importazioni, i principali prodotti sono perloppiù commodity. Infatti, il made in Italy alimentare continua a mantenere e incrementare le sue quote all'estero anche nei primi mesi del 2012, di oltre un punto percentuale. Viceversa, si riduce la vendita estera dei prodotti agricoli non trasformati.

Tabella 1.4 - Principali prodotti di esportazione del sistema agroalimentare italiano

	Valore 2011 (.000 euro)	Quota %	Sn %	Valore %	Variazione 2011/2010 componente quantità %	Variazione 2011/2010 componente prezzo %
Pasta alim. non all'uovo, né farcita	1.370.300	4,49	95,5	8,8	3,7	4,9
Conserve di pomodoro e pelati	1.306.256	4,28	82,4	0,2	4,3	-3,9
Vini rossi e rosati DOP confezionati (dal 2010)	1.223.874	4,01	97,6	7	2,1	4,7
Prodotti dolciari a base di cacao	1.115.963	3,66	26,2	10,5	9,6	0,8
Olio di oliva vergine ed extravergine	939.917	3,08	-2,7	9,8	10,2	-0,4
Caffè torrefatto, non decaffeinizzato	833.841	2,73	72,4	24,6	10	13,3
Altri prodotti alimentari	823.241	2,7	-7,1	9,2	28,2	-14,8
Biscotteria e pasticceria	805.067	2,64	33,9	5,8	4,7	1,1
Grana Padano e Parmigiano Reggiano	774.030	2,54	99,5	20,6	0,8	19,7
Mele (escl. le secche)	707.279	2,32	93,8	22,7	13	8,5
Vini rossi e rosati IGP confezionati (dal 2010)	629.404	2,06	98,3	16	11,5	4,1
Uva da tavola	569.728	1,87	86,5	2,1	2,9	-0,8
Altre carni suine preparate	562.697	1,85	72,8	8	8,6	-0,5
Succhi di frutta	519.746	1,7	38,6	12,7	0,6	12
Riso	496.998	1,63	76,4	-0,1	-9,9	10,9
Panetteria	480.579	1,58	26,9	8	3,8	4
Vini bianchi IGP confezionati (dal 2010)	472.516	1,55	98,5	8,1	5,7	2,3

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

Tabella 1.5 - Principali prodotti di importazione del sistema agroalimentare

	Valore 2011 (.000 euro)	Quota %	Sn %	Valore %	Variazione 2011/2010 componente quantità %	Variazione 2011/2010 componente prezzo %
Pesci lavorati	1.675.779	4,23	-81	7,7	2,9	4,7
Panelli, farine e mangimi	1.332.983	3,37	-59,7	11,7	1,3	10,2
Crostacei e molluschi congelati	1.306.282	3,3	-85,1	17,7	2,1	15,2
Caffè greggio	1.240.567	3,13	-96	45,7	0,1	45,6
Frumento tenero e spelta	1.230.034	3,11	-96	43,7	2,7	40
Carni suine semilavorate, fresche o refr.	1.206.228	3,05	-94,3	3,3	-8,3	12,6
Zucchero e altri prod. saccariferi	1.006.830	2,54	-75,5	43,9	14,3	25,8
Olio di oliva vergine ed extravergine	992.619	2,51	-2,7	1,8	3,6	-1,8
Carni bovine: semilavorate fresche o refr.	957.223	2,42	-79,9	1,5	-5	6,8
Cuoio e pelli	956.226	2,42	-65,9	25,2	11,1	12,7
Altri prodotti alimentari	948.404	2,4	-7,1	1,5	-6,9	9
Bovini da allevamento	941.104	2,38	-98,2	-0,6	-1,5	0,9
Oli di semi e grassi vegetali	850.448	2,15	-53,9	19,8	-4,4	25,3
Formaggi semiduri	764.745	1,93	-77,7	9,3	2,6	6,5
Latte liquido sfuso	730.411	1,85	-98,8	19,2	10,2	8,1

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat.

CAPITOLO 2

LA COMPETITIVITÀ DELLE AZIENDE AGRICOLE[1]

La progressiva riduzione del sostegno alle produzioni garantito dalla politica agricola comunitaria e la concomitante liberalizzazione dei mercati pone sempre più in risalto il tema della competitività del settore agricolo. In questo lavoro l'attenzione è rivolta alla prospettiva che è propria dell'azienda agricola, nell'intento di verificare le modalità di utilizzo delle risorse interne e le scelte gestionali messe in atto dall'imprenditore per garantire un livello remunerativo della propria attività pari almeno al costo opportunità dei fattori produttivi da lui impiegati. Esso vuole quindi costituire un contributo conoscitivo della situazione in atto attraverso l'analisi del campione RICA[2], inserito nell'indirizzo più generale di ampliare tutti quegli accertamenti e quelle valutazioni che configurino la Rete quale strumento di monitoraggio permanente sull'andamento dei costi e della redditività nell'agricoltura italiana.

Le valutazioni relative alla redditività dei fattori produttivi conferiti dall'imprenditore hanno sempre formato parte integrante delle analisi riguardanti i risultati economici delle aziende aderenti alla RICA. Fino al 2007, oltre ai tradizionali indicatori incentrati prevalentemente sul reddito netto, per ogni singola azienda la procedura stimava la redditività del fattore lavoro[3]. Modalità alternative di tali stime sono state prima utilizzate per studi riguardanti singoli ambiti territoriali o singoli comparti produttivi e poi, con riferimento al 2007, l'intero campione RICA. I risultati sono stati presentati nella edizione 2010 del Rapporto sullo Stato dell'agricoltura e, insieme a quelli relativi ai costi di produzione, divulgati anche attraverso il sito INEA. Con uno studio in corso di svolgimento[4] i criteri messi a punto per l'analisi della redditività e dei costi di produzione saranno applicati ai dati del periodo 2003-2010 per ampliare e articolare ulteriormente lo schema metodologico e indagare sulle determinanti della competitività aziendale in generale.

L'analisi è articolata in due parti. Nella prima vengono esaminati i risultati economici aziendali, utilizzando come indicatori la Produzione Lorda Vendibile (PLV) e il Reddito Netto (RN). Con la seconda parte è esaminata la redditività in senso stretto, ovvero il rapporto tra reddito conseguito e fattori produttivi conferiti. L'annata contabile considerata è il 2010, i cui risultati sono analizzati in riferimento alla localizzazione delle aziende e al loro assetto strutturale ed organizzativo; per alcuni indicatori si procede al confronto con i dati 2009.

---

1 *Alla elaborazione dei dati ha partecipato Mauro Santangelo.*

2 *La RICA, Rete di Informazione Contabile Agricola, è lo strumento ideato dalla Commissione Europea allo scopo di conoscere l'evoluzione dei redditi dell'agricoltura europea e il funzionamento economico delle aziende agricole. Per maggiori informazioni si veda il Reg. (CE) n. 1217, del 30 novembre 2009, di istituzione della RICA comunitaria.*

3 *Attribuendo al fattore stesso una quota parte del Reddito Netto ottenuta sottraendo dal valore totale le remunerazioni del capitale fondiario e del capitale di esercizio calcolato e ai tassi, rispettivamente, del 2 e del 5%.*

4 *Redditività e costi di produzione dell'agricoltura italiana - Un'analisi basata sul campione RICA, Studio finanziato dal MiPAAF.*

2.1 Produttività e redditività generale delle aziende

I risultati dell'Indagine RICA per l'anno contabile 2010 (box 1), con riferimento ad un sub-campione di aziende costante nei due anni, evidenziano un miglioramento rispetto all'anno precedente delle performance economiche delle aziende, espresse in termini di Produzione Lorda Vendibile (PLV) e di Reddito Netto (RN). Questi due indicatori, infatti, hanno registrato un incremento rispettivamente del 4,8 % e del 7,8%, frutto di un miglioramento della produttività, che accoppiata ad una sostanziale stabilità dei costi di produzione aziendali, avvenuta attraverso il contenimento delle quantità dei mezzi tecnici (per far fronte all'aumento del loro costo unitario) o il prolungamento della durata tecnica delle macchine e dei fabbricati (con la riduzione degli ammortamenti) e attraverso una riorganizzazione dei processi produttivi verso sistemi più estensivi, determina un sensibile incremento del RN. In altre parole, le strategie aziendali riscontrate nel corso del 2010, a fronte di un incremento dei costi unitari di produzione, si sono orientate a una razionalizzazione delle spese complessive anche a detrimento degli investimenti (si veda quanto detto nel paragrafo precedente).

Sempre con riferimento al campione costante, per l'anno contabile 2010 il valore medio della PLV per azienda è stata di 109.000 €, quello del RN di 45.000 €, che quindi rappresenta il 41,8% della produzione (tabella 2.1). Si tratta di importi di tutto rilievo[5], che però nascondono una elevata variabilità, nella quale situazioni soddisfacenti convivono con contesti al limite della sostenibilità economica. Tale variabilità appare strettamente correlata sia alle caratteristiche strutturali delle aziende in esame, in particolare alla loro dimensione fisica ed economica e all'ordinamento produttivo praticato, sia alla localizzazione geografica delle aziende rilevate, tutti elementi che agiscono in maniera significativa sulla redditività delle stesse unità produttive.

Tabella 2.1 - Produttività e redditività aziendale del campione costante RICA 2009-2010

	PLV aziendale	RN aziendale	RN_s aziendale	RN/PLV	RN_s/PLVs
2009	103.747	42.111	29.670	40,6%	32,5%
2010	108.689	45.389	32.589	41,8%	34,0%
Var. 2010/09	+4,8%	7,8%	9,8%		

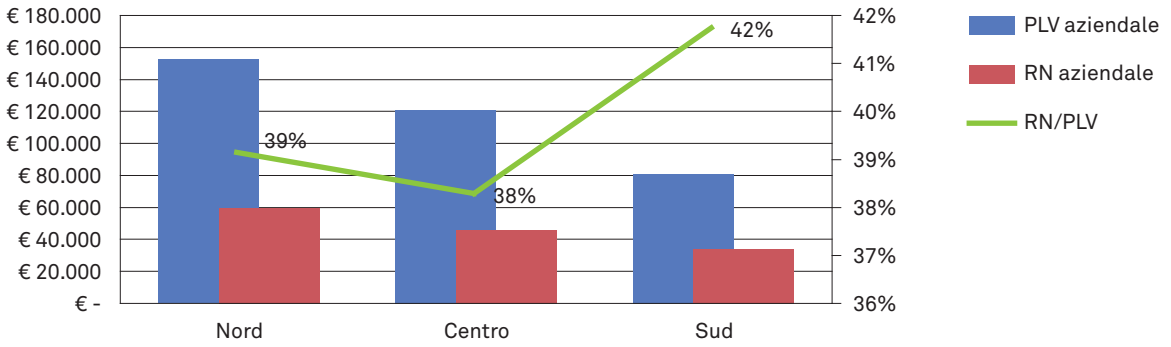
Fonte: BD RICA 2010.

Iniziando proprio dalla localizzazione geografica delle aziende, si rileva come i livelli più alti di produttività e redditività aziendale (RICA 2010) si raggiungano nella circoscrizione settentrionale, nella quale ricade il 43% del campione analizzato, i cui valori si pongono al di sopra della media nazionale per ambedue gli indicatori utilizzati. Per contro, sono le aziende RICA dell'Italia centrale e, ancor più quelle meridionali, a conseguire livelli produttivi e reddituali decisamente più contenuti in termini assoluti. Tuttavia, è interessante notare come sia proprio la circoscrizione meridionale a conservare la porzione maggiore del proprio fatturato come RN (42%), le cui aziende sono caratterizzate da una più bassa incidenza dei costi espliciti, anche a motivo di una minore capitalizzazione e di un più alto impiego di lavoro familiare (grafico 2.1).

5 *Occorre però precisare che i dati dell'Indagine RICA fanno riferimento ad un universo di aziende (il cosiddetto Campo di osservazione) che esclude le piccolissime aziende, vale a dire quelle che hanno un fatturato inferiore ai 4.000 € di Produzione Standard.*

I risultati peggiori, invece si registrano nell'area centrale del Paese, dove il RN rappresenta appena il 38% del valore della produzione, come pure appare al disotto della media nazionale la redditività nell'area settentrionale (39%).

Grafico 2.1 - Produttività, redditività aziendale e sua incidenza, per circoscrizione

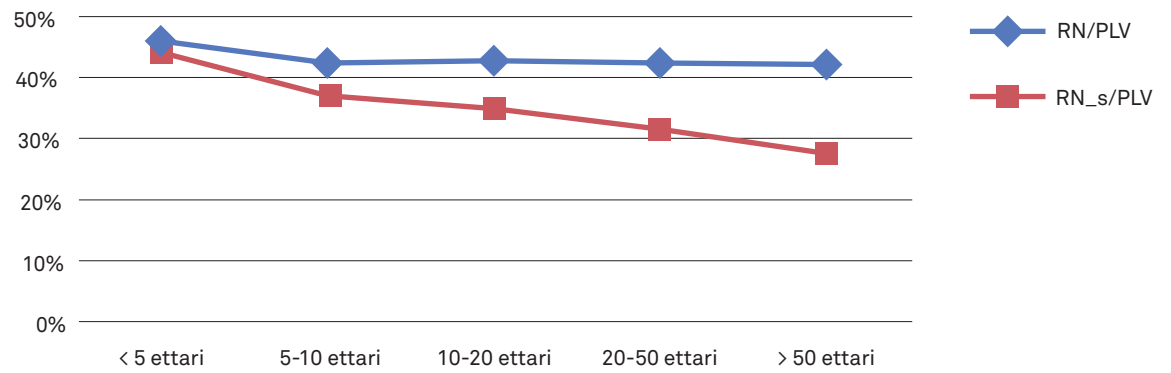


Fonte: BD RICA 2010.

Naturalmente, su questi risultati incidono diversi aspetti di carattere strutturale, in primo luogo il modello organizzativo prevalente adottato dalle aziende agricole. Il parametro di efficienza economica considerato, il RN, racchiude infatti i compensi di tutti i fattori produttivi apportati dall'imprenditore e dalla sua famiglia, in primis il lavoro e i capitali, insieme alle capacità gestionali. Ragion per cui, per i modelli organizzativi aziendali a forte connotazione familiare, in cui cioè prevale la forza lavoro presente all'interno della famiglia dell'imprenditore, il costo del lavoro non rappresenta un costo per l'azienda e rimane ricompreso all'interno del RN aziendale; viceversa, nelle forme di conduzione in cui necessariamente si fa ricorso alla manodopera extra-aziendale, sia per far fronte alle maggiori dimensioni dell'azienda agricola, che per l'adozione di ordinamenti produttivi più intensivi, il compenso per il fattore lavoro rappresenta un costo esplicito (sottoforma di salari e oneri sociali), determinando una contrazione del RN aziendale.

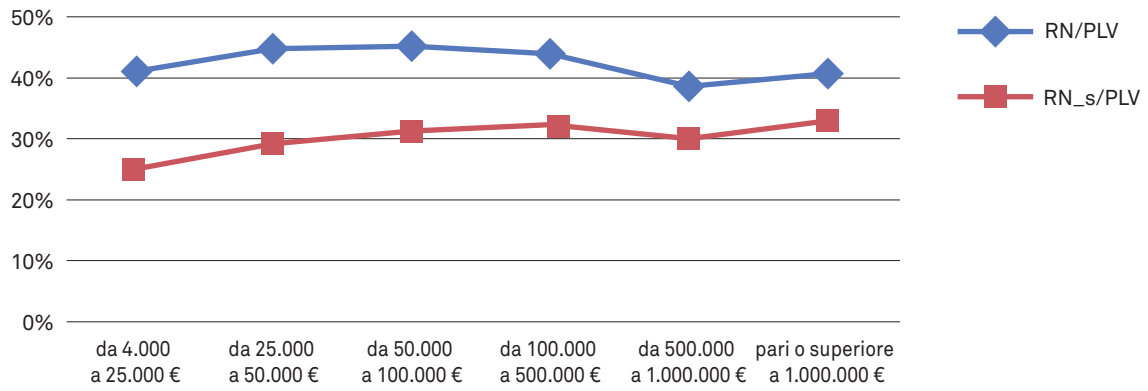
Una conferma a quanto appena affermato si rinviene analizzando l'incidenza del RN sul valore della produzione esaminata in relazione alla dimensione aziendale, sia essa fisica, che economica (grafici 2.2a e 2.2b) e riferita all'intero campione contabilizzato per l'anno 2010. Al crescere della dimensione aziendale, specie in termini fisici, l'incidenza del RN tende a diminuire, in particolare per il maggior ricorso alla manodopera extra-aziendale.

Grafico 2.2a - Redditività aziendale, al lordo e al netto degli aiuti, per dimensione fisica



Fonte: BD RICA 2010.

Grafico 2.2b - Redditività aziendale, al lordo e al netto degli aiuti, per dimensione economica



Fonte: BD RICA 2010.

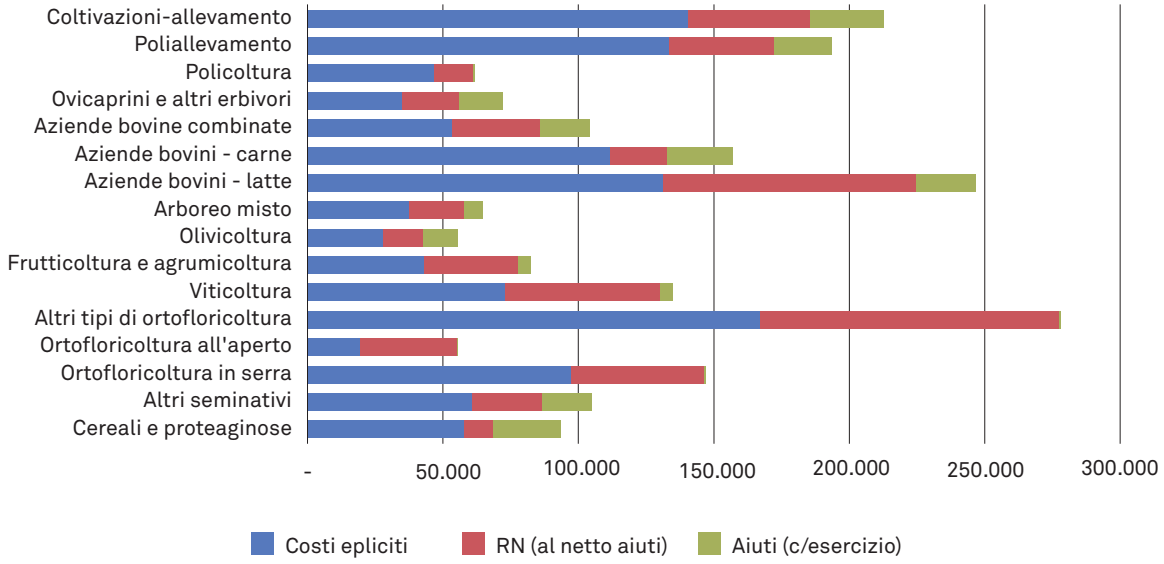
Gli stessi grafici mostrano anche l'andamento del RN ottenuto al netto degli aiuti pubblici[6]. Oltre alla scontata contrazione della redditività aziendale in assenza del sostegno, i grafici mostrano andamenti differenti per le due tipologie dimensionali, che trovano spiegazione nelle caratteristiche strutturali assunte dalle aziende nei diversi ordinamenti produttivi. Più precisamente, le maggiori dimensioni fisiche si riscontrano in corrispondenza di ordinamenti produttivi quali i seminativi, gli allevamenti di erbivori (bovini e ovicaprini) e i misti, che costituiscono gli ordinamenti tradizionalmente più sostenuti dalle politiche di mercato. Conseguentemente, la privazione degli aiuti, che penalizza particolarmente i suddetti ordinamenti, colpisce proprio le aziende di maggiore estensione. Viceversa, le classi dimensionali minori riguardano per lo più aziende ortofloricole o specializzate in coltivazioni permanenti che, fatta eccezione per le olivicole, nell'attuale funzionamento della politica comunitaria sono tra le tipologie aziendali meno beneficiarie di aiuti pubblici, tanto che per esse la riduzione di redditività è davvero molto contenuta, se non del tutto trascurabile. L'evoluzione della politica agricola comunitaria, che nella ipotesi avanzata per il post 2013 prevede di erogare i pagamenti diretti proporzionalmente all'estensione delle superfici, pur con l'inserimento di tetti agli importi ricevuti, continuerà dunque ad assegnare un sostegno significativo alle aziende più ampie, perpetuando la situazione appena descritta. In relazione alla dimensione economica, vi è da segnalare nelle classi maggiori ricadono prevalentemente aziende che praticano indirizzi produttivi più intensivi, generalmente meno sostenuti dalle politiche di settore, ragion per cui il grafico 2.2b mostra la tendenza ad un riavvicinamento della redditività con e senza gli aiuti, partendo da divari più ampi in corrispondenza delle aziende con dimensione economica minore.

L'efficienza aziendale, intesa come capacità di remunerare soddisfacentemente i fattori produttivi apportati dall'imprenditore, appare molto mutevole anche in ordine ai diversi ordinamenti produttivi considerati. Il grafico 2.3 mostra l'incidenza del RN sul valore della produzione; lo stesso grafico, inoltre, evidenzia anche la consistenza degli aiuti ricevuti dall'azienda, offrendo la possibilità di aggiungere valutazioni anche sulla sostenibilità economica di certe produzioni agricole in assenza del sostegno pubblico.

6 *In questo studio sono stati considerati solo gli aiuti pubblici di cui le aziende beneficiano in conto esercizio ad integrazione del reddito aziendale, escludendo quindi quelli riscossi in conto capitale e finalizzati all'incremento dei mezzi patrimoniali dell'impresa.*

I livelli più elevati del rapporto RN/PLV, vale a dire i livelli superiori alla media nazionale (41%), si rilevano per l'ortofloricoltura all'aperto, in assoluto l'ordinamento che riesce a trattenere la maggior parte del valore della produzione quale compenso dei fattori produttivi apportati, quasi i 2/3 della PLV, che però è limitata a circa 55.000 € per azienda. Ancora superiori alla media nazionale sono le incidenze del RN rilevate per i diversi raggruppamenti delle coltivazioni permanenti (dalla olivicoltura, alla frutticoltura e viticoltura), anche in questo caso con valori della produttività aziendale piuttosto contenuti (da 60.000 €, fino ai 135.000 € della aziende viticole) e per le aziende bovine specializzate nella produzione di latte (le uniche con valori della PLV anche consistenti) o con produzioni combinate di latte e carne, oltre infine a quelle specializzate in allevamenti ovicaprini.

Grafico 2.3 - Costi espliciti, Aiuti e Reddito Netto e sua incidenza sulla PLV, per orientamento tecnico economico



Fonte: BD RICA 2010.

Ciò che appare interessante dall'osservazione del grafico è riscontrare che ai maggiori volumi di fatturato aziendale (come è il caso delle aziende vivaistiche specializzate in altri tipi di ortofloricoltura o quelle miste, coltivazioni-allevamento e poliallevamento) non necessariamente corrispondono le più elevate incidenze del RN, che, viceversa, prevalgono invece tra le tipologie aziendali con dimensioni economiche inferiori. Una spiegazione può essere individuabile non solo nella maggiore richiesta di manodopera salariata già precedentemente commentata, correlata alle maggiori dimensioni aziendali, ma anche a ordinamenti produttivi che richiedono consistenti immobilizzazioni di capitali, che non possono essere soddisfatte con le risorse proprie dell'imprenditore, ma che devono essere necessariamente recuperate sul mercato e che comportano costi dichiarati (affitti, interessi passivi, ecc.), il cui effetto è quello di deprimere la porzione di reddito destinata all'imprenditore.

Altro elemento da segnalare è l'elevata incidenza degli aiuti riscontrata in corrispondenza di ordinamenti molto diffusi nella realtà agricola italiana, quali, tra quelli vegetali, i seminativi e l'olivicolo e tra quelli zootecnici, gli allevamenti bovini e ovicaprini, ordinamenti che in assenza del sostegno pubblico vedrebbero ridurre drasticamente la propria redditività a quote variabili dal 15 al 25%.

BOX 1

AREA Rica: il sistema informativo per la diffusione delle informazioni della rete contabile RICA

AREA Rica è il sistema informativo predisposto dall'INEA per la diffusione delle informazioni non solo di natura contabile ma anche di carattere strutturale e tecnico, inerenti la gestione aziendale, raccolte per ciascuna azienda agricola appartenente alla Rete di Informazione Contabile Agricola italiana (Indagine RICA).

L'AREA Rica contiene informazioni che vengono aggiornate a cadenza annuale. Attualmente il sistema è in fase di ottimizzazione e i dati disponibili partono dall'esercizio contabile 2008. L'elevato numero di variabili presenti e la possibilità di realizzare, con le tecniche di datawarehousing, un'ampia gamma di interrogazioni ne fanno uno strumento di grande potenza informativa e di elevata flessibilità, utile ad operatori economici ed istituzionali nazionali e regionali. AREA Rica raccoglie una serie di variabili aziendali di natura strutturale, patrimoniale ed economica, disaggregate per localizzazione e tipologia aziendale, oltre a numerosi dati tecnico-economici relativi alle colture, alle attività di trasformazione agricola (vino e olio) ed agli allevamenti presenti nelle aziende del campione.

Le informazioni sono organizzate in sezioni. Nella prima sezione sono comprese le analisi dei risultati aziendali, articolate in:

- *Caratteristiche strutturali*, con l'indicazione delle dimensioni fisiche ed economiche delle aziende e l'impiego dei fattori produttivi, terra e lavoro in particolare;
- *Dati patrimoniali*, in cui si rappresentano le fonti e gli impieghi finanziari dell'azienda agricola;
- *Risultati economici*, con dati sul valore della produzione (nelle sue componenti), sui costi di produzione e sui diversi livelli di reddito conseguibili nell'azienda agricola.

La seconda sezione, quella delle analisi settoriali, è suddivisa nei risultati tecnico-economici delle coltivazioni, dei settori di trasformazioni di vino e olio e delle attività zootecniche.

L'accesso all'AREA RICA è libero e gratuito. I dati sono presentati in tavole statistiche, con una struttura tabellare comune a tutti i report; essi possono essere interrogati sia come dati campionari, che come valori riportati all'universo. Il sistema offre la possibilità di comporre le tabelle agendo sui periodi di riferimento, sugli ambiti territoriali e sulle tipologie aziendali o settoriali e di esportare i dati in un foglio elettronico.

Nella sezione Documentazione sono disponibili le linee guida a supporto degli utenti per il reperimento e la comprensione dei dati, oltre alla descrizione delle singole variabili prodotte dalla RICA Italiana.

2.2 La redditività comparata dei fattori produttivi

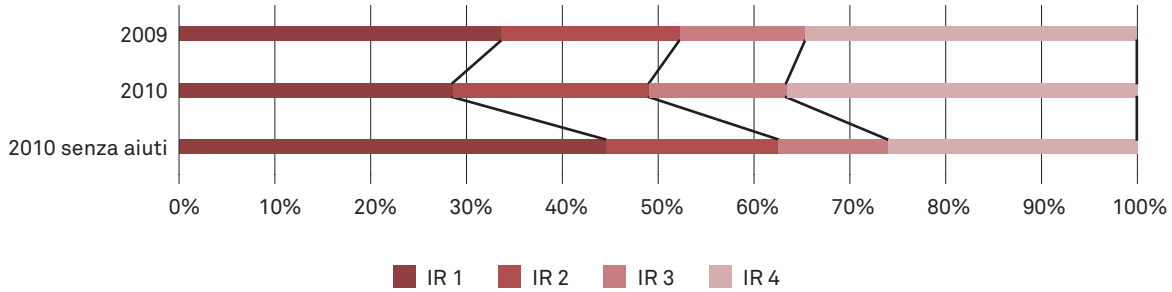
Con questa analisi si fa riferimento alla redditività dei fattori produttivi stimata sulla base dei dati desunti dall'indagine RICA per l'esercizio contabile 2010 e applicando i criteri di calcolo descritti nel box 2.

L'indice utilizzato serve, in sostanza, a valutare il RN reale ponendolo a confronto con il Reddito Netto di Riferimento – RNR – (o reddito netto atteso) che assume in tale modo la funzione di un vero e proprio benchmark. Si tratta di una modalità diversa di applicare un criterio ben conosciuto ed utilizzato, secondo il quale l'obiettivo minimo di ogni strategia imprenditoriale è quello di *riuscire a generare un flusso di benefici almeno pari al costo di opportunità delle risorse* (Sabbatini, 2006). Tale modalità comprende anche la stima della redditività unitaria dei fattori conferiti ripartendo il RN reale fra i fattori stessi in modo proporzionale alla composizione del RNR. La rappresentazione di questo indicatore avviene mediante la stratificazione delle aziende per classe di redditività.

Prima di esporre i risultati degli accertamenti, per una corretta valutazione degli stessi, appare opportuno evidenziare alcuni aspetti dei criteri di stima adottati. Il metodo in questione, se utilizzato con lo scopo prevalente di contribuire ad interpretare la natura degli equilibri economici su cui si attestano le aziende, prevede una distinzione tipologica delle aziende che tenga conto delle loro principali specificità oggettive e soggettive e, di conseguenza, una differenziazione dei costi di opportunità. Applicato al campione nazionale, sulla base delle macro aggregazioni, mira prevalentemente ad evidenziare le differenze rispetto alla redditività standard e fornisce una misurazione della competitività tendenziale.

La prima fase dell'analisi, analogamente a quanto effettuato con l'esame dell'andamento del RN, con riferimento al biennio 2009-2010, prende in considerazione il campione costante per confrontare i cambiamenti intervenuti nella distribuzione delle aziende per classi. Come si può notare (grafico 2.4), nel 2010 il 37% delle aziende, quelle collocate nella quarta classe di redditività (IR4), consegue una remunerazione uguale o superiore al livello di equilibrio, con un incremento di 1 punto percentuale rispetto all'analisi svolta sui dati 2009. Un ulteriore 15% di aziende (contro il 14 % del 2009), quelle cioè ricadenti nella terza classe (IR3), può essere ricompreso in un'area di sostanziale equilibrio economico in quanto tali aziende, in relazione agli andamenti congiunturali ed ai miglioramenti conseguenti a scelte organizzative e produttive, appaiono in grado di raggiungere il livello di redditività di riferimento. Come già in precedenza evidenziato, si segnala, dunque, un recupero di redditività delle aziende agricole italiane nel corso del 2010, rispetto a quanto registrato per il 2009.

Grafico 2.4 - Distribuzione delle aziende per classe di Redditività (campione costante)



Fonte: BD RICA 2010 e BD RICA 2007.

La differenza più rilevante riguarda la prima classe poiché il numero di aziende del campione caratterizzate da una bassissima redditività scende dal 31 al 28%. Si tratta, comunque, di una consistenza elevata di unità che non risultano in grado di remunerare i fattori produttivi conferiti a livelli comparabili. Migliore, ma ugualmente insoddisfacente, va ritenuta la redditività delle aziende raggruppate nella seconda classe (IR2).

Al netto degli aiuti pubblici la quota di aziende con redditività insoddisfacente (prime due classi di redditività) rappresenta ben oltre il 60% del campione (44% solo la quota di aziende della prima classe!). In generale senza gli aiuti pubblici la distribuzione per classe scivola decisamente verso il basso, con una contrazione della classe più alta (di circa 10 punti su base nazionale) e un allargamento di quella più bassa (di circa 16 punti).

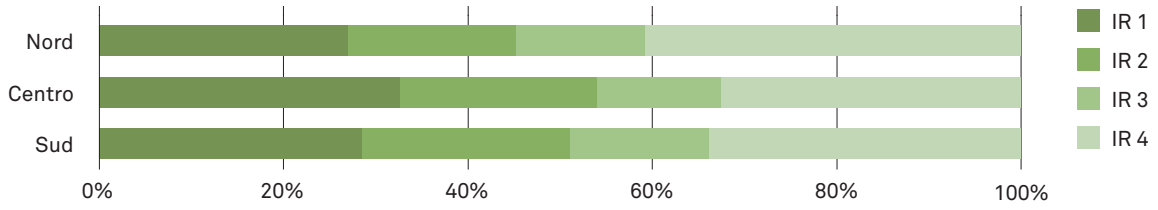
In merito alla dimensione della fascia di aziende con redditività insoddisfacente, anche in relazione a quanto prima premesso sui criteri di calcolo, va tenuto conto che in essa ricadono:

- aziende in trasformazione e quelle colpite da eventi non ordinari;
- piccole aziende caratterizzate da una evidente sottoccupazione strutturale, che deprime la redditività;
- aziende che utilizzano manodopera familiare, in forma part-time e non, che per età o qualifica è caratterizzata da un bassissimo costo di opportunità reale.

Le aziende di cui al secondo e al terzo punto sono ancora largamente presenti dell'agricoltura italiana e, generalmente, non hanno potuto fruire degli aiuti previsti dalla politica agricola comunitaria sul fronte della ristrutturazione aziendale. Esse, in sostanza, hanno imparato a convivere con molte delle antiche strozzature strutturali proprie dell'agricoltura italiana.

Scomponendo la distribuzione delle aziende per classi di redditività in funzione della localizzazione geografica (grafico 2.5) emerge la presenza nella circoscrizione Nord di una maggiore porzione di aziende con redditività soddisfacente (il 41% delle aziende ricade nella classe IR 4), mentre tale valore scende a incidenze dell'ordine del 33%, passando alla circoscrizione Centro e a quella Sud.

Grafico 2.5 - Distribuzione delle aziende per classe di Redditività e Circoscrizione

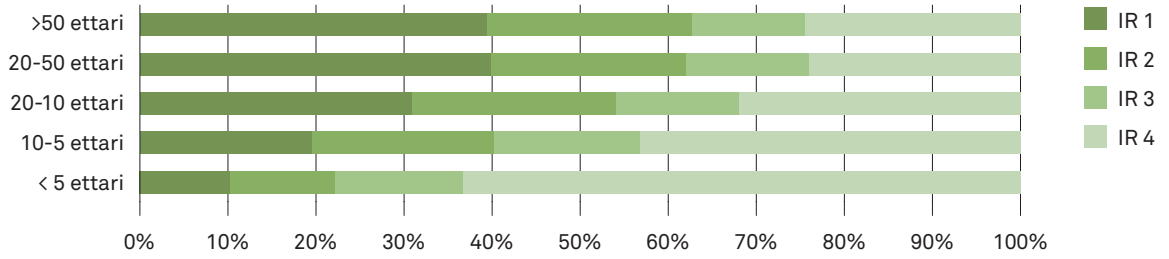


Fonte: BD RICA 2010.

Le migliori performance conseguite dalle aziende del campione ricadenti nella prima circoscrizione sono dovute in parte al vantaggio strutturale e in parte al più elevato livello medio di intensività dei processi produttivi.

La valutazione della redditività aziendale in relazione alle condizioni strutturali ed organizzative aziendali, come pure in rapporto agli indirizzi produttivi praticati aiuta a meglio comprendere le realtà agricole nazionali. In tale prospettiva, l'analisi per classi di dimensione fisica appare quella più significativa, dato che l'efficienza aziendale risulta essere direttamente correlata alla dimensione delle aziende, come evidenziato dal grafico 2.6.

Grafico 2.6 - Distribuzione delle aziende per classe di Redditività e classe di SAU



Fonte: BD RICA 2010.

In particolare, la distribuzione per classe di redditività è sostanzialmente la stessa per le prime due classi di SAU, mentre migliora in modo crescente passando alle classi successive. Consegue una redditività pienamente soddisfacente ben il 63% delle aziende ricadenti nell'ultima classe di SAU, mentre per un altro 15% l'IR assume valori prossimi all'unità. Va detto in proposito che le aziende che ricadono nelle due classi rappresentano il 70 % del campione analizzato in termini di superficie e l'82 % in termini di PLV.

I risultati delle analisi confermano quanto già emerso con i precedenti analoghi lavori e in particolare con le stime che hanno riguardato tutto il campione RICA 2007, ed indicano in maniera chiara come l'ampliamento della dimensione aziendale favorisca l'affermarsi di quelle economie di scala nell'uso dei fattori della produzione (macchine, fabbricati e lavoro fisso, in particolare), tali da abbassarne il costo fisso di uso e aumentarne la convenienza di utilizzo e quindi l'efficienza economica.

D'altro canto, tali indicazioni confermano che il miglioramento dei livelli di competitività dell'agricoltura italiana passa prevalentemente attraverso l'adeguamento delle strutture delle maggior parte delle aziende. Va evidenziato in proposito che i processi di adeguamento in atto, come certificato dal VI Censimento generale dell'Agricoltura, vanno ritenuti eccessivamente lenti rispetto all'evoluzione dei contesti competitivi. Hanno contribuito al determinarsi di una siffatta situazione anche le politiche comunitarie, con la loro natura prevalente di strumenti orientati a sostenere il mantenimento più che lo sviluppo.

L'orientamento tecnico economico condiziona notevolmente la redditività aziendale, che appare molto mutevole in ordine ai diversi indirizzi produttivi a seconda della loro intensificazione produttiva (grafico 2.7).

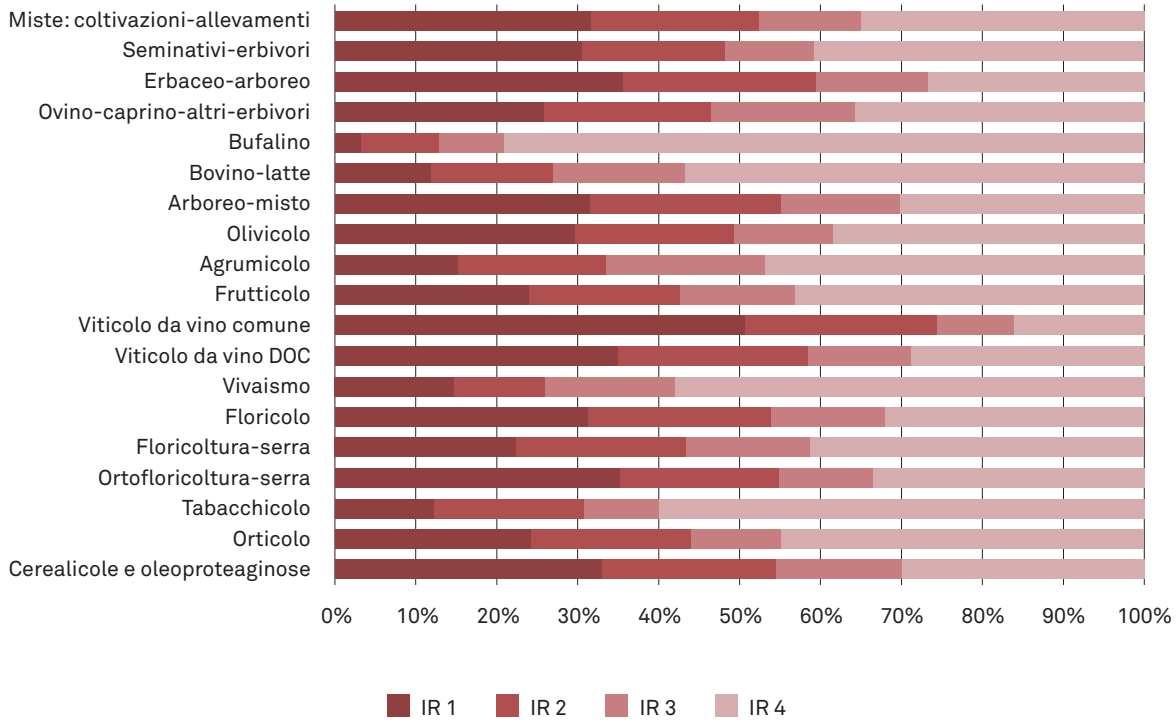
La maggior quota di aziende con redditività soddisfacente si rileva in corrispondenza di ordinamenti molto specifici e bene definiti, quali in particolare il bufalino (quasi l'80% delle aziende redditività alta), come pure il tabacchicolo, il vivaismo e l'allevamento bovino con specializzazione da latte (circa il 60% in classe IR4). Le incidenze minori di aziende ad elevata redditività sono riscontrabili un po' per tutti gli ordinamenti specializzati in coltivazioni permanenti, in particolar modo la vitivinicoltura da vino comune, insieme agli ordinamenti misti che combinano diverse coltivazioni e queste con gli allevamenti, realtà nelle quali la porzione di aziende nella classe IR4 costituisce dal 16 al 35% delle aziende del raggruppamento. Anche per questa analisi, i risultati hanno evidenziato che, a parità di orientamento produttivo, la redditività migliora nettamente passando dalle aziende più piccole a quelle più grandi.

Naturalmente, i risultati sono decisamente meno soddisfacenti se la distribuzione delle aziende viene valutata al netto del sostegno pubblico, a testimonianza di quanto esso

pesi sui risultati reddituali raggiunti da particolari indirizzi produttivi, come l'ordinamento tabacchicolo, olivicolo e quello cerealicolo o più in generale a seminativi in genere, da qui l'importanza essenziale del sistema di sostegno di accompagnare con misure specifiche la transizione delle aziende che praticano i citati indirizzi produttivi, per evitare impatti economico-sociali di rilevanti proporzioni soprattutto nelle aree più marginali.

Tali considerazioni divengono ancora più stringenti con le valutazioni che riguardano la riforma della politica agricola comunitaria post-2013, nei contenuti delle proposte così come presentate nella pagine seguenti.

Grafico 2.7 - Distribuzione delle aziende per classe di Redditività e Ordinamento tecnico economico



Fonte: BD RICA 2010.

BOX 2

Il metodo di calcolo della Redditività standard comparata

I criteri di stima della redditività utilizzati, come già ricordato, sono stati messi a punto con precedenti analoghi lavori riguardanti la Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA)[7].

Essi si basano sulla valutazione del Reddito Netto (RN) mediante il suo confronto con il Reddito Netto di Riferimento (RNR), ovvero l'insieme delle remunerazioni attribuibili ai fattori conferiti dall'imprenditore ricorrendo al concetto di costo di opportunità. L'Indice di redditività adottato, quindi, è rappresentato dal rapporto RN/RNR.

I valori unitari di remunerazione dei fattori sono stati utilizzati per calcolare il Reddito Netto di Riferimento (RNR) aziendale che può essere definito come l'insieme delle remunerazioni dei fattori produttivi date le quantità impiegate e fissati i livelli delle remunerazioni unitarie di riferimento.

$$RNR = RUR_lav^{*}LAVf + RUR_cap^{*}CAP + RUR_capf^{*}CAPFOND$$

Dove:

RUR_lav = *Remunerazione unitaria di riferimento per ora lavoro*
LAVf = *Lavoro totale familiare impiegato (in ore)*
RUR_cap = *Tasso di remunerazione unitaria di riferimento del capitale di esercizio*
CAP = *Capitale di esercizio di proprietà dell'imprenditore*
RUR_capf = *Tasso di remunerazione unitaria di riferimento del capitale fondiario*
CAPFOND = *Capitale fondiario di proprietà dell'imprenditore*

Le remunerazioni unitarie reali sono stimate ripartendo il RN in modo proporzionale alla composizione del RNR e, per ciascun fattore, dividendo la remunerazione totale attribuita per la quantità conferita.

Con riferimento alla remunerazione del lavoro:

$$RUE_lavf = \frac{RN * \frac{RUR_lavf * LAV}{RNR}}{LAV} = \frac{RN * RUR_lavf * LAVf}{RNR * LAVf} = \frac{RN}{RNR} * RUR_LAVf = IR * RUR_LAVf$$

Dove:

RUE_lavf = Remunerazione unitaria reale per il lavoro familiare

Per la fissazione delle remunerazioni unitarie sono stati presi a riferimento: per il lavoro il contratto nazionale degli operai agricoli, per il capitale di esercizio il rendimento medio dei titoli di Stato, per il capitale fondiario i rendimenti medi del fattore desunti dalle contabilità RICA. Per il 2010, i valori utilizzati sono rispettivamente 9,6 €/h (al netto degli oneri sociali) per il lavoro familiare, 2,45% (media triennale) per il capitale di esercizio e 1,7% per quello fondiario.

7 *Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale e INEA, Redditività e costi di produzione nelle aziende agricole specializzate, in www.rica.inea.it.*

segue

BOX 2

Per la distinzione delle aziende per classe di redditività sono adottate le seguenti classi:

IR1 con IR < 0,33
IR2 con 0,33 ≤ IR > 0,66
IR3 con 0,66 ≤ IR > 1
IR4 con IR ≥ 1

Le analisi effettuate mirano a evidenziare in particolare le differenze di redditività che sussistono tra le circoscrizioni geografiche, i settori produttivi e le dimensioni delle aziende. Per la prima variabile è adottata la distinzione del territorio nazionale nelle tre circoscrizioni Nord, Centro e Sud. I settori produttivi sono espressi attraverso gli Orientamenti Tecnici Economici (OTE), la terza variabile è espressa in termini di classe di SAU. Inoltre, l'indice è stimato a lordo e al netto degli aiuti pubblici.

CAPITOLO 3

LE POLITICHE DI SETTORE

3.1 Il Primo pilastro della PAC

3.1.1 Le risorse complessive FEAGA

L'attuale, come presumibilmente il futuro, assetto delle politiche agricole comunitarie si articola su due pilastri: il primo finanzia gli aiuti erogati al settore primario sotto forma di pagamenti diretti e le misure di regolazione dei mercati, il secondo (cfr. paragrafo successivo) sostiene gli investimenti di carattere aziendale.

La spesa agricola relativa al primo pilastro è finanziata attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA). Nel 2011 tali interventi hanno assorbito in Italia 4.746,6 milioni di euro,l'11% del totale comunitario. Per l'UE, la spesa ha superato 43.470,5 milioni di euro, in lieve declino rispetto al 2010.

La Francia si conferma il maggiore percettore dei fondi PAC per il Primo pilastro, con il 20% del totale, mentre l'Italia mantiene la quarta posizione, preceduta da Spagna e Germania.

Riguardo alla tipologia di spesa, la maggior parte delle risorse è dedicata al finanziamento dei pagamenti diretti agli agricoltori, e in particolare agli aiuti diretti disaccoppiati (tabella 3.1). Questi ultimi, in Italia, hanno raggiunto nel 2011 una quota del 75% del totale FEAGA. In complesso, la spesa per pagamenti diretti in Italia rappresenta il 10% di quanto spesa nell'UE per la stessa voce. Più rilevante, invece, è il peso dell'Italia riguardo alla spesa per interventi sui mercati agricoli, che, nell'ultimo anno, è ulteriormente incrementato portandosi al 21,5% del totale UE per la stessa tipologia di spesa. In particolare, risulta rilevante, per il nostro Paese, la spesa per i prodotti vitivinicoli, che assorbe 1/3 del totale. Tale primato assume maggiore risalto se si considera che a livello UE il finanziamento di questo settore rappresenta il 30% delle somme spese per gli interventi sui mercati agricoli. Seguono i prodotti ortofrutticoli, che hanno portato all'Italia 247 milioni di euro, coprendo il 22% di questa voce a livello comunitario. Infine, nel settore dell'olio d'oliva, l'Italia è leader della spesa UE con il 78% del totale, sebbene in valore assoluto si tratti di un ammontare di poco superiore ai 30 milioni di euro.

Va segnalato, ancora, il segno negativo per la spesa relativa ai cereali. Si tratta, in realtà, di entrate per il bilancio UE, in quanto sono state realizzate vendite del prodotto detenuto all'intervento a prezzi particolarmente elevati. Risultano, infine, quasi estinte le uscite relative alle misure di sviluppo rurale, che ora transitano dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), facendo registrare dei rimborsi attinenti alla passata programmazione, dei quali il 70% riguardano l'Italia.

Un'analisi più approfondita del bilancio FEAGA sarà contenuta, come di consueto, nel relativo capitolo dell'Annuario dell'agricoltura italiana.

Tabella 3.1 - 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	2011	2010	2011
Spese amministrative	**7,6**	**7,9**	**–**	**–**	**–**	**–**
Cereali	135,1	-156,2	-28,7	-48,6	–	–
Riso	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'allegato I	51,3	12,7	5,4	3,2	10,5	25,1
Programmi alimentari	465,5	515,0	123,1	105,7	26,4	20,5
Zucchero	10,0	2,2	8,9	0,0	88,9	0,0
Olio d'oliva	53,2	44,2	34,0	34,4	63,9	77,9
Piante tessili e baco da seta	28,8	30,3	0,0	–	0,1	–
Ortofrutticoli	836,7	1.127,9	214,6	247,0	25,7	21,9
Prodotti vitivinicoli	1.309,2	1.104,3	391,0	356,5	29,9	32,3
Promozione	47,6	47,1	10,3	9,4	21,6	19,9
Altri prodotti vegetali e altre misure	356,5	367,5	24,2	29,9	6,8	8,1
Prodotti lattiero-caseari	529,1	5,1	-46,2	-44,5	–	–
Carne bovina	24,6	55,6	0,7	4,4	3,0	7,9
Carne ovina e caprina	0,0	–	0,0	–	–	–
Carne suina, uova, pollame, apic. e altri prod. zoot.	136,1	188,3	9,2	15,5	6,8	8,2
Fondo ristrutturazione zucchero						
Interventi sui mercati agricoli	**3.983,8**	**3.531,9**	**822,6**	**758,9**	**20,6**	**21,5**
Aiuti diretti disaccoppiati	33.825,0	36.830,4	3.517,7	3.679,2	10,4	10,0
Altri aiuti diretti[1]	5.847,0	3.347,0	616,3	358,6	10,5	10,7
Restituzione modulazione	3,7	0,6	0,7	0,1	18,7	16,8
Aiuti diretti	**39.675,7**	**40.178,0**	**4.134,7**	**4.038,0**	**10,4**	**10,1**
Sviluppo rurale	**-7,1**	**-6,6**	**-1,8**	**-4,7**	**24,8**	**70,9**
Audit spese agricole	**-42,6**	**75,6**	**-26,8**	**60,4**	**62,9**	**79,9**
Strategia politica e coordinamento	**38,4**	**23,6**	**–**	**–**	**–**	**–**
Affari marittimi e pesca	**30,4**	**30,0**	**–**	**–**	**–**	**–**
Spese amministrative	**2,0**	**1,4**	**–**	**–**	**–**	**–**
Sanità pubblica	**16,9**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**
Sicurezza degli alimenti, salute e benessere degli animali e salute delle piante	**340,9**	**295,6**	**410,0**	**4,2**	**–**	**1,4**
Totale FEAGA	**44.046,0**	**43.470,5**	**4.928,8**	**4.746,6**	**11,2**	**10,9**
Fondo ristrutturazione zucchero	330,3	187,9	76,1	46,1	23,0	24,5
Spesa totale	**44.377,8**	**44.137,3**	**5.004,9**	**4.852,6**	**11,3**	**11,0**

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

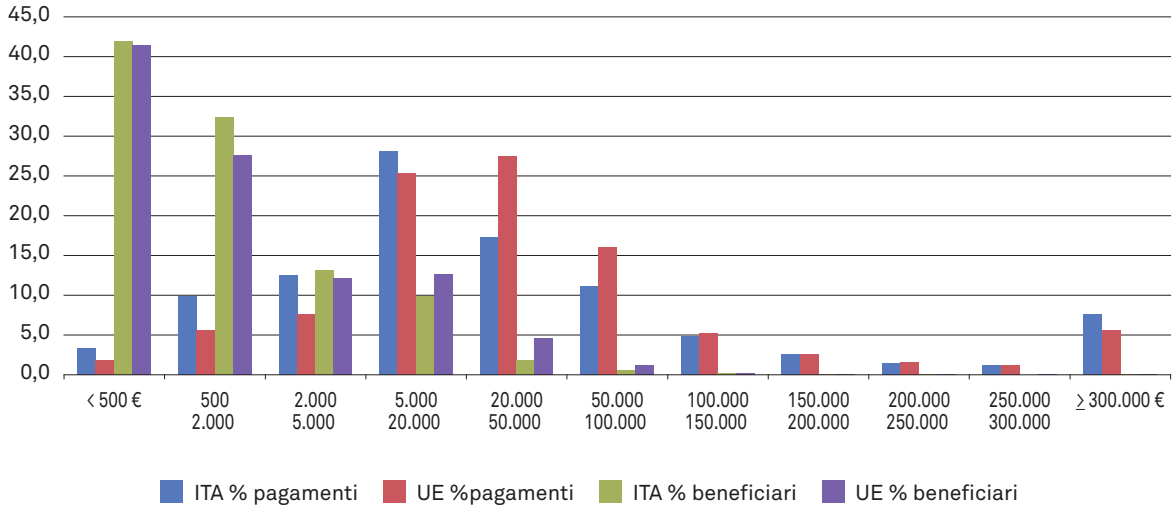
Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione europea.

3.1.2 I Pagamenti diretti per beneficiario. Un confronto Italia-UE

Con riferimento ai dati dei pagamenti diretti al 2010, le informazioni relative sia ai pagamenti stessi che ai beneficiari sono state aggregate in undici classi di aiuto. La distribuzione dei pagamenti diretti in Italia per classe vede una concentrazione maggiore in quelle medio-basse, con la punta più alta (28%) nelle classe di pagamenti da 5.000 a 20.000 euro (grafico 3.1). Non trascurabile è la quota di pagamenti che si concentra nelle classi più basse: se si aggregano le prime tre classi (< 5.000 euro) si raggiunge una percentuale intorno

al 25%. È interessante notare anche che nella classe più elevata (≥ 300.000 euro) troviamo il 7,6% degli aiuti. Se si mettono a confronto questi dati con quelli dell'UE-27, si notano alcune differenze piuttosto significative, a cominciare proprio dalla classe più alta, dove in media si colloca il 5,6% degli aiuti comunitari. Nell'UE-27 la classe più frequente è quella in cui ricadono gli aiuti da 20.000 a 50.000 euro (27,4%), mentre nelle prime tre classi si concentra circa il 15% dell'ammontare totali di iuti, una quota ben inferiore a quella relativa all'Italia. Questo dato è molto rilevante se si considera la soglia di 5.000 proposta dalla Commissione europea per definire l'agricoltore attivo[1].

Grafico 3.1 - Distribuzione percentuale dei pagamenti e dei beneficiari in Italia e in Europa per classi di aiuto



Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione europea.

Passando al numero dei beneficiari, come era naturale attendersi la frequenza di coloro che ricevono pagamenti diretti è decisamente decrescente tra le varie classi, con la prima che concentra circa il 42% dei beneficiari e poi via via verso valori più bassi fino a giungere a quote trascurabili a partire dalla classe al di sopra dei 200.000 euro. La situazione non si presenta molto diversa se si considera l'UE-27 nel suo insieme. Le classi che mostrano scostamenti significativi rispetto alla distribuzione italiana sono quelle centrali: la classe tra 20.000 e 50.000 euro (27,4% contro il 17,3%) e quella successiva (16% contro l'11%). Nelle classi di pagamento più alte le frequenze risultano maggiori nell'UE-27 rispetto all'Italia, grazie al contributo di Paesi quali la Germania, il Regno Unito, e, in misura minore, di Francia e Spagna, che contribuiscono ad alzare il dato medio per beneficiario. Anche in questo caso l'informazione sulla distribuzione degli aiuti nelle classi elevate di pagamenti è rilevante ai fini della proposta di *capping* degli aiuti, che prevede, per l'appunto, tagli agli aiuti al di sopra di determinati livelli di aiuto per azienda[2]: data la distribuzione che si evi-

1 *La proposta di definizione dell'agricoltore attivo prevede che non siamo considerati tali chi ha un rapporto tra pagamenti diretti e redditi extra-agricoli inferiore al 5%. Tuttavia, sono esenti da questa soglia gli agricoltori che ricevono meno di 5.000 euro di pagamenti diretti.*

2 *La proposta di capping prevede un taglio progressivo dei pagamenti di ciascuna azienda a partire dalla soglia dei 150.000 euro (taglio del 20%) fino ad una soglia superiore ai 300.000 euro (taglio del 100%). Dall'ammontare di pagamenti diretti vanno però detratti i pagamenti verdi (quelli legati al greening) e la spesa per il costo del lavoro dipendente.*

denzia per il nostro Paese, l'eventuale applicazione del *capping* non dovrebbe influenzare, se non in maniera marginale, l'ammontare di aiuti goduti dal Paese.

Infine, nella tabella 3.2 si guarda al valore dei pagamenti medi per beneficiario in ciascuna classe. In Italia, si va da un pagamento di 260,6 euro nella classe minima (< 500 euro) fino ad un livello di 893.711,4 nella classe più elevata. Se si guarda agli stessi valori per l'UE-27, essi risultano complessivamente in linea con quanto si evidenzia per l'Italia, seppur con qualche significativo scostamento nelle classi estreme. Nel complesso, il pagamento "medio" per beneficiario in Italia risulta poco superiore ai 3.000 euro, contro un livello medio europeo (UE-27) pari a circa 5.000 euro.

Tabella 3.2 - Pagamento medio per beneficiario per classi di pagamenti (euro per unità)

	IT	EU27
Piemonte< 500 €	260,63	231,44
≥ 500 and < 2000 €	1.016,86	1.033,46
≥ 2 000 and < 5 000 €	3.171,81	3.195,42
≥ 5 000 and < 20 000 €	9.380,86	10.150,65
≥ 20 000 and < 50 000 €	30.269,86	30.785,46
≥ 50 000 and < 100 000 €	68.457,08	67.188,44
≥ 100 000 and < 150 000 €	120.398,19	122.843,35
≥ 150 000 and < 200 000 €	170.584,13	169.423,33
≥ 200 000 and < 250 000 €	224.685,71	222.890,88
≥ 250 000 and < 300 000 €	273.500,00	271.589,66
≥ 300 000 €	893.711,43	560.370,28
Totale	**3.313,55**	**5.096,24**

Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione europea

3.1.3 L'applicazione del regime di pagamento unico in Italia

Il valore dei titoli di pagamento unico (titoli ordinari e speciali[3]) si aggira in Italia attorno a 3,6 miliardi di euro (2010) e di questi, il 41% è localizzato al Nord e il 31% al Sud. In termini di aziende, invece, prevale il Sud, con il 46% del totale.

Il valore medio ad azienda del pagamento unico è di 5 mila euro al Nord e di poco meno di 2 mila euro al Sud. Se invece guardiamo al valore medio dei titoli, questo è di 492 euro al Nord e di 468 al Sud, importi che salgono notevolmente se si guarda ai soli titoli speciali che valgono in media 2 mila euro (tabella 3.3).

In complesso, in Italia, al 2010 detenevano titoli di pagamento unico 1,277 milioni di aziende per una superficie complessiva di 7,9 milioni di ettari e un numero di titoli pari a poco meno di 8,8 milioni.

Si ricorda che in Italia si applica il regime di pagamento unico secondo il modello storico. Questo implica che il valore dei titoli varia da azienda ed azienda, in quanto è determinato dall'ammontare di aiuti storicamente ricevuto da ciascuna azienda, ma è ormai consolidato nel tempo, almeno fino alla prossima riforma della PAC, e non si rilevano differenze significative tra un anno e l'altro.

3 *I titoli di ritiro sono ormai praticamente scomparsi. Ne esistono ancora 5 localizzati al Nord per un valore complessivo di 484 euro.*

Tabella 3.3 - Italia. Pagamento unico aziendale per tipologia di titolo (2010)

	Tipo titoli	N. fascicoli	N. titoli	Superficie abbinata ai titoli (ha)	N. UBA	Valore titoli (€)	Valore medio titolo (€/titolo)	Valore medio fascicolo (€/fascicolo)	Valore medio ettaro (€/ha)
Nord	Ordinario	276.177	2.968.546	2.805.026	–	1.417.621.972	478	5.133	505
Nord	Speciale	13.524	27.425	–	195.112	57.814.498	2.108	4.275	
Nord	Totale	289.706	2.995.974	2.805.028	195.112	1.475.436.953	492	5.093	526
Centro	Ordinario	302.114	1.786.325	1.622.926	–	577.132.672	323	1.910	356
Centro	Speciale	2.279	2.319	–	18.088	4.694.290	2.024	2.060	
Centro	Totale	304.393	1.788.644	1.622.926	18.088	581.826.962	325	1.911	359
Sud	Ordinario	581.538	2.390.236	2.042.591	–	1.114.767.485	466	1.917	546
Sud	Speciale	3.976	3.742	–	21.023	6.055.562	1.618	1.523	
Sud	Totale	585.514	2.393.978	2.042.591	21.023	1.120.823.047	468	1.914	549
Isole	Ordinario	94.678	1.574.605	1.440.380	–	434.853.507	276	4.593	302
Isole	Speciale	3.620	4.345	–	38.274	10.109.716	2.327	2.793	
Isole	Totale	98.298	1.578.950	1.440.380	38.274	444.963.224	282	4.527	309
Italia	Ordinario	1.254.507	8.719.712	7.910.924	–	3.544.375.637	406	2.825	448
Italia	Speciale	23.399	37.831	–	272.497	78.674.065	2.080	3.362	
Italia	Totale	1.277.911	8.757.546	7.910.926	272.497	3.623.050.186	414	2.835	458

Fonte: elaborazioni INEA su dati Geo Datawarehoure SIAN, Fascicolo aziendale-Titoli.

Diverso è invece il discorso per quel che riguarda l'applicazione delle misure di sostegno specifico previste dall'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009. L'AGEA lo scorso 15 giugno ha pubblicato la circolare con gli importi dei pagamenti unitari per misura. Queste si possono distinguere tra misure di sostegno specifico per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli, nell'ambito delle quali ricadono le misure per i bovini, gli ovicaprini, l'olio d'oliva, il latte, il tabacco, lo zucchero e la danaee racemosa; misure per attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi e quelle sotto forma di contributi per il pagamento di premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante.

Il settore dello zucchero e quello degli ovicaprini non hanno speso tutto il plafond a disposizione, di conseguenza il risparmio (4,7 milioni di euro) è stato riallocato in modo proporzionale tra i settori che ricadono nelle misure di miglioramento della qualità.

Guardando al settore zootecnico (tabella 3.4), nelle carni bovine sono stati complessivamente richiesti premi su 852 mila capi per un totale di oltre 53 milioni di euro. L'aiuto è oscillato tra i 42 euro dei capi macellati e i 170 euro dei vitelli nati da vacche nutrici primipare. Si tratta di importi di circa il 15% inferiori a quelli teoricamente disponibili. Per gli ovicaprini, al contrario, il numero di capi sui quali si è richiesto l'aiuto è stato inferiore alle attese, per cui gli aiuti sono stati pagati per intero e la spesa complessiva è stata di 6,6 milioni di euro, con la quota più importante riservata all'allevamento estensivo. Per il latte, infine, l'aiuto unitario si è aggirato intorno a 5,5 euro/tonnellata rispetto ai 15 euro disponibili.

Passando alle produzioni vegetali (tabella 3.5), si rilevano considerevoli riduzioni degli aiuti concessi rispetto a quelli teorici. Tranne che per la barbabietola da zucchero, le cui superfici a premio si sono mantenute al di sotto del previsto permettendo ai produttori di ricevere per intero i 300 euro/ha di aiuto, per gli altri prodotti si sono avuti tagli agli aiuti superiori al 50% e in alcuni casi (alcune varietà di tabacco), anche superiori all'80%.

Per quel che riguarda l'avvicendamento, l'aiuto unitario è stato di poco inferiore al previsto, mentre per i premi di assicurazione il 65% dei 240 milioni di euro richiesti è stato erogato per il 55% su fondi nazionali e per il restante 45% su fondi FEAGA (tabella 3.6).

Tabella 3.4 - Italia. Sostegno specifico per il miglioramento della qualità - zootecnia

	Bovini			
	N. capi	**Aiuto unitario (€/capo)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/capo)**
Vitelli da vacche nutrici primipare da razze da carne/duplice attitudine iscirtte ai LL GG e ai registri anagrafici	30.990,00	170,11	5.271.708,90	200,00
Vitelli da vacche nutrici pluripare da razze da carne/duplice attitudine iscirtte ai LL GG e ai registri anagrafici	148.103,00	127,58	18.894.980,74	150,00
Vitelli da vacche nutrici a duplice attitudine iscritti nei registri anagrafici	14.739,00	51,03	752.131,17	60,00
Capi bovini macellati allevati in conformità ad un disciplinare di etichettatura facoltativa approvato dal MiPAAF	641.701,00	42,17	27.060.531,17	50,00
Capi bovini macellati certificati ex reg. 510/06 o in conformità a sistemi di qualità	16.185,00	75,92	1.228.765,20	90,00
Totale bovini	**851.718,00**		**53.208.117,00**	
	Ovicaprini			
	N. capi	**Aiuto unitario (€/capo)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/capo)**
Acquisto montoni	539,00	300,00	161.700,00	300,00
Detenzione montoni	4.366,00	70,00	305.620,00	70,00
Macellazioni	186.572,00	15,00	2.798.580,00	15,00
Allevamento	337.787,00	10,00	3.377.870,00	10,00
Totale ovicaprini	**529.264,00**		**6.643.770,00**	
	Latte			
	Quantità ammissibile (tonn)	**Aiuto unitario (€/tonn)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/tonn)**
	7.575.901,91	5,48	41.534.074,72	15,00

Fonte: AGEA - Circolare prot. N. ACIU.2012.262 del 15/06/2012.

Tabella 3.5 - Italia. Sostegno specifico per il miglioramento della qualità - produzioni vegetali

	Olio d'oliva			
	Quantità ammessa (kg)	**Aiuto unitario (€/kg)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/kg)**
Olio biologico	14.844.281,56			
Olio DOP	11.739.597,22			
Totale	**26.583.878,78**	**0,3515**	**9.345.107,71**	**1,00**
	Tabacco			
	Quantità consegnata (kg)	**Aiuto unitario (€/kg)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/kg)**
Varietà 01-02-03-04	67.249.766,00	0,3165	21.286.055,91	2,00
Nostrano del Brenta	143.836,00	0,6473	93.105,00	4,00
Kentucky	912.534,00	1,035	944.473,00	2,50
Totale	**68.306.136,00**			
	Barbabietola da zucchero			
	Superfici accertate (ha)	**Aiuto unitario (€/ha)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/ha)**
	44.429,08	300,0	14.700.000,00	300,00
	Danaee racemosa			
	Superfici accertate (ha)	**Aiuto unitario (€/ha)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/ha)**
	220,70	7.057,88	1.557.675,53	15.000,00

Fonte: AGEA - Circolare prot. N. ACIU.2012.262 del 15/06/2012.

Tabella 3.6 - Italia. Sostegno specifico per l'avvicendamento e i contributi di assicurazione

	Avvicendamento			
	Superfici accertate (ha)	**Aiuto unitario (€/ha)**	**Plafond nazionale (€)**	**Pagamento annuale supplement. teorico (€/ha)**
	1.076.035,48	92,0	99.000.000,0	100,0
	Contributo ai premi di assicurazione			
	Spesa comunicata dagli OO.PP	**Importo massimo erogabile (€)**	**(%)**	**(% del richiesto)**
Quota FEAGA		70.000.000,00	44,8	
Quota di cofinanziamento nazionale		23.333.333,33	14,9	
Fondi nazionali		63.009.801,12	40,3	
Totale	**240.527.899,16**	**156.343.134,45**	**100,0**	**65%**

Fonte: AGEA - Circolare prot. N. ACIU.2012.262 del 15/06/2012.

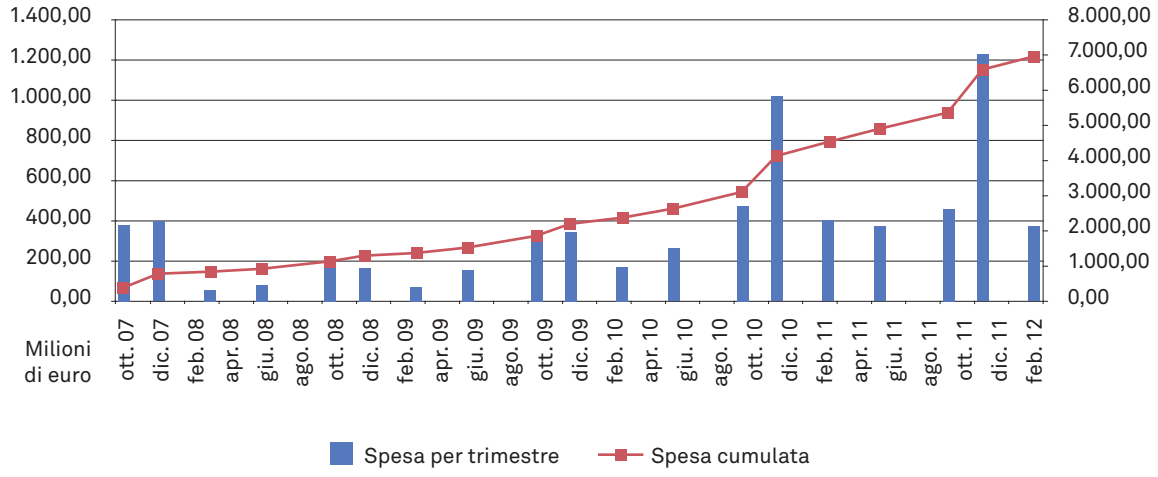
3.2 La politica di sviluppo rurale 2007-2013

La politica di sviluppo rurale costituisce, nel panorama nazionale, il principale strumento di sostegno agli investimenti nel settore agro-alimentare. In un periodo recessivo, come quello che stiamo vivendo, le risorse rese disponibili attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) rappresentano la linfa vitale per il rafforzamento della filiera nel suo insieme e il miglioramento delle condizioni economiche, sociali e ambientali delle aree rurali.

Mediante una strategia comune definita dal Piano Strategico Nazionale (PSN), poi declinata a livello territoriale sulla base delle specificità regionali, il Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo Rurale (FEASR) mette a disposizione quasi 9 miliardi di euro di cofinanziamento, risorse che collocano il nostro Paese come secondo percettore a livello comunitario, solo dietro la Polonia. I fondi comunitari sviluppano una spesa pubblica complessiva superiore a 17,6 miliardi di euro, con un enorme potenziale di investimento e sviluppo. Il loro peso rispetto alle principali variabili strutturali del settore agricolo nazionale è di estremo rilievo: potenzialmente gli incentivi ammontano a circa 1.400 euro per ettaro di SAU e oltre 10 mila euro per azienda, per l'intero settennio, con un peso annuale sul valore aggiunto agricolo e forestale di circa il 9%.

La politica di sviluppo rurale non prevede l'erogazione automatica dei contributi, ma richiede che, attraverso procedure pubbliche avviate dalle diverse regioni, vengano selezionati i potenziali beneficiari – siano questi aziende agricole, altre tipologie di imprese o enti pubblici – sulla base della loro disponibilità ad assumersi impegni, in termini di realizzazione di investimenti o adozione di pratiche produttive. Si tratta di modalità di attuazione spesso consolidate, ma che non sempre consentono di attuare rapidamente i programmi e rendere efficiente la spesa, in particolare in periodi di crisi economica, come quella attuale. Giunti ormai al quarto anno di attuazione la spesa inizia a procedere con maggiore regolarità rispetto a quanto registrato nella prima fase, pur rappresentando ancora un elemento di criticità in alcune regioni, in particolare del Mezzogiorno. I livelli di spesa raggiunti, al 31 marzo 2012 pari a poco meno di 7 miliardi di euro, il 39,3% delle risorse pubbliche complessivamente programmate, hanno consentito comunque a tutte le Regioni di raggiungere un adeguato livello di spesa, in modo tale da evitare tagli collegati al meccanismo del disimpegno automatico.

Grafico 3.2 - Progressione trimestrale della spesa



Fonte: elaborazioni INEA su dati CE.

Come si può osservare nella tabella 3.7, al 31 dicembre 2011, malgrado la parziale accelerazione, la spesa procede ancora più lentamente rispetto al livello comunitario (il cui dato è aggiornato a giugno 2011), in particolare in alcuni contesti regionali. Il ritardo si concentra infatti in quei contesti dove è maggiore il ritardo di sviluppo delle aree rurali e dove la strategia nazionale ha deciso di concentrare gli sforzi finanziari per raggiungere una più vasta platea di beneficiari e coprire fabbisogni più complessi. Va quindi considerato che la necessità di accelerare la spesa può spostare l'attenzione verso misure di più facile attuazione, mettendo in secondo piano tipologie di intervento più articolate, maggiormente orientate ai problemi locali, di fatto riducendo le opportunità offerte dalle risorse comunitarie.

Tabella 3.7 - Avanzamento della spesa per regione e per area

Regione	Spesa pubblica programmata (000 euro)	Pagamenti al 31/12/11 (000 euro)	Capacità di spesa 31/12/11 (%)	Pagamenti al 30/3/12 (000 euro)	Capacità di spesa 30/3/12 (%)
Abruzzo	412.776,68	142.434,24	34,51	148.068,34	35,87
Bolzano	332.334,70	228.921,96	68,88	234.346,38	70,52
Emilia Romagna	1.058.637,01	431.654,78	40,77	481.612,90	45,49
Friuli Venezia Giulia	267.448,85	100.763,11	37,68	100.817,85	37,70
Lazio	705.548,68	239.896,72	34,00	248.176,49	35,17
Liguria	292.024,14	106.980,53	36,63	113.241,34	38,78
Lombardia	1.030.976,57	420.411,77	40,78	480.377,00	46,59
Marche	485.140,57	213.013,49	43,91	214.653,19	44,25
Molise	207.870,96	72.925,13	35,08	73.169,70	35,20
Piemonte	980.462,99	365.704,28	37,30	406.199,48	41,43
Sardegna	1.292.253,80	478.064,21	36,99	483.640,90	37,43
Toscana	876.140,97	307.430,54	35,09	330.341,17	37,70
Trento	280.633,36	142.439,68	50,76	157.637,28	56,17
Umbria	792.389,36	314.044,61	39,63	329.352,53	41,56
Valle d'Aosta	124.429,30	79.377,93	63,79	81.372,32	65,40
Veneto	1.050.817,67	369.181,01	35,13	421.470,96	40,11
Totale competitività	**10.189.885,61**	**4.013.243,98**	**39,38**	**4.304.477,84**	**42,24**
Basilicata	671.763,20	241.755,61	35,99	241.993,00	36,02
Calabria	1.089.901,67	393.480,76	36,10	404.587,45	37,12
Campania	1.813.586,20	556.658,08	30,69	566.818,53	31,25
Puglia	1.617.660,22	569.246,51	35,19	594.267,06	36,74
Sicilia	2.185.429,54	772.387,47	35,34	806.447,23	36,90
Totale convergenza	**7.378.340,83**	**2.533.528,44**	**34,34**	**2.614.113,27**	**35,43**
Rete Rurale Nazionale	82.919,77	30.687,99	37,01	30.687,99	37,01
Totale Italia	**17.651.146,20**	**6.577.460,40**	**37,26**	**6.949.279,10**	**39,37**
TOTALE UE*	**96.244.174,69**	**40.254.942,63**	**41,83**		

** I dati UE si riferiscono alla quota FEASR e sono aggiornati al 30/6/2011.*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Rete Rurale Nazionale.

Guardando al dettaglio della spesa per tipologia di misura, i dati evidenziano la tendenza a concentrare i pagamenti sulle misure che vedono come beneficiarie le aziende agricole. In particolare, gran parte dei pagamenti sono diretti a Misure in favore della sostenibilità nel settore agricolo (49%), misure agroambientali e indennità compensative. In realtà, in tali misure sono presenti impegni assunti nella precedente programmazione e i meccanismi di erogazione dell'aiuto sono di più semplice gestione. Altrettanto importanti sono però anche le misure a favore del capitale umano e fisico in agricoltura (35%), che, finalizzate a migliorare la competitività del settore agroalimentare e forestale, prevedono il

sostegno di investimenti, insediamento dei giovani in agricoltura, ma anche servizi e infrastrutture a supporto del settore.

Maggiori difficoltà incontrano, invece, le misure finalizzate a promuovere la qualità dei prodotti agricoli e, in genere, quelle rivolte al settore forestale, investimenti che scontano problemi legati sia alla notifica dei regimi di aiuto alla CE, sia al ridotto livello di contributo pubblico rispetto al passato.

Molto più preoccupante risulta essere la situazione delle misure dell'Asse 3, rivolto al miglioramento della qualità della vita e della diversificazione nelle aree rurali, dove nel complesso si concentrano solo poco più del 5% dei pagamenti. La tipologia di misure previste in quest'ambito tende tipicamente a procedere con lentezza nelle prime fasi dell'attuazione dei programmi, per la necessità di animazione e stimolo alla progettazione di cui necessitano aree rurali con difficoltà di sviluppo. La crisi economica ha contribuito a frenare la propensione all'investimento e, poiché il fondo europeo non riconosce come costi ammissibili degli enti pubblici l'IVA, molti degli interventi programmati a livello locale per le misure infrastrutturali e quelle che prevedono la realizzazione di servizi alla popolazione, sono state messe in *stand-by*. Tale ritardo va evidentemente superato, sia per coerenza con gli obiettivi fissati nei diversi programmi, sia per rispettare il vincolo fissato dal regolamento che prevede il 10% minimo di risorse finanziarie da destinare all'Asse.

Problemi analoghi sta incontrando l'attuazione del LEADER (Asse IV) a livello regionale, dove al momento la maggior parte delle poche spese liquidate fanno riferimento alla gestione e animazione territoriale sostenute dai Gruppi d'Azione Locale (GAL). In questo caso, il ritardo è spesso collegato ai tempi sempre troppo lunghi di selezione dei GAL e dei loro piani di sviluppo locale, ma in parte anche dal cambiamento delle regole di gestione e controllo che ha spostato sugli Organismi pagatori molte competenze, comprese quelle di liquidazione e pagamento, senza chiarire fino in fondo il ruolo di soggetti "intermedi" quali di fatto sono i GAL.

Tabella 3.8 - Avanzamento della spesa per tipologia di misura

Tipologie di misure	Spesa pubblica programmata (000 euro)	Pagamenti al 31/12/2011 (000 euro)	Capacità di spesa (%)	Distribuzione della spesa (%)
Misure a favore del capitale umano	1.220.944,02	439.892,63	36,03	6,69
Misure a favore del capitale fisico	5.339.921,51	1.856.001,06	34,76	28,22
Misure a favore della qualità capitale fisico	317.959,98	32.318,49	10,16	0,49
Asse 1 - Competitività del settore agricolo e forestale	*6.878.825,51*	*2.328.212,18*	*33,85*	*35,40*
Misure a favore della sostenibilità del settore agricolo	5.714.401,76	3.254.096,94	56,95	49,47
Misure a favore della sostenibilità del settore forestale	1.614.391,65	477.073,30	29,55	7,25
Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	*7.328.793,41*	*3.731.170,24*	*50,91*	*56,73*
Misure a favore della diversificazione	836.242,88	209.600,96	25,06	3,19
Misure a favore della qualità della vita	716.561,52	136.892,23	19,10	2,08
Asse 3 - Qualità della vita e diversificazione nelle aree rurali	*1.602.727,61*	*348.439,87*	*21,74*	*5,30*
Asse 4 - LEADER	*1.371.916,94*	*75.269,35*	*5,49*	*1,14*
Assistenza tecnica	468.882,74	94.368,76	20,13	1,43
Totale	**17.651.146,20**	**6.577.460,40**	**37,26**	**100,00**

Fonte: elaborazioni INEA su dati Rete Rurale Nazionale.

L'esecuzione finanziaria dei programmi fornisce però un'informazione parziale sulla loro efficacia. Guardando, infatti, alle caratteristiche delle diverse operazioni finanziate si possono trarre ulteriori considerazioni. In primo luogo, con riferimento agli interventi a favore della competitività, si può osservare l'enorme capacità di investimento nel settore agroalimentare stimolata dai PSR, infatti,fino al 31 dicembre 2011:

- si sono insediati grazie agli aiuti dei PSR oltre 13 mila giovani come nuovi conduttori di aziende agricole, realizzando al momento oltre 620 milioni di investimenti;
- sono state finanziate oltre 25 mila aziende agricole per la realizzazione di diverse tipologie di investimenti, in particolare la ristrutturazione di edifici produttivi aziendali (55%), l'acquisto di macchinari (25%), la sistemazione degli impianti produttivi a terra (6%); questi investimenti ammontano, tra quota pubblica e privata, a quasi 4 miliardi di euro e che interessano in modo più o meno equilibrato tutti i comparti nell'agricoltura nazionale, con un investimento medio aziendale pari a 144 mila euro. Inoltre, circa il 15% delle aziende beneficiarie hanno effettuato investimenti nel settore dell'agricoltura biologica;
- sono state finanziate circa 1.700 imprese di trasformazione e commercializzazione, per investimenti pari a circa 2 miliardi di euro, con un investimento medio aziendale pari a oltre 1 milione di euro. Anche in questo caso circa il 10% degli investimenti è stato destinato alla trasformazione di prodotti biologici.

Questi interventi sono stati accompagnati, anche se con una minore efficacia rispetto al programmato, da interventi finalizzati a garantire un'adeguata infrastrutturazione delle aree rurali (misura 125) e da quelli altrettanto importanti per la formazione, informazione e consulenza degli agricoltori (misure 111 e 114), in particolare con riferimento alle nuove sfide ambientali lanciate dalla Commissione europea con l'Health Check della PAC.

Non solo competitività, ma anche tanti interventi a favore della sostenibilità ambientale che possono essere esemplificati:

- nelle oltre 117 mila aziende beneficiarie di premi a fronte di nuovi impegni agroambientali, su una superficie agricola di oltre 2 milioni di ettari, premi che interessano prevalentemente l'agricoltura biologica (31%), la produzione integrata (23%) e la gestione di paesaggi, pascoli ed elevata valenza naturale (25%); a tutto questo vanno aggiunte le aziende e le superfici ancora interessate dagli impegni agroambientali presi nel precedente periodo di programmazione;
- nelle 107 mila aziende beneficiarie di indennità compensative, con superfici oggetto di indennità pari a quasi 2,3 milioni di ettari, di queste circa il 70% si localizza in aree montane.

Minori impatti, rispetto alle aspettative, ha avuto la misura relativa alle indennità per le aziende agricole localizzate in aree Natura 2000 agricole e forestali, che hanno interessato poco più di 60 mila ettari di superficie. Le motivazioni vanno ricercate nella difficoltà procedurale nell'avvio della misura.

Riguardo multifunzionalità e sviluppo locale si evidenzia come siano state finanziateoltre 3 mila aziende per attività di diversificazione, che hanno realizzato investimenti per oltre 750 milioni di euro, per un importo medio di oltre 220 mila euro ad azienda. Questi investimenti non hanno interessato solo l'agriturismo, ma anche altre attività connesse alla produzione agricola (artigianato e vendita diretta), l'agricoltura sociale e, in particolare, la produzione di energia rinnovabile; quest'ultima tipologia ha interessato circa il 10% delle do-

mande di investimento, percentuale che cresce in quelle regioni dove sul sostegno alle attività agrituristiche si è investito molto nei precedenti periodi di programmazione. Tra le poche misure dell'Asse 3 con un livello di attuazione n po' più significativo si segnala quella a favore dei servizi alla popolazione e all'economia rurale, al cui interno sono stati finanziati circa un migliaio di interventi con un investimento complessivo pari a circa 130 milioni di euro, che hanno interessato prevalentemente interventi a favore della banda larga nelle aree rurali, quelli destinati alla mobilità delle popolazione e in parte minore quelli relativi a servizi socio-culturali.

Vanno, infine, evidenziati i 189 GAL che stanno attuando, seppur con ritardo, le strategie di sviluppo locale previste dal LEADER, ma che interessano una porzione importante del territorio rurale nazionale, coinvolgendo potenzialmente una popolazione di oltre 14 milioni di abitanti.

Tabella 3.9 - Avanzamento fisico di alcune misure dei PSR (dati provvisori)

Misure e indicatori	Valore realizzato al 31/12/11	Valore previsto 2007-13	%
Misura 112 - Azioni di formazione e informazione			
Partecipanti alla formazione (n.)	*66.931*	*168.026*	*39,8*
Giornate formative ricevute (n.)	*281.716*	*1.485.214*	*19*
Misura 112 - Insediamento giovani agricoltori			
Agricoltori insediati (n.)	*13.537*	*43.433*	*31,2*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*657.062*	*844.185*	*77,8*
Misura 114 - Utilizzo servizi consulenza			
Agricoltori beneficiari (n.)	*17.059*	*114.196*	*14,9*
Misura 121 - Ammodernamento aziende agricole			
Aziende beneficiarie (n.)	*25.074*	*54.952*	*45,6*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*3.955.107*	*6.342.139*	*62,4*
Misura 123 - Aumento del valore aggiunto della produzione agricola e forestale primaria			
Aziende beneficiarie (n.)	*1.939*	*4.067*	*47,7*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*2.094.231*	*3.323.944*	*63*
Misura 125 - Infrastrutture rurali			
Azioni finanziate (n.)	*1.295*	*3.045*	*42,5*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*278.692*	*931.709*	*29,9*
Misura 211 e 212 - Indennità compensative			
Aziende beneficiarie (n.)	*107.123*	*113.967*	*94*
Superficie (ettari)	*2.315.436*	*2.085.763*	*111*
Misura 214 - Agroambiente			
Aziende beneficiarie (n.) - totale	*117.108*	*217.223*	*53,9*
Superficie (ettari) - totale	*2.281.388*	*2.937.649*	*77,7*
Misura 311 - Diversificazione aziendale			
Interventi finanziati (n.)	*3.398*	*8.344*	*40,7*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*756.610*	*1.468.627*	*51,5*
Misura 321 - Servizi essenziali a popolazione e economia			
Azioni sovvenzionate (n.)	*957*	*4.412*	*21,7*
Volume totale di investimenti (000 euro)	*134.004*	*478.977*	*28*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Rapporti annuali di esecuzione regionali (2012).

A supporto della realizzazione dei PSR, il MiPAAF gestisce un programma nazionale, la Rete Rurale Nazionale, che in coordinamento con quella europea e le altre Reti nazionali, accompagna l'attuazione del FEASR in Italia. Nel corso del 2011 le attività della Rete Rurale Nazionale si possono considerare ormai a regime e hanno interessato numerosi ambiti di intervento. Dal punto di vista generale le attività realizzate possono essere classificate in cinque principali ambiti:

- *supporto alla gestione dei programmi di sviluppo rurale*, che anche quest'anno ha visto le strutture della Rete impegnate all'individuazione di tutte quelle soluzioni che consentissero di raggiungere l'obiettivo di spesa al 31 dicembre 2011, poi soddisfatto per tutti i PSR. Seppur in misura ridotta, rispetto ai primi anni di attuazione, quando questo tipo di problematiche erano più frequenti, sono la Rete è stata impegnata nella proposizione di soluzioni a problematiche orizzontali legate all'adozione delle misure, di schemi interpretativi e attuativi nazionali, nello sviluppo di strumenti informativi finalizzati a migliorare la conoscenza sull'attuazione delle politiche, nell'elaborazione di documenti informativi sull'attuazione dei programmi e/o di alcune modalità di attuazione;
- *animazione*, attraverso workshop e documenti di approfondimento su tematiche strategiche e innovative su cui è fondamentale si è ritenuto fondamentale la sensibilizzazione degli attori istituzionali, delle parti economico e sociali, nonché degli attori locali, anche al fine di migliorare la capacità progettuale. In quest'ambito, fondamentale lo scambio di esperienze tra amministrazioni sia a livello nazionale che con altri Stati membri;
- *networking*, strettamente interconnesse alle azioni di animazione, ma ampliate, da un lato, con quelle attività finalizzate a creare una visione condivisa, comune ed esperta tra tutti gli attori che si occupano di determinate tematiche strategiche per lo sviluppo rurale (valutazione, cambiamenti climatici, Leader, progettazione integrata, ecc.), dall'altro, finalizzate ad avvicinare al "mondo" dello sviluppo rurale attori non direttamente interessati, che tuttavia possano portare un valore aggiunto in termini di conoscenza, complementarietà e integrazione delle azioni sul territorio;
- *comunicazione*, che comprende tutte quelle azioni finalizzate a comunicare con un linguaggio non tecnico le opportunità offerte dalla PAC al settore agricolo e le aree rurali, ma anche raccontare alla società civile alcuni temi strategici di tale politica e il ruolo ricoperto dal settore in termini di tutela e valorizzazione dell'ambiente, inclusione sociale, sviluppo economico;
- *riflessioni sul futuro*, un'area importante di attività è stata sviluppata intorno al dibattito relativo alla proposta di Riforma della PAC, al fine di portare tutti quegli elementi conoscitivi utili alla preparazione di un background condiviso a livello nazionale.

3.3 Interventi di politica nazionale per il settore agricolo

3.3.1 La politica nazionale per il settore agricolo: obiettivo di crescita economica

I provvedimenti attuati a livello nazionale per il 2011 hanno avuto come obiettivo generale la crescita economica del settore agricolo e sono stati sviluppati tenendo in conto principi di sviluppo sostenibile e di aumento della competitività delle imprese con il supporto mirato di determinati comparti agricoli. Ciò è stato attuato con una politica di qualità mirata ad assicurare la trasparenza delle indicazioni di origine dei prodotti alimentari già obbligatorie per legge, l'aumento di prodotti a denominazione e la stipula di accordi programmatici con le principali multinazionali di tabacco oltre che con misure volte a prevenire e gestire le crisi di mercato, con il controllo della spesa comunitaria di sviluppo rurale e con l'avvio di azioni dirette a velocizzare l'impiego dei fondi comunitari sul territorio nazionale, con un accordo finanziato per il miglioramento genetico animale e per il mantenimento di una rete unitaria di assistenza tecnica, con l'istituzione di una Consulta permanente di confronto sulla cooperazione agricola.

Il tutto va inserito nel quadro di una serie di decreti legge, successivamente convertiti in legge, che, tra il 2011 e il 2012, hanno apportato importanti novità anche per il settore agricolo e mirano a sanare i conti pubblici, nel caso della legge 214/2011 conversione del cosiddetto decreto "Salva Italia" n. 201/2011, a introdurre disposizioni per la concorrenza, lo sviluppo e la crescita in quello della legge n. 27/2012 conversione del decreto legge n. 1/2012, alla semplificazione con la legge n. 35/2012 conversione del DL n. 5/2012 o, infine, a introdurre semplificazioni fiscali con la legge n. 44/2012 di conversione del decreto legge n. 16/2012.

Le politiche di sviluppo sostenibile

Agro energie e filiere minori

Considerato che con lo sviluppo e lo sfruttamento delle agro energie è possibile contribuire contestualmente all'integrazione del reddito degli imprenditori agricoli interessati e al raggiungimento degli obiettivi comunitari e internazionali di approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili, sono stati adottati alcuni decreti di attuazione delle Direttive europee di settore. Ulteriori possibilità sono venute dallo sviluppo del biometano come biocarburante nazionale, delle bioraffinerie e dell'attività di produzione di energia mini eolica.

A livello istituzionale, sono stati, poi, varati provvedimenti e introdotti piani di settore volti a contrastare la forte crisi che attraversa le filiere agricole minori, in particolare, il comparto castanicolo e della frutta in guscio: in un'ottica di rilancio del settore si è inteso avviare il recupero delle superfici improduttive destinandole a colture a guscio e migliorare nel contempo la qualità del prodotto. Nel settore florovivaistico sono stati privilegiati provvedimenti tesi a favorire le attività di ricerca e sviluppo nonché la definizione di specifiche procedure di certificazione della qualità delle nostre produzioni.

Pesca ed acquacoltura

La prossima riforma della politica comune della pesca dovrà ridefinire gli obiettivi della sua sostenibilità ecologica, economica e sociale, garantendo il recupero degli stock e la protezione degli ambienti e introducendo strumenti di gestione e conservazione delle ri-

sorse non sempre attuati da tutti gli Stati membri. È stato, a tal proposito, avviato un gruppo di lavoro *ad hoc* per la discussione dei primi documenti programmatici.

Tabella 3.10 - I principali provvedimenti per la politica di sviluppo sostenibile

Provvedimenti	
Tipologia	**Argomento**
D.M. del 17/11/2011	Invito alla presentazione di progetti di ricerca per l'attuazione del primo programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura
D.M. del 14/07/2011	Definisce le interruzioni temporanee della pesca (fermo pesca 2011) per i motopesca che praticano lo strascico e/o la volante
D.M. n. 26298 del 15/07/2011	Stanziamento risorse per il fermo pesca
D.M. n. 5389 del 01 agosto 2011	Attuazione dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica della "Grappa"
D.M. n. 5388 del 01 agosto 2011	Attuazione dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica del "Brandy italiano"
Decreto Dipartimento delle Politiche Europee e Internazionali del MiPAAF n. 4430 del 17/06/2011	Rimodulazione della ripartizione dei finanziamenti per il miglioramento della produzione e commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura - Annualità 2010/2011
Decreto Dipartimento delle Politiche Europee e Internazionali del MiPAAF n. 155 del 28/12/2011	Recante modifica del D.M. del 10 novembre 2011 relativo alle procedure e le modalità attuative degli obblighi di tracciabilità e di registrazione, nonché, gli adempimenti previsti a carico degli operatori responsabili dell'acquisto, della vendita, del magazzinaggio o del trasporto di partite di prodotti della pesca
Decreto Dipartimentale n. 17188 del 4 novembre 2010	Con il quale è stato emanato un bando di filiera del settore corilicolo per la selezione di progetti o programmi di attività di ricerca, sviluppo e valorizzazione della qualità e dell'innovazione di processo con il quale si è stanziata la somma di euro 1.800.000,00
Decreto Dipartimentale n. 18227 del 23 novembre 2010	Determinazione dei criteri e delle modalità per la realizzazione di progetti o programmi per lo sviluppo e la valorizzazione della qualità e dell'innovazione di processo, nonché per la concessione dei relativi contributi concernenti la filiera del settore florovivaistico

Fonte: MiPAAF 2012.

Le politiche per l'aumento della competitività delle imprese

Piani di settore e PSR

In una situazione di crisi finanziaria come quella attuale rilanciare la competitività delle imprese agroalimentari italiane ha costituito una priorità imprescindibile, da perseguire sia a livello centrale con l'adozione di Piani di settore specifici e l'introduzione di strumenti agevolativi nella gestione delle misure del PSR sia a livello decentrato con la promozione e il sostegno alla cooperazione agricola e all'associazionismo.

Per contribuire al sostegno del reddito degli imprenditori agricoli è stato necessario migliorare il sistema di prevenzione e gestione delle emergenze (es. Escherichia coli) e porre in essere adeguate iniziative di difesa dall'aleatorietà dei prezzi e dalle speculazioni all'interno della filiera.

La qualità

L'introduzione della Legge 3 febbraio 2011, n. 4 recante "Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari", ha previsto l'obbligo di riportare nell'etichettatura dei prodotti l'indicazione del luogo di origine o di provenienza, nonchè l'eventuale utilizzazione di ingredienti in cui vi sia presenza di organismi geneticamente modificati in qualunque fase della catena alimentare, dal luogo di produzione iniziale fino al consumo finale.

Con questo provvedimento si è voluto assicurare ai consumatori una più completa e corretta informazione sulle caratteristiche dei prodotti alimentari commercializzati, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati.

È stato istituito, con il medesimo provvedimento, il «Sistema di qualità nazionale di produzione integrata», finalizzato a garantire una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti.

La vigilanza, controllo qualità e contrasto alle frodi

L'attività di controllo espletata dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e delle frodi ha dato origine a un centinaio di informative di reato all'Autorità giudiziaria e a più di 2.500 contestazioni amministrative. Le ipotesi di reato più frequenti hanno riguardato la commercializzazione di formaggi di bufala, pecora o capra ottenuti anche con l'uso di latte vaccino, oppure la vendita di olio dichiarato extra vergine ma in realtà appartenente a qualità inferiori o, infine, l'annacquamento di vino.

Tabella 3.11 - I principali provvedimenti per la politica di competitività del settore agricolo

Provvedimenti	
Tipologia	**Argomento**
D.M. n. 4442 del 20 giugno 2011	Disposizioni urgenti per la gestione della crisi di mercato dei prodotti ortofrutticoli conseguente ai casi di contaminazione da Escherichia Coli verificatisi in Germania
D.M. n. 4670 del 1 luglio 2011	Programma di sostegno al settore vitivinicolo - Rimodulazione della dotazione finanziaria 2011
D.M. n. 5460 del 03/08/2011	Disciplina Ambientale nell'ambito del Regolamento (CE) n. 1234/2007 - Settore ortofrutta
D.M. n. 5462 del 03/08/2011	Controllo norme di commercializzazione ortofrutta - Manuale delle procedure
D.M. n. 5464 del 03/08/2011	Norme in materia di leggibilità delle informazioni inerenti l'origine dei prodotti alimentari
D.M. n. 5465 del 3 agosto 2011	Norme in materia di leggibilità delle informazioni inerenti l'origine dei prodotti alimentari
D.M. n. 5389 del 01 agosto 2011	Attuazione dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica della "Grappa"
D.M. n. 5388 del 01 agosto 2011	Attuazione dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica del "Brandy italiano"

Fonte: MiPAAF 2012.

3.3.2 La politica fiscale per il settore agricolo: obiettivo di consolidamento dei conti pubblici

Nell'anno 2011, sono state introdotte alcune misure fiscali che hanno riguardato anche il settore agricolo (tabella 3.12). In particolare, la L. 214/2011 che ha concretizzato la manovra economica di risanamento, ha sancito la compartecipazione del settore agricolo all'obiettivo di consolidamento dei conti pubblici nazionali. Le misure introdotte dalla legge hanno riguardato l'applicabilità delle deduzioni IRAP solo al reddito d'impresa, escludendo in tal modo, una discreta fascia di agricoltori che operano a tassazione catastale.

È stato previsto, poi, sul lato previdenziale, l'incremento delle aliquote contributive dello 0,3% per anno fino al raggiungimento della quota del 22% nel 2018 mentre è stata prevista l'abolizione, sempre per la stessa data, del trattamento agevolato riservato ai giovani.

Tabella 3.12 - I contenuti della legge 214/2011 di interesse per il settore agricolo

Argomento	Riferimento normativo	Sintesi
Agevolazioni fiscali in merito al lavoro di donne e giovani	Art. 2 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Deduzione di una quota dell'IRAP, relativa alle spese per il personale dipendente e assimilato al netto delle deduzioni già spettanti, per il calcolo del reddito d'impresa e dall'IRES
Incremento dotazione fondo di garanzia PMI	Art 3 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Viene incrementato il fondo di garanzia per la PMI
Agevolazioni in materia di spese di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica	Art. 4 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Detrazione dall'IRPEF delle spese per la ristrutturazione edilizia
Limitazioni all'uso di contante	Art 12 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Introduzione di un tetto massimo per l'utilizzo di contante
Accise	Art. 15 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Vengono aumentate le accise sui carburanti
Rideterminazione aliquote previdenziali lavoratori coltivatori diretti	Art. 24 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Vengono aumentate le aliquote contributive dei coltivatori diretti
Misure per le micro, piccole e medie imprese	Art. 39 Legge 22 dicembre 2011, n. 214	Concessione di garanzia di diretta e controgaranzia
Imposta municipale propria (IMU)	Art. 13 Legge 22 dicembre 2011, n. 214 e Art. 4 Legge del 26 aprile 2012, n. 44	Istituita un'imposta sugli immobili, che colpisce anche i fabbricati rurali

La misura più consistente rimane quella derivante dall'anticipazione[4] dell'applicazione dell'Imposta Municipale propria (IMU) (tabella 3.13) che sostituisce l'Imposta Comunale sugli Immobili, e anche l'IRPEF e le addizionali[5] dovute, e, in aggiunta, essa sarà versata anche per i fabbricati rurali che, finora, erano stati esentati dalla vecchia ICI.

Con l'entrata in vigore dell'IMU, la redditività delle costruzioni rurali non rientra più in quella dei terreni[6], per cui sia abitazioni rurali sia fabbricati strumentali sono stati assoggettati all'imposta con un'aliquota del 4 per mille nel primo caso e del 2 per mille nel se-

4 *Di due anni rispetto a quanto previsto dal DLgs 23/2011.*

5 *In relazione ai redditi fondiari relativi a beni non locati.*

6 *Abrogazione dell'art. 23 del D.L. 207/2008.*

condo, salvo che i comuni non adottino diverse disposizioni regolamentari[7]. Con l'emendamento all'art. 9, comma 8 del DLgs 23/2011 è stata, poi, confermata l'esenzione dei fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n° 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n° 133, ubicati nei comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'ISTAT. In altre parole, viene eliminato il riferimento altimetrico ai comuni montani, inizialmente riservata ai comuni ubicati in zone montane sopra i 1000 metri di altitudine e, in questo modo, estesa ad una platea più ampia di comuni montani o parzialmente montani.

L'esenzione dall'imposta è prevista, anche, per i terreni montani, classificati in base all'altitudine riportata sempre dall'ISTAT e alla redditività, ricadenti in Comuni la cui individuazione è demandata ad un decreto ministeriale a cura del Ministero delle Finanze, che potrebbe anche disegnare una mappa diversa rispetto all'elenco statistico di riferimento dove di comuni interessati ne ricadono circa 4.200.

Considerato, però, che non tutte le costruzioni agricole sono iscritte al catasto fabbricati, ma, al contrario, una buona parte di esse è rintracciabile solo dal catasto terreni, per cui mancando il valore della rendita, si rende anche impossibile la determinazione della base imponibile, si prospetta la soluzione di applicare una rendita standard per le abitazioni rurali, che riprende quelle già usate in generale per le abitazioni e di assumere come riferimento per i fabbricati strumentali, un valore determinato con metodo contabile[8]. Il primo passo sarà quello di far transitare tutti gli immobili rurali, presenti nel catasto terreni, al catasto fabbricati, per poi, determinarne la rendita, entro il 30 novembre 2012. Sui terreni agricoli, è prevista l'esenzione dall'IMU per quelli di valore fino a seimila euro, attribuibile alla dimensione media dell'ettaro, e riduzioni della base imponibile fino al valore massimo di 32mila euro; la franchigia è prevista per i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli professionali – articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e successive modificazioni – iscritti nella previdenza agricola, purché dai medesimi condotti. In linea generale, sui terreni, l'IMU si applica con una rivalutazione del reddito dominicale del 25% e con un aumento del coefficiente moltiplicatore del 44% circa, da 75 a 135. Il coefficiente moltiplicatore scende a 110 nel caso in cui i titolari del terreno agricolo sono coltivatori diretti ed IAP iscritti alla previdenza agricola(art. 13, co. 5, L. 214/2011).

Tabella 3.13 - Applicazione dell'IMU al settore agricolo per tipologia di immobile: i contenuti della legge 214/2011 e del disegno di legge 16/2012, convertito in L.44/2012

Immobile	Rivalutazione Rendita catastale	Moltiplicatore	Aliquota
Terreni agricoli	25%	110 Iap o CD 135 altri	0,76%
Fabbricati rurali uso strumentale	5%	60	0.20%
Prima casa	5%	160	0.40%
Altri immobili	5%	160	0.76%

Fonte: MEF, 2011, 2012.

7 *Variabili da 0,2% a 0,6% nel primo caso e riducibile ad 0,1% nel secondo.*

8 *Con la difficoltà che molte aziende agricole non "utilizzano" scritture contabili.*

Il testo normativo conferma, in ogni caso, la specificità della tassazione nel settore agricolo, a fronte dell'obiettivo del Ministero dell'economia e delle finanze di omogeneizzare i modelli impositivi tra tutti i settori. La scelta di differenziare, fortemente voluta dal Ministero delle politiche agricole e forestali, conferma la strategicità della leva fiscale nella politica agricola nazionale, valorizza le professionalità presenti in agricoltura e rispetta le diverse funzioni delle strutture produttive agricole e la mobilità dei fattori produttivi esistenti in agricoltura.

Con la L. 111/2011, il legislatore è intervenuto introducendo anche due misure per le imprese agricole in difficoltà: a) *l'esdebitazione* che consente di usufruire di altre misure di assistenza tecnica già presenti per le imprese di altri settori economici; b) *la transazione fiscale* che consente agli operatori agricoli l'individuazione di una soluzione con cui meglio definire la propria posizione debitoria. L'obiettivo è stato quello di consentire alle aziende agricole di poter richiedere l'omologazione di accordi di ristrutturazione del proprio debito e di proporre un pagamento dilazionato o parziale dei tributi[9] e dei contributi per la parte di debito avente natura chirografaria[10]. Con questa iniziativa del Ministero delle politiche agricole e forestali, si estendono i due importanti istituti di diritto fallimentare citati, di cui avevano beneficiato, finora, solo gli imprenditori commerciali, anche all'agricoltura.

9 *Eccezion fatta per i tributi riferiti a risorse proprie UE.*

10 *Non assistito da alcuna causa di prelazione.*

PARTE II

APPROFONDIMENTI TEMATICI

CAPITOLO 1

IL CONSUMO DI SUOLO PER SCOPI NON AGRICOLI: LE IMPLICAZIONI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE

Negli ultimi anni si è intensificata l'attenzione al consumo di suolo, inteso come sottrazione di aree da una destinazione originaria, in prevalenza naturale o agricola, in favore di nuova edificazione con un processo di "impermeabilizzazione dei suoli" (soil sealing, nell'accezione internazionale).

L'attenzione si è principalmente incentrata sugli effetti di carattere ambientale generati dall'irreversibilità del fenomeno rispetto alle condizioni originarie. A questo riguardo, l'impermeabilizzazione viene associata ad impatti negativi sui cicli naturali (del carbonio, dell'acqua) sul cambiamento climatico, sulla biodiversità e sulla gestione del territorio e del paesaggio (Brenna S., 2012). Il tema del consumo di suolo, pertanto, nella stragrande maggioranza dei casi viene esaminato con un approccio legato alla pianificazione territoriale e ai sistemi insediativi, con competenze specifiche nella disciplina urbanistica. Le criticità connesse al rapporto tra consumo dei suoli e sicurezza degli approvvigionamenti sono state sino ad oggi per lo più circoscritte nel perimetro degli studi relativi alla sicurezza alimentare delle aree in ritardo di sviluppo. Sono al contrario veramente sporadici i casi in cui la riflessione abbraccia altri contesti geo politici[1].

Le interrelazioni tra consumo di suolo e sicurezza alimentare sono comunque evidenti, e la competizione che ne sta alla base sta iniziando a crescere d'importanza con l'accresciuta preoccupazione per una nuova era di scarsità per i beni alimentari (De Castro P., 2011). Lo stesso fenomeno di acquisizione di grandi estensioni terriere ad opera di grandi compagnie pubbliche e private, testimonia un interesse crescente verso la risorsa terra (box 1).

BOX 1

Le acquisizioni di terra

di Angelo di Mambro

Corsa alla terra, acquisizioni fondiarie su larga scala, land grabbing. Sono solo alcune delle denominazioni con cui media, istituzioni internazionali e organizzazioni non governative definiscono l'aumento degli investimenti internazionali per l'acquisto o l'affitto a lungo termine di grandi superfici agricole, innescato dalla crisi alimentare del biennio 2006-2008. Denominazioni non neutre, che connotano punti di vista diversi sul fenomeno. Da qualunque prospettiva si osservino, è tuttavia opinione unanime degli analisti che i "land deals" siano un fenomeno sempre più rilevante, originato dalla fase

segue

1 *Lo stesso tema delle relazioni tra produzione agricola e impermeabilizzazione è spesso poco considerato. Basti pensare che nel Rapporto Finale dello studio commissionato dalla DG Ambiente della Commissione Europea sulle misure per limitare l'impermeabilizzazione dei suoli e mitigarne gli effetti, tra l'elenco delle politiche comunitarie che agiscono sul tema non figura la Politica Agricola Comunitaria (né il primo né il secondo pilastro). Tale carenza è stata colmata nella Relazione della Commissione Europea per "Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso", dove la PAC compare al primo posto tra le politiche finalizzate alla salvaguardia del suolo COM (2012) 46 FINAL del 13 febbraio 2012.*

BOX 1

di incertezza che caratterizza lo scenario dell'approvvigionamento alimentare mondiale. Gli investitori sono imprese agricole di scala globale, fondi sovrani che operano per garantire la stabilità di approvvigionamento a Stati alle prese con problemi di food security, fondi di investimento privati, fondi pensione, elite nazionali dei Paesi target. Gli investitori comprano principalmente in Africa, America latina, Sud-Est asiatico ed ex repubbliche sovietiche euroasiatiche. Inizialmente, la metodologia per valutare la scala del fenomeno si è basata sul censimento di articoli e report giornalistici. Un approccio che ha sovrastimato le transazioni annunciate rispetto a quelle realmente siglate e ha dato maggiore risalto alle acquisizioni da parte di Stati e fondi sovrani, sottovalutando il ruolo degli investitori privati e delle elites nazionali. Di recente, anche fondi pensione svedesi e americani si sono segnalati per un certo attivismo nelle transazioni fondiarie, che hanno come target perlopiù Paesi esportatori netti di derrate alimentari e stabili del punto di vista politico.

Anche se rimangono dubbi sulla superficie minima da considerare come "acquisizione su larga scala", oggi si tende a incrociare le notizie riportate dai media con altre fonti. Alcuni studi, inoltre, includono nella corsa alla terra non solo i suoli agricoli, ma anche quelli acquisite dall'industria estrattiva, del legno e del turismo. È il caso del progetto "Land Matrix", curato dall'International Land Coalition (che raggruppa istituzioni come l'Ifad e ong come Oxfam), secondo cui dal 2000 ad oggi 71 milioni di ettari nel mondo sono stati oggetto di transazione (di cui 34 milioni in Africa, 29 in Asia, 6 in America latina). Altre ricerche partono dai registri governativi e dai documenti ufficiali, per confrontarli con altre fonti. È la metodologia seguita dalla Banca mondiale, che ha potuto censire contratti da 10 milioni di ettari siglati in cinque stati africani dal 2004 al 2009. Proprio nel 2009, per iniziativa del Giappone, il tema delle acquisizioni fondiarie è stato affrontato per la prima in un vertice G8, come parte della più ampia questione degli investimenti responsabili in agricoltura nei Paesi in via di sviluppo. Nel 2012 oltre novanta istituzioni tra Stati, imprese e organizzazioni non governative, riuniti nel Comitato per la food security della FAO, hanno approvato le "Linee guida volontarie per la gestione responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste". Sebbene il testo non contenga norme cogenti, si tratta del primo tentativo di regolamentazione del fenomeno condiviso da un così ampio numero di soggetti rappresentativi.

Fonti:

Anseeuw, W., L. Alden Wily, L. Cotula, and M. Taylor, Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project. ILC, Roma 2012

De Castro P. et al., Corsa alla Terra - Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità, Donzelli, Roma 2011

Deininger K. et al., Rising Global Interest in Farmland, World Bank, Washington 2011

IIED, The global land rush: what the evidence reveals about scale and geography, IIED Briefing - aprile 2012. Consultabile su http://pubs.iied.org/17124IIED

Nel nostro Paese, caratterizzato da:

- una conformazione orografica che vede le aree montane assorbire il 35% della superficie;
- un sistema insediativo prevalentemente disperso e frammentato sul territorio;
- un sistema produttivo agricolo basato su aziende di piccole dimensioni;

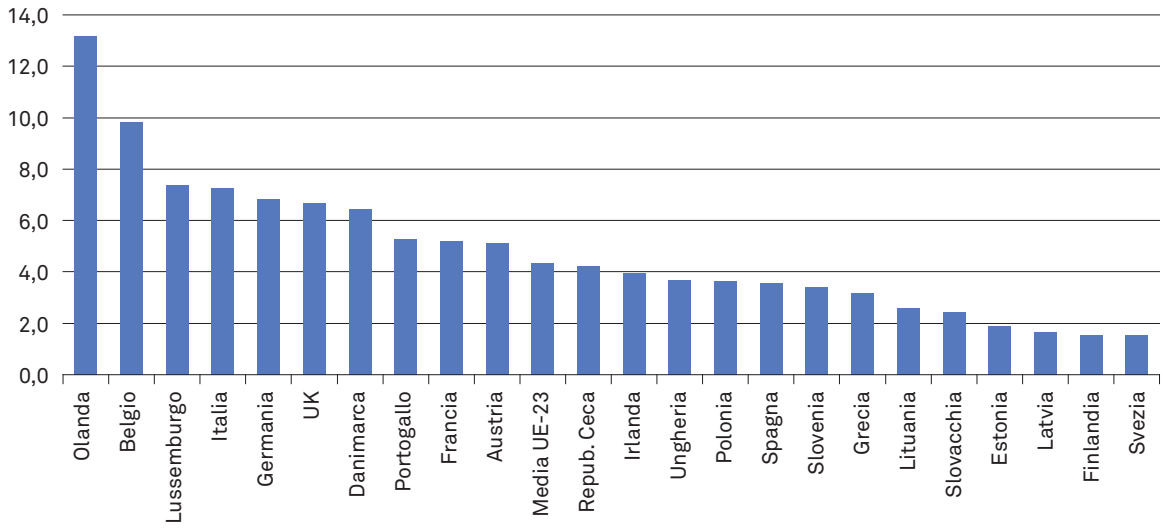
– indici di auto-approvvigionamento in declino per alcune importanti produzioni della dieta alimentare;

questo tema diviene degno di una certa attenzione, non tanto perché ci si trovi di fronte ad un imminente pericolo di scarsità del cibo disponibile, quanto per le implicazioni prospettiche e la nuova rilevanza assunta dal tema della volatilità dei prezzi agricoli nella ridefinizione dei rapporti lungo le filiera alimentare. Secondo il "global food security index", recentemente sviluppato dall'Economist Intelligence Unit"[2], l'Italia è al diciannovesimo posto in Europa nel ranking della sicurezza alimentare.

1.1 La situazione attuale del consumo di suolo in Italia e l'evoluzione della Superficie Agricola Utilizzata

Secondo i dati LUCAS[3], l'Italia nel 2009 presentava una superficie artificiale pari a 2,2 milioni di ettari, con un'incidenza del 7,3% rispetto al totale del territorio (circa 30 milioni di ettari). Il grafico seguente mostra come il nostro Paese sia il quarto per incidenza di aree artificiali, subito dopo i Paesi del Benelux.

Grafico 1.1 - Incidenza percentuale della superficie artificiale nei Paesi dell'UE



Fonte: elaborazioni INEA su dati LUCAS.

Senza andare troppo indietro nel tempo, l'ISTAT[4] rivela che negli ultimi 10 anni, l'incremento complessivo di suolo urbanizzato è stato pari all'8,8% con una crescita giornaliera di 45 ettari. Di contro la popolazione nello stesso periodo è cresciuta del 6,4%, aumentando così la superficie media urbanizzata per abitante da 328 a 335 metri quadri.

2 *Si vedano i risultati in: http://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Italy.*

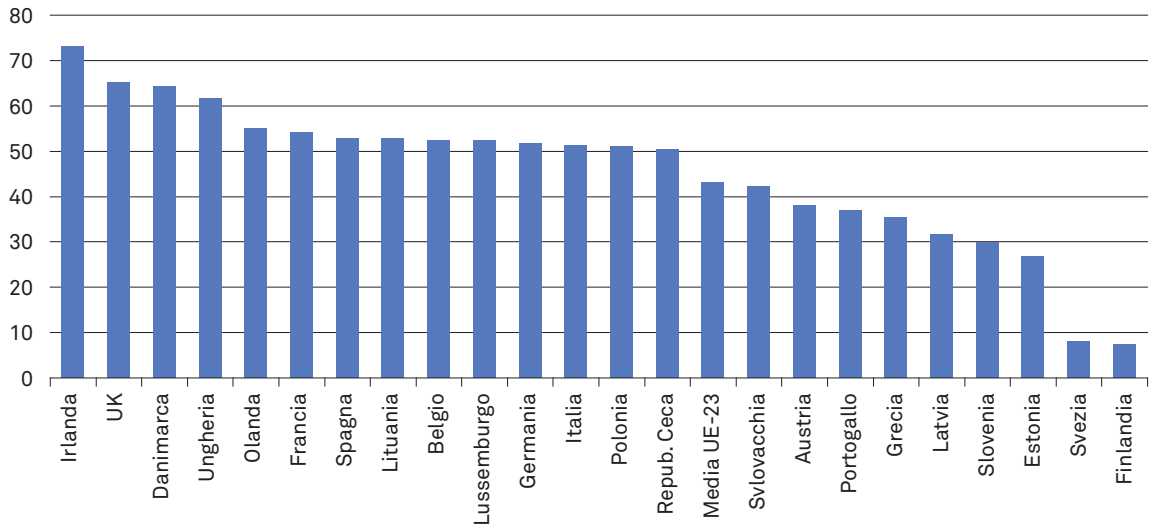
3 *L'indagine LUCAS è stata condotta su scala Europea e permette il confronto al 2009 della copertura e dell'uso del suolo su 23 Paesi dell'Unione.*

4 *ISTAT, Rapporto annuale 2012.*

Gli incrementi delle aree urbanizzate sono avvenuti in modo molto diversificato, sia in relazione al tipo di insediamento (con una maggiore crescita dei nuclei abitati di piccole dimensioni e dei siti per zone industriali, servizi e infrastrutture), sia geograficamente. Le espansioni maggiori, in termini assoluti, si sono registrate nelle regioni già ad alta urbanizzazione, come la Lombardia, ma vanno anche segnalati alti tassi di crescita in regioni con scarsa tradizione di urbanizzazione come la Basilicata, con +19%, e il Molise, con +17%.

Sempre seguendo le informazioni armonizzate della banca dati LUCAS, nel 2009, la percentuale di uso agricolo in Italia era pari al 51%, valore al di sopra della media Europea.

Grafico 1.2 - Incidenza percentuale dell'uso del suolo agricolo sul totale nei Paesi dell'UE



Fonte: elaborazioni INEA su dati LUCAS.

Secondo gli ultimi dati del Censimento Agricoltura, la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) ammonta a 12,9 milioni di ettari, risultato di un graduale e progressivo rosicchiamento di terra e di risorse da parte di altri settori. Basti pensare che l'agricoltura di 50 anni fa contava su una superficie e su una forza lavoro di grande rispetto: la terra utilizzata si è ridotta nel corso del tempo di 8 milioni di ettari (da quasi 21 milioni di ettari a poco meno di 13), una superficie superiore a Lombardia, Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna messe insieme.

Bisogna evidenziare che la perdita di terreno è stata il frutto dell'operare congiunto di due fenomeni, il primo dato dalla crescente urbanizzazione, con conseguente sottrazione dei terreni agricoli a fini urbani, industriali e per il terziario; il secondo determinato dall'abbandono delle terre meno produttive, in particolare nelle zone montane. L'avanzata del bosco è testimoniata dal fatto che la superficie boschiva nel corso degli anni ha guadagnato più di 3 milioni di ettari. Tuttavia, mentre l'avanzata del bosco costituisce un fenomeno naturale da cui è possibile tornare indietro, attaverso il recupero dei suoli all'attività agricola, l'impermeabilizzazione risulta essere di fatto un processo irreversibile.

A fronte di una perdita di terreno così ampia, le nuove tecniche hanno permesso di innalzare la produttività per ettaro e intensificare le attività zootecniche: basti pensare che si stima che negli anni 50 un ettaro a frumento produceva 1,4 tonnellate mentre oggi ne pro-

duce quasi 4 (media tra frumento duro e tenero), e se negli anni sessanta un agricoltore si prendeva cura mediamente di 4 animali, oggi deve provvedere alla gestione di circa 26 capi.

Per capire al meglio quali produzioni sono state interessate dai maggiori cambiamenti, sono stati operati dei confronti intercensuari[5].

Tabella 1.1 - Evoluzione della SAU da confronti intercensuari

	Variazione 2010-1982	Variazione 2010-1990	Variazione 2010-2000	Composizione della SAU 2010
Superficie agricola utilizzata	-20%	-16%	-3%	100%
Seminativi	**-18%**	**-16%**	**-5%**	**51%**
Cereali	-30%	-22%	-11%	26%
Ortive	-5%	-7%	12%	2%
Patata	-63%	-55%	-31%	0%
Foraggere avvicendate	-2%	6%	23%	16%
Coltivazioni legnose agrarie	**-23%**	**-18%**	**-6%**	**16%**
Fruttiferi	-28%	-30%	-13%	4%
Agrumi	-26%	-27%	-4%	1%
Olivo	10%	10%	4%	7%
Vite	-48%	-37%	-15%	4%
Prati permanenti e pascoli	**-23%**	**-16%**	**2%**	**32%**

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT Censimenti Agricoltura.

La tabella evidenzia come la perdita di SAU, pari al 20% complessivo dal 1982, abbia subito le maggiori flessioni tra gli anni novanta e il 2000, tendenza che si è andata attenuando negli ultimi dieci anni.

Le coltivazioni più colpite risultano essere i cereali, le patate, la barbabietola da zucchero, i fruttiferi, gli agrumi e la vite. I dati confermano anche il ruolo rilevante della PAC sui diversi comparti, con un impatto delle successive riforme che hanno ridotto i livelli di protezione e di sostegno alla produttività spinta con l'adozione progressiva del modello disaccoppiato.

1.2 Specializzazione produttiva e perdita di SAU: un'analisi provinciale

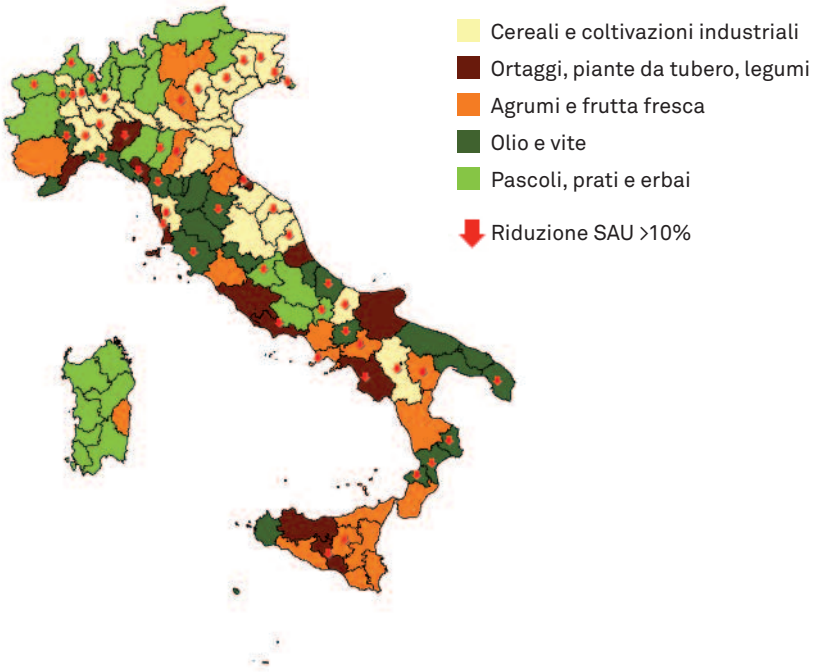
La riduzione della SAU a livello nazionale, si distribuisce in maniera non omogenea lungo la nostra penisola. Alla stessa stregua dei fenomeni di urbanizzazione, l'impatto territoriale per i fenomeni di evoluzione della superficie agricola è fortemente diversificato e dipende sia dai fattori di insediamento sia dalle caratteristiche del tessuto agricolo.

Utilizzando i dati ISTAT sulla superficie produttiva annuale, si evidenziano gli orientamenti produttivi su scala provinciale, che sono stati messi in connessione con la perdita di SAU.

La cartina seguente ne mostra i risultati.

5 *I dati riportati di seguito sono stati calcolati solo per le 16 regioni per le quali sono stati effettuati i rilasci del Censimento Agricoltura 2010.*

Figura 1.1 - Orientamenti produttivi per provincia e riduzione SAU



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT.

La rappresentazione degli orientamenti produttivi evidenzia la peculiarità del sistema agricolo nazionale, dove il 53% della produzione cerealicola è concentrata in 26 province e il 62% della produzione frutticola in 20 provincie (tabella 1.2).

Tabella 1.2 - Classificazione delle provincie per ordinamento produttivo

	% distribuzione SAU in Italia	Numero provincie nella classe	Distribuzione della SAU tra classi di provincie	% SAU specializ. sulla SAU del comparto ricadente nella classe
Cereali e coltivazioni industriali	30%	26	27%	53%
Ortaggi, piante da tubero, legumi	5%	10	8%	19%
Fruttiferi e agrumi	4%	20	21%	62%
Olio e vite	14%	24	16%	45%
Pascoli, prati e foraggere avvicendate	47%	27	27%	47%
Totale complessivo	**100%**	**107**	**100%**	

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT.

Rispetto a una riduzione media della SAU del 4%, in 47 Provincie, invece, il fenomeno è più intenso: la diminuzione della SAU è stata superiore al 10% (figura 1.1).

La distribuzione geografica delle perdite di SAU evidenzia chiaramente come la riduzione abbia riguardato in maniera più incisiva le provincie costiere o con aree metropolitane e va considerato che la localizzazione della perdita di SAU non ha effetti neutrali sulla produzione. È infatti dimostrato (box 2) che l'impermeabilizzazione dei suoli interessi più marcatamente le aree fertili di pianura, dove gli output agricoli sono generalmente più elevati.

BOX 2

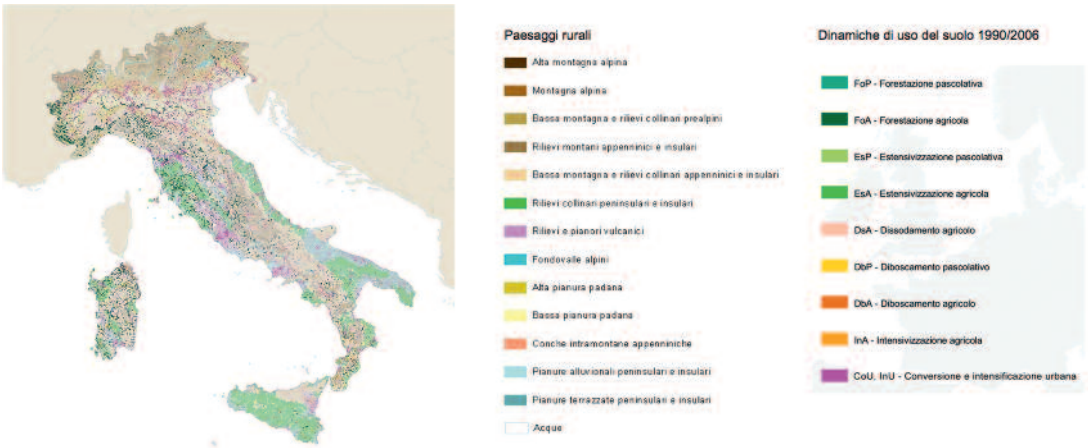
Dov'è che il suolo si perde: un'analisi dei consumi di suolo nei paesaggi rurali italiani

di Antonio di Gennaro

L'analisi delle dinamiche di uso del suolo è di fondamentale importanza per comprendere in che modo sta cambiando il territorio rurale italiano, con particolare riferimento alla sua multifunzionalità, cioè alla capacità di supportare la produzione alimentare e le altre attività umane, fornendo in modo durevole una gamma differenziata di servizi ambientali, beni pubblici e di mercato (van Huylenbroeck e Durand, 2003).

Il Corine Land Cover può essere uno strumento utile per studiare queste dinamiche territoriali, purchè si tenga conto della sua risoluzione spaziale, in grado di identificare aree elementari aventi superficie maggiore di 25 ettari, mentre le due versioni del Corine Land Cover Change (CLCC), relative agli anni 2000 e 2006, sono in grado di identificare cambiamenti di land cover che interessano un'area minima di 5 ettari.

Figura 1 - Le aree del territorio nazionale interessate da cambiamenti d'uso del suolo nel periodo 1990/2006 secondo il Corine Land Cover Change, con riferimento ai 13 sistemi di paesaggio rurale identificati a scala nazionale. Nell'intervallo di tempo interessato dall'analisi, i cambiamenti di uso del suolo hanno interessato una superficie di circa 552.000 ettari, grande pressappoco quanto la Liguria, pari all'1,83% del territorio nazionale



In virtù di tali caratteristiche il Corine Land Cover Change può essere impiegato per analizzare, a scala nazionale, la distribuzione spaziale dei cambiamenti di uso del suolo nei diversi paesaggi agroforestali, più che per un'esatta stima quantitativa di tali cambiamenti, che resta legata a strumenti di maggior dettaglio.

La distribuzione delle principali dinamiche di uso del suolo osservate nel periodo 1990/2006 nei 13 sistemi di paesaggio identificabili a scala nazionale, evidenzia alcuni aspetti rilevanti (figura 2):

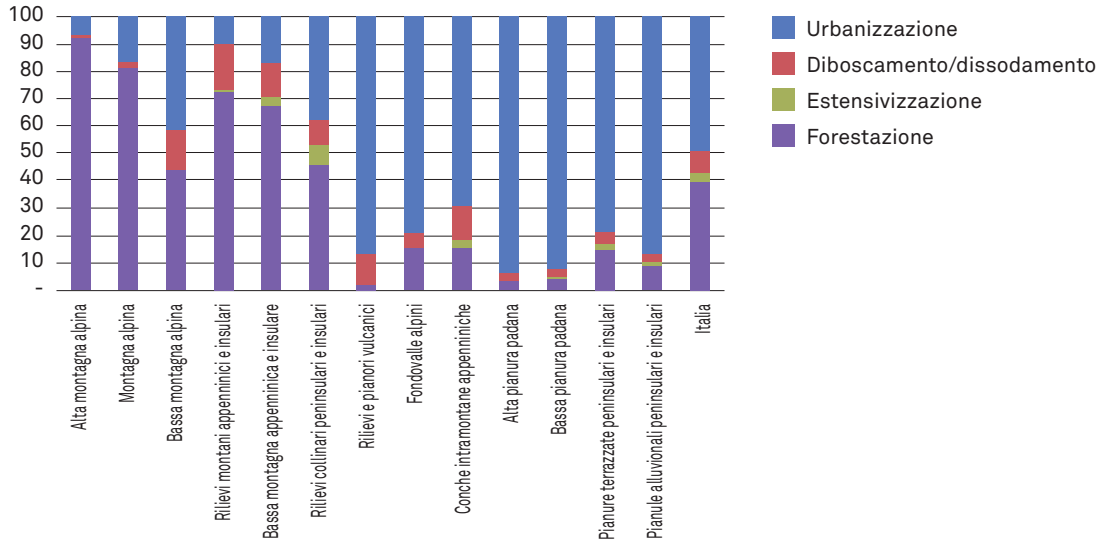
– il 68% delle dinamiche di urbanizzazione è localizzato nei sistemi di pianura, nei quali si localizzava il 79% delle aree urbane 1990. Il contributo dei diversi sistemi è differenziato, con le pianure settentrionali che contribuiscono per il 39%, quelle meridionali per il 26%.

segue

BOX 2

– il 75% delle dinamiche di forestazione registrate nel periodo 1990/2006 a scala nazionale è localizzato nei sistemi montani alpini e appenninici, nei quali si concentrava l'81% del patrimonio forestale italiano 1990. Il contributo del sistema appenninico ai processi di forestazione è nettamente dominante (61%) rispetto a quello del sistema alpino (14%).

Figura 2 - Incidenza dei cambiamenti d'uso 1990/2006 nei 13 sistemi di paesaggio, espressa come % della superficie territoriale del sistema interessato



La perdita di aree agricole si localizza per il 32% in montagna, con un contributo dominante della montagna appenninica (27%) rispetto a quella alpina (5%); per il 50% in pianura, con un contributo più elevato delle pianure settentrionali (27%) rispetto a quelle meridionali (20%). Nei paesaggi montani la perdita di aree agricole è dovuta in larga misura a processi di forestazione spontanea susseguente all'abbandono; in pianura, la perdita di aree agricole è invece legata ai processi di urbanizzazione.

Il dato rilevante, quindi, è quello di una patologica concentrazione delle dinamiche di urbanizzazione proprio a spese dei suoli e delle terre di pianura, a più elevata capacità produttiva, che rappresentano appena un quinto del territorio rurale nazionale e dovrebbero essere considerati come una risorsa di assoluta importanza strategica.

All'opposto, nei sistemi montani nazionali, in primis quello appenninico, si intensi processi di abbandono colturale, con conseguenze sulla stabilità idrogeologica, sulla biodiversità e sulla qualità dei paesaggi, che pure necessitano di essere comprese e governate.

Bibliografia

Di Gennaro A., Innamorato F. P., Malucelli F., Filippi N. e Guandalini B. *Il territorio che cambia: dinamiche di uso del suolo nei paesaggi italiani* 1990/2006. Territori, n. 3/2011. Editrice Compositori, Bologna

van Huylenbroeck G. e Durand G. (2003). *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*. Ashgate, Aldershot

Di fatto la riduzione complessiva della SAU tra il 2000 e il 2010 è stata, secondo i dati del Censimento, pari a poco meno di 300.000 ettari contro una crescita, nello stesso periodo, di aree urbanizzate di 160.000 ettari. È quindi plausibile pensare che la perdita di SAU sia stata assorbita in gran parte da questa nuova ondata di "cementificazione".

1.3 Alcuni elementi sull'approvvigionamento alimentare

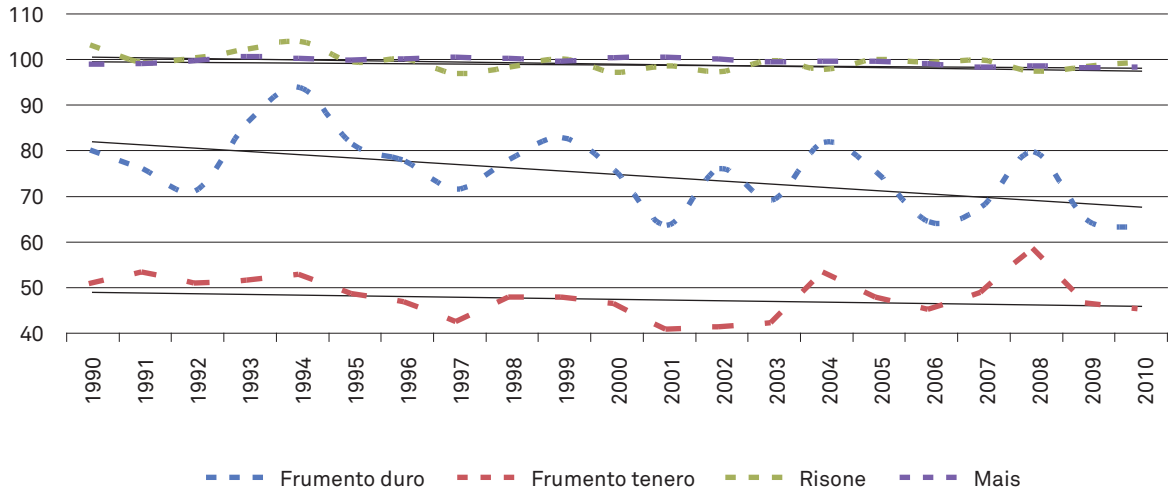
Se colleghiamo la diminuzione della superficie agricola utilizzata all'andamento demografico nel nostro Paese, si evince che rispetto agli anni cinquanta la "densità" per abitante è cresciuta del 103%, con una conseguente pressione sulla produzione agricola.

La pressione sulla terra, intesa rapporto tra variazione della popolazione e variazione della superficie agricola è accompagnata da una progressiva esposizione del Paese all'importazione di derrate alimentari. L'indice di auto-approvvigionamento, inteso come rapporto tra produzione e consumo apparente[6], risulta essere allarmante per diverse produzioni che compongono il paniere dei consumi nazionali, come mostrato nello schema seguente, relativa ai dati 2010.

Frumento duro	Frumento tenero	Patate	Latte	Carne bovina	Carne suina
62,7	44,6	77,3	40,5	60,3	59,0

Un indicatore composto dell'auto-approvvigionamento (MiPAAF, 2012) rivela che rispetto al paniere di consumi delle famiglie, il grado di auto-approvvigionamento nazionale è pari a 75. In altre parole, la produzione nazionale è sufficiente a coprire i consumi di tre italiani su quattro. L'indebolimento dell'indice ha particolarmente colpito la produzione cerealicola che rappresenta il comparto che ha risentito maggiormente della riduzione di SAU.

Grafico 1.3 - Andamento dell'indice di auto-approvvigionamento per le principali produzioni cerealicole

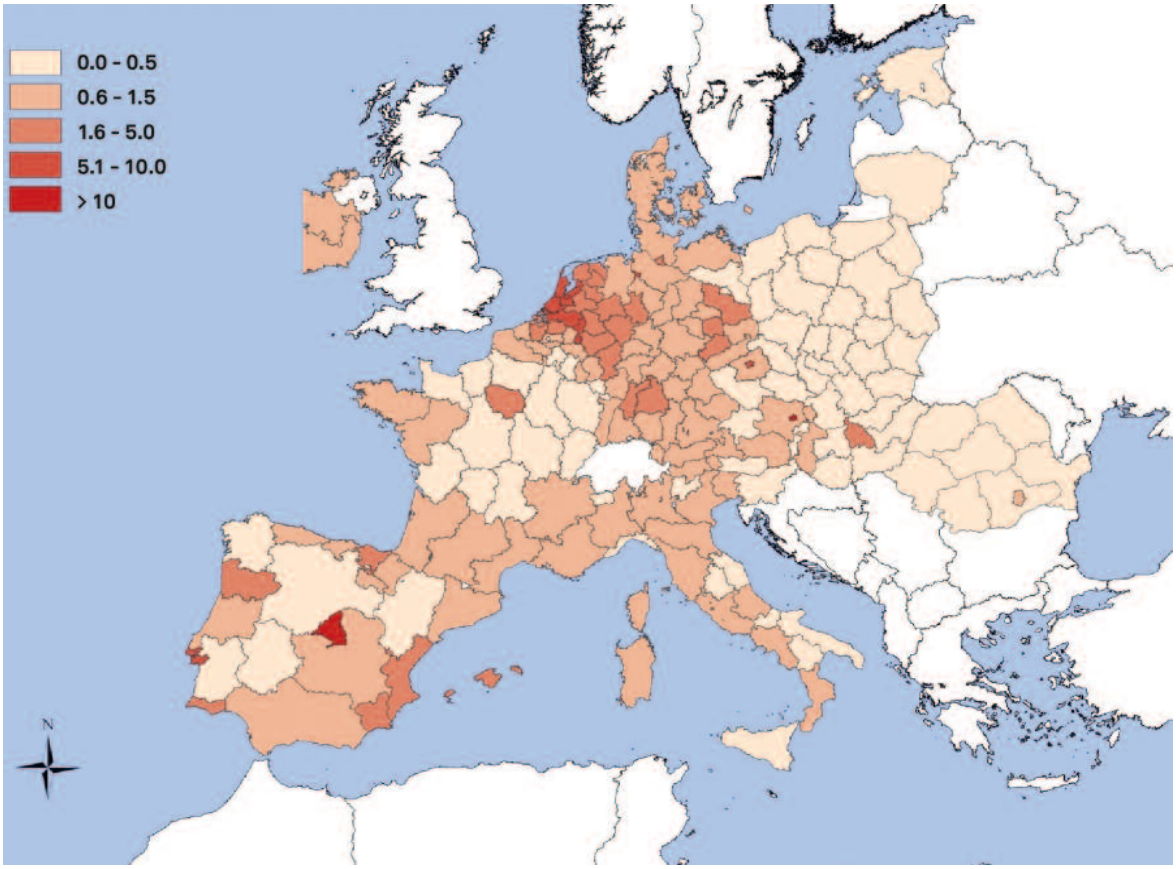


6 *La formula per il calcolo dell'auto-approvvigionamento è data da: (Produzione/(Produzione + Importazioni – Esportazioni). I valori sono stati calcolati in quantità prodotte)*100.*

1.4 Evoluzione della SAU ed effetti sul potenziale produttivo agricolo: un focus sui cereali

La produzione cerealicola è quella che ha subito maggiormente la competizione nell'uso dei suoli. Tale fenomeno viene confermato anche a livello Europeo, dove si calcola che "nel periodo 1990-2006, 19 Stati membri hanno perso una potenziale capacità di produzione agricola pari complessivamente a 6,1 milioni di tonnellate di frumento, con grandi variazioni da una regione all'altra (figura 1.2)". In termini di sicurezza alimetare globale e data l'elevata produttività europea questo si traduce in perdite enormi, tali da fr stimare che "per compensare la perdita di un ettaro di terreno fertile in Europa, sarebbe necessario mettere in uso un'area fino a dieci volte maggiore in un'altra parte del pianeta"[7].

Figura 1.2 - Perdita potenziale dei raccolti di frumento (in %) in 19 Stati membri (1990-2006)



Fonte: Commissione Europea COM (2012) 46 final. Pag.8.

Per comprendere al meglio il fenomeno a livello nazionale abbiamo stimato quanta produzione cerealicola abbiamo perduto a seguito della riduzione della superficie investita nel comparto.

La scelta di concentrare l'attenzione sul comparto cerealicolo è dettata da due motivazioni di fondo: il frumento (tenero e duro) costituisce una delle principali materie prime per la nostra industria agro-alimentare e, nonostante ciò, presenta deficit molto alti nel-

7. *C. Gardi, P. Panagos, C. Bosco and D. de Brogniez, 2011.*

l'indice di auto-approvvigionamento; in secondo luogo le produzioni cerealicole sono quelle che hanno subito la maggiore perdita di SAU e, nello stesso tempo, coprono ancora un quarto della superficie investita (tabella 1.1).

Le stime sono state effettuate sulla base della diminuzione complessiva della SAU nel decennio, utilizzando le differenze tra la media del triennio 2000-2002 e la media del triennio 2008-2010[8], a cui è stata applicata la resa media del decennio, incorporando così le variazioni di produttività per ettaro che hanno riguardato il comparto nell'intero periodo di riferimento.

La riduzione di superficie cerealicola nel periodo considerato è stata pari a 540.000 ettari. Visto che la SAU complessiva è diminuita di 298.000 ettari è possibile che vi siano stati tre effetti che abbiano portato a questo risultato:

a. la sostituzione colturale, testimoniata dal fatto che ad esempio nello stesso periodo si è avuta una crescita delle foraggere avvicendate;
b. l'abbandono dell'attività produttiva, con un conseguente inutilizzo dei terreni;
c. la sottrazione di suoli per altri usi.

L'operare congiunto dei tre effetti ha determinato una riduzione del potenziale produttivo compreso tra meno 0,4% della segale a meno 2% del frumento duro (tabella 1.3).

Tali risultati confermano le ipotesi formulate a livello europeo (figura 1.3).

Guardando al solo frumento la riduzione complessiva nel decennio è stata pari a oltre 10 milioni di quintali.

Tabella 1.3 - Stime sull'evoluzione potenziale della produzione cerealicola

	Resa media decennio per ettaro	Differenze ettari	Differenza produzione (q)	Differenza produzione % prodotto
Frumento tenero	50,1	-41.147	-2.061.765	-0,6%
Frumento duro	27,4	-320.126	-8.769.063	-1,9%
Segale	25,7	-179	-4.601	-0,4%
Orzo	36,0	-36.263	-1.307.167	-1,0%
Avena	23,2	-11.992	-277.833	-0,7%
Mais	91,5	-150.817	-13.796.015	-1,3%
Sorgo	60,3	5.628	339.503	1,4%
Altri cereali	38,2	11.461	438.109	10,0%
		-543.436		

Fonte: stime INEA su dati ISTAT.

Scorporando tra i tre effetti quello legato all'impermeabilizzazione del suolo, con l'ipotesi che tutto il suolo impermeabilizzato, pari a 160.000 ettari, sia stato sottratto alla produzione cerealicola, la perdita complessiva del solo frumento, per il fenomeno di urbanizzazione, sarebbe stata pari a 3,3 milioni di quintali.

Traducendo questo valore in calorie equivalenti, i 3,3 milioni di quintali avrebbero soddisfatto un bisogno alimentare annuale di 120.000 persone, pari al 35% della crescita della popolazione nel decennio.

8 *Utilizzando I dati triennali abbiamo ridotto l'oscillazione annuale che caratterizza la produzione agricola.*

1.5 Alcune valutazioni di sintesi

Se utilizzassimo le linee di tendenza dell'evoluzione della SAU dello scorso decennio e le applicassimo ai prossimi venti anni, ipotizzando un progresso tecnico simile a quello sperimentato nei dieci anni trascorsi, nel 2030 avremmo una riduzione di produzione di frumento di oltre 5 milioni di quintali rispetto alla produzione attuale, con una popolazione di oltre 3.000.000 superiore rispetto a quella corrente[9]. La stima è assolutamente ottimistica in quanto abbiamo assunto che nei prossimi venti anni il progresso tecnico possa mantenere risultati come quelli del decennio scorso, con tassi di crescita annuale della produttività pari a circa il 2%, mentre negli ultimi anni si è attestato all'1,7%.

È evidente che una diminuzione della produzione del 10% accompagnata a una crescita della domanda del 5% porterebbe l'auto-approvvigionamento alimentare a valori sempre più contenuti e una conseguente dipendenza dai mercati esteri, con un'esposizione sempre maggiore alle fluttuazioni dei prezzi.

Va anche rilevato come la competizione nell'uso del suolo si esplica anche in effetti indiretti, in particolare nella scarsa mobilità fondiaria e nell'uso di terreno agricolo a scopi speculativi. Gli alti prezzi della terra associati a un atteggiamento attendista ostacolano il raggiungimento di una maggiore competitività delle aziende, soprattutto nelle zone con maggiore vocazione (box 3).

BOX 3

Valore del suolo agricolo e altre destinazioni d'uso

di Andrea Povellato

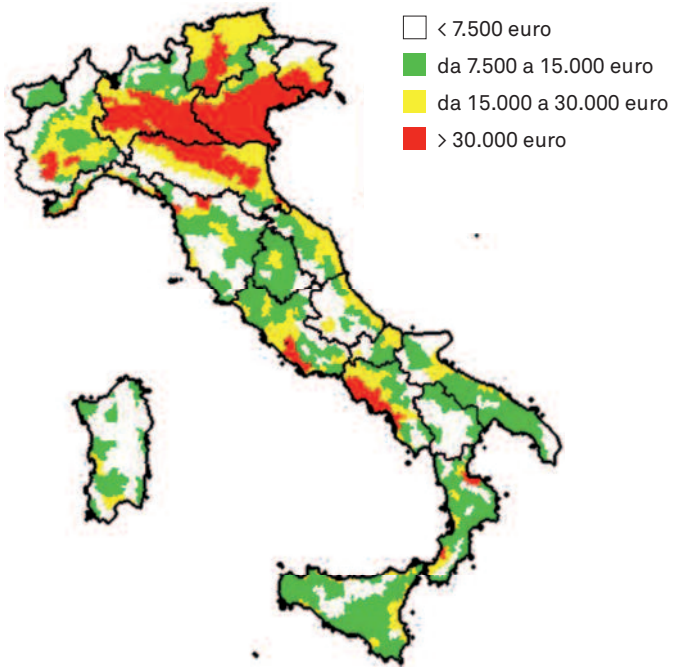
Le dinamiche insediative e il relativo consumo di suolo agricolo influiscono direttamente sui valori fondiari e indirettamente sulla capacità di adattamento del settore agricolo. Gli effetti sul prezzo della terra agricola dell'espansione urbana sono stati evidenziati in numerosi studi anche in Italia. In molte aree del nostro paese la dispersione urbanistica ha raggiunto livelli così elevati da incidere sul valore dei terreni agricoli in misura superiore ai consueti fattori agronomici e agli andamenti dei mercati agricoli.

L'analisi dei valori fondiari medi dei terreni agricoli per regione agraria, riportati in figura 1, rende evidente che i valori fondiari più elevati si concentrano nell'area centro-orientale della Valle Padana dove prevale l'agricoltura intensiva e la pressione urbanistica è piuttosto elevata. Quest'ultimo fattore molto probabilmente influenza anche i prezzi mediamente elevati che si riscontrano nelle zone attorno all'area metropolitana della costa campana. Valori fondiari elevati si riscontrano in zone circoscritte del cuneese, della costa ligure, nel pistoiese, nel comprensorio della pianura pontina e lungo la Val d'Adige. In tutti i casi le alte quotazioni sono il risultato di un'agricoltura estremamente intensiva e di pregio (ad es. vini DOC e ortoflorovivaismo) associata ad una scarsità di terreni adatti a questo tipo di produzioni. I prezzi medi più bassi si riscontrano lungo la dorsale appenninica, in molte aree dell'arco alpino e delle Isole, a conferma di una marginalità di queste aree sia fisica che economica.

segue

9 *Stime ISTAT sulla crescita di popolazione.*

BOX 3



Se le trasformazioni urbanistiche seguono soltanto il criterio della rendita economica, è evidente che i terreni agricoli assumeranno sempre valori nettamente inferiori a quelli ritraibili da destinazioni ad uso urbanistico. A questo si aggiunge che il valore dei terreni agricoli, influenzato dalle potenzialità edificatorie, non risulta più coerente con la redditività del settore agricolo determinando continue difficoltà nei processi di adattamento strutturale delle aziende agricole. Si crea, quindi, una sorta di spirale perversa tra valori fondiari troppo bassi in confronto all'uso urbano del suolo e troppo alti rispetto all'uso agricolo. In questo senso il segnale proveniente dal mercato è distorto e il consumo di suolo agricolo per usi urbani di tramuta in spreco di risorsa: il costo relativamente basso, in un contesto urbano, ne favorisce il consumo oltre le effettive necessità.

Uno studio condotto dall'Agenzia Europea per l'Ambiente sui possibili effetti dell'introduzione di strumenti economici (tasse e sussidi), per ridefinire il valore "sociale" della terra e superare la pura logica dell'allocazione dei fattori in base alla loro produttività, non ha portato a conclusioni univoche, date le forti differenze che si hanno negli approcci alla pianificazione territoriale tra Stati membri. Viene, comunque, ribadito che il suolo agricolo è una risorsa non rinnovabile e che il riconoscimento della sua multifunzionalità potrebbe consentire di valorizzare la sua conservazione al di là delle differenze di valore di mercato che non garantiscono una corretta allocazione tra i diversi usi potenziali. Per questo motivo gli aiuti al reddito e gli incentivi previsti dalle politiche agricole e per lo sviluppo rurale dovrebbero integrarsi nella pianificazione del territorio, giustificando l'assegnazione di risorse finanziarie al settore agricolo sulla base della conservazione di un bene comune come il suolo agricolo.

---

10 EEA (2010) Land in Europe: prices, taxes and use patterns. European Environment Agency - EEA Technical report No 4, Copenhagen.

Regolare la competizione nell'uso dei suoli non è semplice, visti gli interessi e le competenze istituzionali in gioco.

Le stesse iniziative intraprese a livello europeo sono orientate ad agire sul problema in modo "indiretto" e si dirigono verso una maggiore sensibilizzazione della popolazione europea sul tema, al sostegno a progetti di ricerca, all'utilizzo di strumenti di monitoraggio, in grado di restituire l'intensità e la dinamica del fenomeno e all'integrazione del tema della protezione del suolo nelle diverse politiche. Le iniziative di valutazione economica del degrado del suolo potrebbero portare a creare incentivi all'investimento in strategie di gestione sostenibile dei suoli.

Il nostro Paese dovrebbe trarre i maggiori benefici da una politica di protezione del suolo, certamente in termini ambientali e di sicurezza alimentare, ma anche di rafforzamento e tutela di un chiaro vantaggio competitivo: la qualità e la tipicità delle produzioni, collegate alla pluralità e la forte caratterizzazione del paesaggio rurale (box 4).

BOX 4

I suoli fertili e la città: il caso di Campania felix

di Antonio di Gennaro e Francesco P. Innamorato

L'evoluzione territoriale di Campania felix nel corso del secolo e mezzo di unità politica del paese costituisce un esempio paradigmatico del conflitto per l'uso della risorsa suolo tra il settore primario e quello urbano.

Nel 1860 il sistema urbano campano assommava nel complesso a circa 10.000 ettari. Nel 1960, a distanza di un secolo, la superficie urbanizzata è raddoppiata, assecondando un andamento analogo della demografia. Poi, nell'ultimo mezzo secolo, la città è letteralmente esplosa, quintuplicando la sua superficie, a fronte di un aumento della popolazione intorno al 20%.

Il problema è che questo sviluppo urbano è avvenuto in larga misura, per i tre quarti circa, in assenza di strumenti urbanistici vigenti, e che esso si è concentrato – ancora una volta la percentuale è intorno al 75% – nelle aree fertili, a più elevata capacità produttiva, delle pianure e delle colline vulcaniche.

Suoli e paesaggi rurali, quelli interessati dal soil sealing, dall'impermeabilizzazione conseguente alla impetuosa trasformazione urbana dell'ultimo cinquantennio, sui quali si producono colture ortofrutticole di alta qualità e redditività, e il cui capitale non riproducibile di fertilità è il frutto di un'evoluzione pedogenetica di lunga durata, durata migliaia di anni.

Si tratta di produzioni alimentari tipiche della dieta mediterranea, riconosciuta dall'Unesco patrimonio immateriale dell'umanità, ed intesa come particolare stile di vita e alimentazione, strettamente legato a tradizioni, culture e paesaggi locali di notevole profondità storica.

Il caso dell'area metropolitana di Napoli pone in evidenza come gli impatti negativi di questo modello distorto di sviluppo territoriale non consistono solo nella perdita diretta e irreversibile del suolo, della risorsa cioè che costituisce la base degli ecosistemi e dei paesaggi agricoli, e dalla quale dipende l'autosufficienza e la sicurezza alimentare a scala locale, regionale, nazionale.

segue

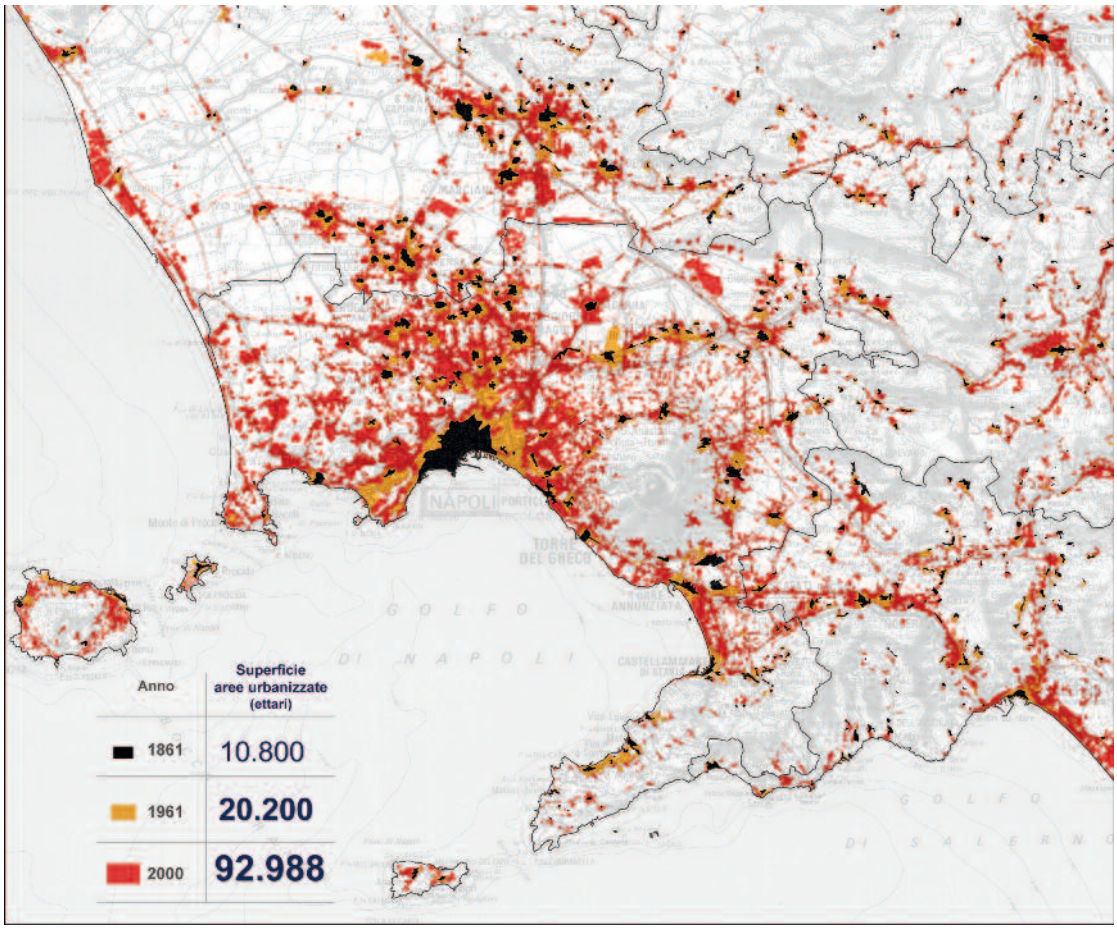
BOX 4

La crescita non programmata della città comporta infatti la frammentazione del territorio agricolo che rimane, sempre più ridotto a isole ed enclaves non comunicanti, spezzettate dalla griglia urbana e infrastrutturale. Un territorio agricolo nel quale diventa ogni giorno più difficile preservare l'attività dei nostri agricoltori e la vitalità delle loro aziende.

In Campania felix, come nelle altre aree del paese interessate da simili dinamiche, è necessaria un'inversione di tendenza. È urgente lavorare a una nuova generazione di piani di assetto territoriale ai differenti livelli, effettivamente incentrati sulla tutela dei suoli, intesi come risorsa multifunzionale di importanza strategica per il mantenimento degli equilibri produttivi ed ambientali. L'attività edilizia deve poter trovare il suo principale campo d'azione nella riqualificazione della città esistente, a cominciare dalle estese periferie e conurbazioni post-belliche, caratterizzate da standard insufficienti di qualità urbana, proprio come succede in Campania felix.

È necessario un nuovo statuto delle aree agricole periurbane e urbane, le aree agricole intorno alla città o dentro la città, non più considerate come terra nessuno, spazi in attesa di nuove destinazioni ma, in positivo, come cintura verde, green belt multifunzionale per la produzione agricola, la conservazione del paesaggio, la vita all'aria aperta.

Figura 1 - Lo sviluppo urbano nella fascia costiera della Campania nel periodo1860/2000



segue

BOX 4

Figura 2 - Andamento dello sviluppo urbano e demografico nella fascia costiera della Campania nel periodo 1860/2000

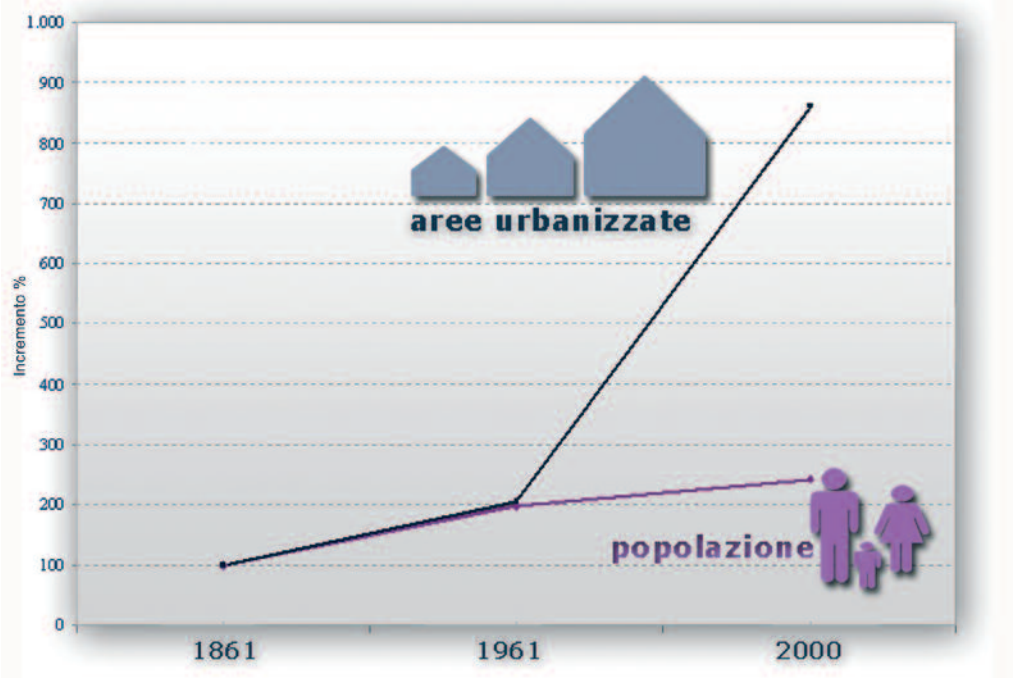


Figura 3 - Uno scorcio a più elevata integrità degli ordinamenti tradizionali della pianura pedemontana nella green belt napoletana, su suoli vulcanici profondi, ad elevatissima capacità produttiva

Figura 4 - Intensi processi di dispersione insediativa non regolata nella piana del Sarno, su suoli fertilissimi, in aree a rischio idrogeologico molto elevato

Riferimenti bibliografici:
di Gennaro A., Innamorato F.P. (2005). *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960-2000*. Clean edizioni, Napoli

Bibliografia

Brenna S., 2012, *Effetti ambientali del consumo di suolo*, in Rapporto 2012, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, Aprile 2012

C. Gardi, P. Panagos, C. Bosco and D. de Brogniez*, Soil Sealing, Land Take and Food Security: Impact assessment of land take in the production of the agricultural sector in Europe*, JRC, 2011 (in corso di valutazione inter pares)

European Commission - DG Environment, 2011, *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects*.

De Castro P., 2011, *Corsa alla terra*, Donzelli Editore

ISTAT, 2012, Rapporto Annuale 2012

MiPAAF, 2012, *Sicurezza alimentare e cementificazione*

CAPITOLO 2

GLI STRUMENTI PER L'ORGANIZZAZIONE E L'INTEGRAZIONE DELLA FILIERA AGROALIMENTARE

2.1 Introduzione

Le imprese agricole si trovano a dover operare in un contesto, come quello attuale, in forte evoluzione e di crescente instabilità dei mercati, dove: è aumentata sensibilmente la concorrenza fra Paesi esportatori di materie prime agricole; sono più frequenti e amplificate, rispetto al passato, le oscillazioni dei prezzi dei principali prodotti agricoli; è mutata ed è divenuta più complessa la domanda di prodotti agricoli da parte dei consumatori (maggior contenuto qualitativo/salutistico e/o di servizio, crescente attenzione alla sicurezza); è aumentato considerevolmente il livello di concentrazione dei soggetti a valle della produzione agricola, soprattutto la grande distribuzione.

Per rispondere alle sfide di un mercato sempre più globalizzato e competitivo, la filiera agroalimentare ricerca e adotta forme di crescente integrazione con rapporti contrattuali di tipo gerarchico, all'interno dei quali è soprattutto la grande distribuzione a rivestire una posizione dominante, mentre l'agricoltura si trova a rappresentare l'anello debole della filiera.

Allo stesso tempo la PAC, nel percorso teso a favorire un riorientamento al mercato dell'attività agricola, ha posto al centro della propria azione il sostegno a quegli strumenti di mercato che sono in grado di rispondere adeguatamente alla crescente volatilità dei mercati, di garantire una maggiore stabilità dei redditi agricoli, nonché di riequilibrare i rapporti lungo la filiera agroalimentare e rendere maggiormente competitiva l'agricoltura.

Tra gli strumenti di integrazione e coordinamento della filiera una particolare attenzione è dedicata alla contrattazione collettiva e all'interprofessione, grazie ai quali è possibile, da un lato, rimuovere quegli elementi di distorsione del mercato che rendono possibile l'abuso di posizione dominante sul mercato da parte di un soggetto nei confronti di un altro e, dall'altro, ottenere una maggiore trasparenza nelle relazioni tra i soggetti, nella formazione dei prezzi e nella distribuzione del valore all'interno della filiera agroalimentare.

A questi strumenti, al centro dell'attenzione dell'attuale dibattito politico a livello nazionale, è dedicato il presente capitolo.

2.2 L'organizzazione della filiera attraverso le OP

L'associazionismo produttivo è un importante strumento di governo della produzione agricola che, attraverso funzioni quali l'aggregazione e la concentrazione produttiva nonché la programmazione e la valorizzazione dell'offerta, consente ai produttori di riappropriarsi di quelle leve strategiche (differenziazione e riconoscibilità dei prodotti, informazione, ecc.) che consentono loro di porsi sul mercato in maniera più competitiva e quindi di acquisire una maggiore quota del valore aggiunto che si genera lungo la filiera.

Con la concentrazione dell'offerta è possibile rispondere all'esigenza di controbilan-

ciare il potere contrattuale della GDO, così come attraverso un'attività di programmazione della produzione è possibile svolgere un'efficace azione di prevenzione nei confronti delle crisi di mercato, rafforzando l'azione delle misure a ciò dedicate e consentendo perciò di rispondere all'obiettivo di una maggiore stabilizzazione dei prezzi e quindi dei redditi dei produttori. Obiettivo, questo, tanto più importante nell'attuale contesto di crescente instabilità e incertezza dei mercati.

L'azione collettiva che scaturisce dall'associazionismo produttivo è ovviamente fonte di vantaggi economici (massa critica del prodotto; programmazione dell'offerta per adeguarla alle esigenze della domanda; possibilità di utilizzare meglio e a minor costo l'informazione di mercato; possibilità di ricorrere, a migliori condizioni, all'accesso al credito e all'acquisto collettivo di input; possibilità di effettuare investimenti collettivi, soprattutto nel campo della ricerca) che consentono alle imprese agricole di acquisire, benché indirettamente, un potere di mercato che non sarebbe possibile ottenere con l'azione individuale.

Per contrastare l'egemonia commerciale della distribuzione moderna, le cui strategie di acquisto hanno alterato le regole di funzionamento del mercato mutandone le condizioni di equilibrio, e per poter competere adeguatamente sui mercati internazionali, è necessario che la produzione agricola accresca la propria capacità organizzativa, dotandosi di forme di organizzazione di tipo associativo, in grado di superare gli svantaggi derivanti da una frammentazione dell'offerta e da una pluralità di centri decisionali. Proprio per questo l'associazionismo produttivo può assumere un ruolo strategico nel riequilibrare le relazioni sul mercato in termini di maggior potere contrattuale e una migliore e più equa ripartizione del valore aggiunto, contribuendo, altresì, a trasformare forme di dominio economico in modelli di comportamento cooperativo.

Nell'agricoltura italiana il percorso intrapreso per favorire l'associazionismo produttivo attraverso le Organizzazioni di produttori (OP) – e con esso il raggiungimento degli obiettivi di aggregazione e di concentrazione dell'offerta – si è rivelato non del tutto soddisfacente.

I dati disponibili sulle OP[1] non consentono un'analisi significativa della componente organizzata della produzione agricola nel nostro Paese, ma fotografano comunque una situazione diversa da quella auspicata dalla normativa nazionale sulla regolazione dei mercati. Dopo circa dieci anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 228/01, si contano, infatti, al 31 marzo 2011, 164 Organizzazioni non ortofrutticole riconosciute, operanti nei diversi settori produttivi. Nel complesso le OP annoverano più di 270 mila soci e registrano un valore della produzione commercializzata (VPC) superiore a 1.500 milioni di euro (tabella 2.1). Tra i settori l'olivicolo è quello maggiormente rappresentato, con 36 OP, una base sociale di oltre 216 mila soci e un VPC di circa 630 milioni di euro; questo risultato è frutto di un processo di riorganizzazione del settore cui ha contribuito la riforma della relativa Organizzazione Comune di Mercato (OCM). Allo stesso modo, per il settore tabacchicolo lo sviluppo dell'associazionismo (23 OP, oltre 7.000 soci e 157 milioni di euro di VPC) è in larga parte ascrivibile alle scelte allocative delle risorse previste dall'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009, per cui l'accesso ai fondi destinati al settore è subordinato, oltre che alla stipula di un contratto con un'impresa di trasformazione, all'appartenenza a un'organizzazione di produttori riconosciuta sulla base del decreto 102/2005.

1 *Si fa riferimento all'albo nazionale, istituito presso il MiPAAF, delle Organizzazioni di produttori non ortofrutticoli riconosciute ai sensi dei decreti legislativi n. 228/2001 e n. 102/2005. Con il decreto 228/2001 (la cosiddetta "legge di orientamento") era stato avviato il processo di riordino dell'associazionismo agricolo, portato a termine dal decreto 102/2005.*

Tabella 2.1 - Albo nazionale delle OP non ortofrutticole riconosciute ai sensi del D.lgt. 228/01 e del D.M. 703/04 modificato dal D.lgt. 102/05 (al 31/03/2011)

Settore	OP	N. soci totale	V.P.C. totale (.000 euro)
Agroenergetico	2	98	1.762
Apistico	3	259	7.918
Avicunicolo	5	53	94.521
Bieticolo-saccarifero	1	4.388	82.696
Cerealicolo-riso-oleaginoso	10	24.918	192.993
Florovivaistico	3	34	14.452
Foraggero	1	770	8.075
Lattiero-caseario	32	7.386	630.604
Olivicolo	36	216.991	92.560
Pataticolo	19	1.928	65.675
Prodotti biologici certificati	3	153	2.550
Produzioni suine	6	550	47.426
Produzioni bovine	8	1.504	102.911
Produzioni ovicaprine	3	248	–
Sementiero	4	2.890	38.922
Tabacchicolo	23	7.072	157.453
Vitivinicolo	5	3.380	42.080
Totale	**164**	**272.622**	**1.582.598**

Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAAF.

Diversa è invece la situazione nel settore ortofrutticolo, le cui organizzazioni sono, com'è noto, sottoposte alla disciplina comunitaria dell'OCM: al 30 giugno 2012 risultano, infatti, riconosciute 277 OP e 12 Associazioni di Organizzazioni di Produttori (AOP). Ciò è il frutto di un incisivo e diffuso processo di crescita e di riorganizzazione del sistema produttivo che ha interessato, con dinamiche e caratteristiche differenti e dopo un'iniziale difficoltà, le diverse aree del Paese.

In generale, l'associazionismo produttivo in Italia riveste un peso tuttora poco significativo e debolmente incisivo rispetto agli aspetti che lo caratterizzano e che richiamano i vantaggi economici appena illustrati. La mancanza di incentivi finanziari a fronte di onerosi adempimenti finanziari, da un lato, e una perdurante confusione di ruoli nella gestione delle filiere agroalimentari, dall'altro, hanno contribuito a rendere difficoltoso il processo di organizzazione dell'offerta attraverso le OP.

Esistono, ovviamente, dei casi di eccellenza che confermano la validità del modello organizzativo.

L'evidenza empirica mostra come in alcune realtà territoriali o produttive – soprattutto quelle che vantano una lunga e consolidata esperienza sul fronte cooperativo – l'associazionismo produttivo sia riuscito, pur con molte difficoltà, ad assumere quel ruolo di concentrazione dell'offerta e di contrappeso nelle relazioni commerciali richiesto dal mercato. Ciò è stato possibile perché una parte considerevole della cooperazione confluisce e si integra nel sistema delle OP, assumendone le funzioni e rendendo possibile la concentrazione dell'offerta. D'altro canto, quella cooperativa è la forma societaria più diffusa ed è quella che meglio si adatta alle OP[2].

2 *C. Giacomini (2011), Riflessioni e conclusioni sui dati del Rapporto, Presentazione Rapporto 2008-2009, Osservatorio della cooperazione agricola italiana, Roma, 14 giugno.*

L'attuale situazione della componente organizzata dell'agricoltura italiana si presenta, infatti, assai complessa e contraddittoria, frutto di un percorso di crescita molto differenziato.

Nei confronti dell'associazionismo produttivo la politica agricola comunitaria ha da sempre mostrato una grande attenzione, con interventi a livello di settore volti a favorire la creazione di forme associative di produttori agricoli, riconoscendo il ruolo strategico svolto dalle OP.

Basti pensare all'OCM ortofrutta e all'ultima sua riforma, nell'ambito della quale la concentrazione della produzione viene definita come una "necessità economica" per consolidare la posizione degli agricoltori sul mercato e aiutarli ad affrontare gli scenari futuri delineati dalla riforma della PAC. Del resto, il rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori all'interno della filiera, attraverso la creazione di OP e loro associazioni (AOP), costituisce uno dei temi chiave della proposta di riforma della PAC. Come dichiarato nella proposta di regolamento sull'OCM unica, "le organizzazioni di produttori e le loro associazioni possono svolgere un ruolo utile ai fini della concentrazione dell'offerta e della promozione delle buone pratiche" (*considerando 85*). Nel nuovo regolamento la Commissione europea propone, infatti, di estendere all'intera gamma delle produzioni agricole il riconoscimento delle OP e delle AOP, così come delle Organizzazioni interprofessionali. In altri termini, si tratta di estendere a tutti i settori produttivi il modello organizzativo dell'ortofrutta. Nondimeno, le norme che disciplinano tali strumenti sono piuttosto generiche: non vi è una chiara definizione di OP, né sono stati proposti incentivi e schemi di sostegno, tranne che in casi specifici. Ciò che sembra prevalere, invece, è una grande preoccupazione sulla compatibilità di questi strumenti con la politica comunitaria di concorrenza.

2.3 L'interprofessione e gli strumenti della contrattazione collettiva

2.3.1 L'organizzazione interprofessionale

All'Organizzazione interprofessionale (OI) è demandato il coordinamento verticale della filiera, con un'azione di coordinamento e concertazione tra gli attori della filiera posti in condizione di cooperare fra loro. Essa pone le condizioni necessarie affinché il mercato possa funzionare in maniera più efficiente, con una maggiore trasparenza e secondo una più equa ripartizione dei rischi e della redditività dei processi produttivi realizzati.

Attraverso la collaborazione di tutti i soggetti economici che vi partecipano, l'OI si pone l'obiettivo di definire e adottare un sistema di regole comuni e condivise, allo scopo di contribuire a ridurre i conflitti e i comportamenti opportunistici, per favorire invece quelli cooperativi e, dunque, pervenire a un riequilibrio dei rapporti di forza sul mercato.

Molteplici sono i vantaggi che possono scaturire dall'azione svolta da un'OI e che si traducono non soltanto in un beneficio economico, ma anche in un miglioramento delle relazioni tra i soggetti della filiera.

L'azione dell'OI si esplicita attraverso una serie di attività, fra le quali sono comprese:

- l'elaborazione di contratti-tipo compatibili con la normativa comunitaria;
- lo sviluppo di servizi comuni (promozione e valorizzazione dei prodotti, logistica, supporto alle esportazioni, ricerca, ecc.);

– la promozione di buone pratiche;
– la condivisione di informazioni che contribuiscano a migliorare la conoscenza e la trasparenza del mercato, nonché a conferire maggiore trasparenza alle relazioni economiche[3].

L'interprofessione può svolgere, altresì, un'azione fondamentale affinché l'associazionismo produttivo possa acquisire realmente un ruolo attivo sul mercato e, attraverso lo strumento dell'*erga omnes*, possa raggiungere un effettivo livello di concentrazione e di controllo dell'offerta.

Tuttavia, lo strumento dell'*erga omnes* pone un problema di scelta politica, in quanto deve essere posto in atto nel rispetto di determinate condizioni e con la garanzia che esso non sia lesivo della libertà individuale e non contrasti con il dettato comunitario. A questo proposito, va segnalata l'assenza di un quadro giuridico europeo che delimiti il campo d'intervento dell'interprofessione e che ha prodotto, negli anni, numerosi contenziosi davanti alla Corte di Giustizia europea.

Nel 1990 la Commissione europea ha riconosciuto l'interprofessione. Tuttavia, anziché adottare un regolamento generale per le interprofessioni da applicare al complesso dei mercati agricoli, la Commissione ha proposto un adattamento settoriale dei principi interprofessionali attraverso le OCM, con le riforme dell'OCM tabacco (1992), dell'OCM ortofrutta (1996) e dell'OCM vino (1996).

Di recente, di fronte a una crescente volatilità dei mercati e alla sempre più forte concentrazione evidenziata dalla GDO, l'Unione europea ha ammesso l'importanza di questo strumento nel consentire un aumento del potere contrattuale dei produttori agricoli e una più equa ripartizione del valore che si è generato lungo la filiera agroalimentare[4].

Nella stessa proposta di OCM unica, la Commissione europea riconosce che le Organizzazioni interprofessionali, alle quali è dedicato insieme alle OP e loro associazioni il Capo III, "possono svolgere un ruolo importante facilitando il dialogo fra i diversi soggetti della filiera e promuovendo le buone pratiche e la trasparenza del mercato". Agli Stati membri è demandato il compito di riconoscere, su richiesta, le OI, per le quali il regolamento definisce una lunga serie di obiettivi (art. 108). A questo proposito il Parlamento europeo, nel sostenere che le OI debbano assumere un ruolo importante nella guida delle filiere agroalimentari, suggerisce negli emendamenti al nuovo regolamento sull'OCM unica[5] di ampliare i compiti delle OI, rispetto a quelli proposti dalla Commissione, al fine di aumentare l'efficacia delle loro azioni. Nel far ciò ritiene necessario tener conto anche delle disposizioni sulle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari previste dal regolamento (UE) n. 261/2012.

Per quanto riguarda l'esperienza delle OI in Italia, nonostante l'esistenza di un quadro di riferimento normativo[6] cui tuttavia non hanno fatto seguito adeguati interventi attuativi, l'interprofessione stenta ad affermarsi come modello.

---

3 *Cfr. R. Chiarini, P. Pastore Trossello, R. Toni, a cura di (2011), Dossier Interprofessione, Agricoltura, giugno.*

4 *Cfr. J. Bové (2010), Entrate eque per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, Documento di lavoro, Parlamento europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.*

5 *M. Dantin (2012), Progetto di Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), Parlamento europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, 2011/0281(COD).*

6 *I d.lgs. 173/98, 228/01, 102/05 e il decreto MiPAAF 8 agosto 2003 definiscono le organizzazioni interprofessionali e ne disciplinano gli accordi introducendo i contratti quadro in sostituzione degli accordi interprofessionali.*

Il primo (e sino ad oggi unico in Italia) organismo di questo tipo ad aver avuto un riconoscimento formale, con apposito decreto ministeriale e dopo il parere favorevole espresso dalla Commissione europea, è quello operante nel settore ortofrutticolo. Costituita nel 2004 con la denominazione "Ortofrutta Italia", l'OI è organizzata per Comitati di prodotto. L'avvio dell'organismo interprofessionale era stato segnato da molteplici problemi, causati, fra l'altro, da un'eccessiva frammentazione della rappresentanza agricola, una difficoltà di dialogo tra i numerosi soggetti della filiera, un'adesione tardiva da parte della grande distribuzione. Ancor oggi tale struttura manifesta difficoltà nell'esercitare con efficacia il proprio ruolo, a causa anche della mancanza di quell'organizzazione di filiera che sarebbe necessaria per affrontare il mercato nella condivisione di obiettivi e strategie.

Tentativi di costituire un'OI si sono avuti anche in altri settori produttivi, come nel caso dei cereali e delle carni bovine, ma non hanno avuto alcun esito positivo. Più recente è la costituzione dell'Organizzazione interprofessionale dell'Olio d'oliva.

Vi è da segnalare, infine, l'importante iniziativa della Regione Emilia-Romagna, la prima a porre le basi per la costituzione di organismi interprofessionali[7] a livello regionale. Dopo il riconoscimento, alla fine del 2011, dell'Organizzazione interprofessionale interregionale "Distretto del Pomodoro da industria - nord Italia", che rafforza le relazioni di filiera consolidando quelle già in essere tra produzione e industria ed estendendole alla distribuzione commerciale, è prevista nei prossimi mesi la nascita dell'Organizzazione interprofessionale della pera.

2.3.2 I contratti di filiera

Uno strumento che si propone di favorire l'integrazione della filiera agroalimentare è quello dei contratti di filiera, istituiti nel 2002 dalla legge n. 289 (art. 66)[8]. Tali contratti, stipulati tra i soggetti della filiera e il MiPAAF, sono finalizzati alla realizzazione di un programma di investimento integrato, a carattere interprofessionale e di rilevanza nazionale, il quale, partendo dalla produzione agricola, si sviluppa lungo i diversi segmenti della filiera coprendo un ambito territoriale multiregionale.

Come illustrato nel "Documento di indirizzo per l'attuazione dei contratti di filiera" (allegato al decreto MiPAAF dell'1 agosto 2003), i contenuti del contratto di filiera si caratterizzano per l'introduzione di tre forme di *innovazione*:

- *organizzativa* (nelle relazioni verticali e orizzontali della filiera), ritenuta strategica per il raggiungimento dell'obiettivo di una migliore redistribuzione del valore aggiunto all'interno della filiera;
- *di mercato*, che, attraverso un'azione coordinata finalizzata all'attivazione di servizi di supporto all'internazionalizzazione nonché all'utilizzo di strumenti di marketing, consenta di modificare l'approccio ai mercati e di individuare nuovi mercati di sbocco, ma anche di realizzare un riposizionamento sui mercati più tradizionali;

7 *Il loro compito è quello di stabilire regole condivise per governare il percorso dei prodotti agroalimentari lungo la filiera, concernenti la programmazione quantitativa e qualitativa delle produzioni, l'applicazione di norme di qualità e di sostenibilità ambientale, la definizione di contratti-tipo, la creazione di banche dati per fini produttivi e commerciali, la realizzazione di azioni promozionali allo sviluppo di servizi comuni (logistica, trasporti, ricerca, ecc.).*

8 *Un altro tipo di intervento a sostegno della filiera agroalimentare, introdotto dallo stesso articolo 66, è il contratto di distretto (regionale o interregionale), promosso dal MiPAAF e finalizzato a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti agroalimentari di qualità, per i quali è necessario il riconoscimento formale.*

– *di processo e di prodotto*, che interessa tutte le fasi della filiera e mira a ottenere un migliore posizionamento dei prodotti sui mercati, una più elevata compatibilità ambientale e più alti livelli di garanzia dei prodotti e dei processi sotto il profilo della sicurezza alimentare.

Esso contempla l'elaborazione di un programma di sviluppo fondato su due tipologie di interventi, oggetto di sostegno pubblico:

– *investimenti aziendali*, a carattere *materiale*, realizzati da aziende agricole e imprese di commercializzazione e trasformazione;
– *investimenti di sistema*, a carattere *immateriale*, concernenti la ricerca, la promozione, l'assistenza tecnica e la pubblicità.

Importanti modifiche hanno riguardato l'estensione dei contratti alla filiera agroenergetica, da un lato, e dell'area di azione ai contratti di distretto, dall'altro.

Inizialmente circoscritto alle sole aree sottoutilizzate, l'ambito operativo dei contratti di filiera è stato successivamente esteso all'intero territorio nazionale (legge n. 4/2011).

Un'ulteriore modifica concerne i tempi di realizzazione degli investimenti: inizialmente fissati in sei anni dalla data di stipula del contratto di filiera, una recente circolare ministeriale ne ha definito la scadenza al 31 dicembre 2013.

Il contratto di filiera si presenta, dunque, come uno strumento complesso e articolato che presuppone la capacità da parte dei soggetti proponenti (imprese agricole e agroalimentari) di promuovere e attivare un partenariato con gli altri soggetti della filiera, ma anche di sviluppare un progetto coerente con il carattere innovativo che contraddistingue questo strumento. Per questo motivo promotori di un contratto di filiera possono essere soggetti che esprimono una qualche forma di aggregazione, vale a dire cooperative, consorzi, organizzazioni di produttori, associazioni temporanee di impresa, soggetti a carattere interprofessionale[9].

Per come sono configurati, per i principi su cui poggiano e per le regole che ne disciplinano il funzionamento, i contratti di filiera differiscono da altre tipologie di strumenti finanziati attraverso i PSR, rispetto ai quali sono talvolta considerati, con un'erronea interpretazione, un'alternativa.

Il decreto "Liberalizzazioni" introduce, all'art. 63, la possibilità di attivare nuovi contratti di filiera (e di distretto) per i quali il MiPAAF, di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico, ha disposto una dotazione finanziaria di circa 250-300 milioni di euro per i prossimi tre anni, di cui 100 già disponibili nel Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca della Cassa Depositi e Prestiti.

Per gli operatori del sistema agroalimentare si rinnova, dunque, l'opportunità di promuovere e realizzare investimenti a carattere interprofessionale aderendo al regime di aiuti sui contratti di filiera. È prevista, a breve, l'emanazione di un terzo bando che fa seguito ai due precedentemente emanati dal MiPAAF (tabella 2.2):

– nell'ambito del primo bando, emesso tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, sono stati stipulati 11 contratti di filiera in diversi comparti produttivi, ai quali hanno corrisposto investimenti ammissibili per un totale di oltre 174 milioni di euro, a fronte di agevolazioni complessive pari a circa 103 milioni di euro;

9 *Beneficiari del contratto di filiera possono essere, tra gli altri, piccole e medie imprese, anche in forma consortile, le organizzazioni di produttori agricoli e i consorzi di tutela.*

– nel secondo bando, emesso nel 2007, sono stati sottoscritti tre nuovi contratti, tra i quali uno nel settore delle agroenergie, per un ammontare complessivo di 72 milioni di euro di investimenti ammissibili, a fronte di oltre 55 milioni di euro di agevolazioni.

Tabella 2.2 - Stato di attuazione dei contratti di filiera al 13 giugno 2012

Contratto di filiera	Settore	A beneficiari previsti (n.)	B beneficiari coinvolti (n.)	B/A (%)	D totale agevolaz. previste (euro)	E totale agevolaz. erogate (euro)	E/D (%)	G investimenti ammissibili (euro)	H investimenti realizzati (euro)	H/G (%)
Filiera alta qualità	lattiero-caseario	4	4	*100,00*	9.299.062	6.548.472	*70,42*	15.518.124	11.123.636	*71,68*
Campoverde	ortofrutta	1	1	*100,00*	8.069.495	4.841.697	*60,00*	11.361.504	4.412.626	*38,84*
CISA	ortofrutta	6	4	*66,67*	5.360.657	1.138.992	*21,25*	8.437.984	1.733.103	*20,54*
A.T.S.F.P.	pataticolo	7	4	*57,14*	8.904.682	1.505.872	*16,91*	13.215.884	1.269.875	*9,61*
Vigne & cantine	vitivinicolo	85	38	*44,71*	21.428.369	4.017.905	*18,75*	38.627.771	7.312.450	*18,93*
Florconsorzi	floricolo	5	4	*80,00*	4.469.878	2.226.430	*49,81*	7.019.239	2.256.943	*32,15*
Caviro	vitivinicolo	4	4	*100,00*	3.471.000	2.096.970	*60,41*	8.972.772	7.309.136	*81,46*
Cons. prod. c. bovine	carni bovine	17	9	*52,94*	4.079.544	1.709.271	*41,90*	7.608.069	3.848.480	*50,58*
Sigrad	grano duro	15	13	*86,67*	8.172.009	4.583.085	*56,08*	11.223.856	10.213.499	*91,00*
Territori DiVini	vitivinicolo	94	63	*67,02*	25.134.956	14.608.253	*58,12*	45.144.987	26.828.058	*59,43*
Cozac	suinicolo	8	4	*50,00*	4.848.861	873.130	*18,01*	7.455.147	974.073	*13,07*
Totale I bando		**246**	**148**	***60,16***	**103.238.514**	**44.150.077**	***42,77***	**174.585.337**	**77.281.879**	***44,27***
UNAPROL	olio	11	7	*63,64*	12.342.600	5.422.676	*43,93*	15.428.250	6.992.135	*45,32*
GRANAIO ITALIANO	grano duro	19	12	*63,16*	13.747.881	2.048.444	*14,90*	20.747.135	3.014.962	*14,53*
CO.AGRENERGY	bio-energie	10	7	*70,00*	28.880.614	10.883.404	*37,68*	35.840.818	18.882.703	*52,68*
Totale II bando		**40**	**26**	***65,00***	**54.971.095**	**18.354.524**	***33,39***	**72.016.203**	**28.889.800**	***40,12***
TOTALE		**286**	**174**	***60,84***	**158.209.609**	**62.504.601**	***39,51***	**246.601.540**	**106.171.679**	***43,05***

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISA.

La tabella 2.2 riporta i principali risultati sullo stato di attuazione dei contratti di filiera, aggiornato al 13 giugno 2012, dal quale sembrano emergere alcune informazioni interessanti.

Innanzitutto, si rileva uno scarto significativo in termini di beneficiari (174 coinvolti a fronte dei 286 inizialmente previsti) dovuto alla rinuncia al progetto da parte di alcune imprese.

Dal lato delle agevolazioni (contributo in conto capitale e finanziamento agevolato), nel complesso è stato erogato quasi il 40% di quanto previsto; a fronte di ciò gli investimenti realizzati rappresentano il 43% di quelli programmati. Per quanto la quasi totalità dei progetti non sia giunta a scadenza e debba ancora completare il programma di investimenti previsto, si possono comunque rilevare delle differenze tra i singoli progetti dovute in parte ai tempi burocratici necessari per attivare gli stessi investimenti e in parte alla capacità manageriale e di gestione del progetto. Fra tutti si distingue il contratto di filiera SIGRAD, nel settore del grano duro, l'unico che si è già concluso riuscendo a realizzare, con un partenariato di 13 soggetti coinvolti, il 91% degli investimenti programmati.

BOX 1

La cooperazione di filiera nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013

di Serena Tarangioli

La politica di sviluppo rurale 2007-2013 non prevede misure direttamente indirizzate a stimolare la cooperazione lungo la filiera agroalimentare. La strategia d'intervento adottata nei singoli PSR si è però dotata di uno strumento teso a favorire azioni comuni di intervento settoriale finalizzate a sviluppare processi di cooperazione tra i principali attori coinvolti nei processi produttivi. Lo strumento in questione è la progettazione integrati di filiera (PIF), modalità di intervento che, nonostante le innumerevoli forme cui è stato declinata a livello regionale, favorisce la partecipazione attiva dei singoli soggetti nei processi di sviluppo, la finalizzazione delle azioni individuali a favore di logiche di sviluppo comune, la creazione di soggetti partenariali stabili e giuridicamente riconoscibili in rappresentanza degli interessi del gruppo e l'adozione di impegni e accordi di natura commerciale tra partner.

Il progetto integrato di filiera è un accordo che propone una strategia di intervento settoriale e, nello stesso tempo, raccoglie una pluralità di domande individuali riconducibili agli obiettivi di sviluppo della filiera. Il finanziamento pubblico va alle singole domande di intervento che devono dimostrare coerenza ed attinenza con il progetto collettivo di riferimento. Nello stesso tempo i soggetti che cooperano per il raggiungimento degli obiettivi stipulano un preciso "accordo di filiera" teso a regolare il funzionamento del gruppo e dei rapporti tra le parti cooperanti. La tipologia e il contenuto di questo accordo varia da regione a regione, in ogni caso tende a tutelare il collocamento/approvvigionamento della materia prima agricola e a restituire valore aggiunto lungo la catena produttiva. Poi, a seconda delle strategie adottate nei PSR può prevedere la costituzione di rapporti cooperativistici più o meno stabili, l'individuazione di nuovi modelli organizzativi della filiera, la diffusione di innovazione di processo o di prodotto.

I PIF sono stati attuati in 14 Regioni che hanno riservato allo strumento oltre un miliardo di euro, il 19% delle risorse previste dai PSR per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (il 7% delle risorse totali). In particolare, regioni come Puglia, Emilia Romagna, Veneto e Basilicata hanno incentrato l'intera strategia per la competitività settoriale sullo strumento, privilegiando l'azione integrata a finanziamenti per le singole imprese.

I progetti finanziati, ad oggi, sono poco meno di 300 e ad essi fanno capo circa 9.000 operatori che hanno presentato domande di finanziamento individuale collegate ai PIF e un numero imprecisato di altri operatori che, pur non beneficiando di finanziamento pubblico, hanno deciso di aderire alla strategia di azione proposta dal progetto collettivo. In termini numerici, le adesioni ai PIF provengono per l'86% da imprese agricole, mentre in termini finanziari il grosso dei finanziamenti va alle oltre 700 imprese agroalimentari che hanno aderito alle varie iniziative. Alla parte "produttiva" si aggiungono attori, generalmente coinvolti a monte o a valle dei processi di filiera. Si tratta di altre tipologie di imprese produttive con attività complementari o di indotto rispetto a quelle principali della filiera; soggetti attivi nel campo dell'innovazione, della formazione e della consulenza che offrono servizi; di soggetti pubblici, economici, finanziari che offrono garanzie o supporto materiale e immateriale alle singole iniziative.

segue

I progetti finanziati sono compositi sia dal punto di vista degli interventi strutturali a favore delle imprese sia per quelli immateriali che si concentrano, soprattutto, su attività di ricerca e innovazione (misura 124 dei PSR), mediamente hanno una consistenza finanziaria di 2,4 milioni di euro.

Le iniziative si localizzano nelle regioni in cui si concentra la gran parte della produzione agroalimentare italiana; la metà dei PIF finanziati è localizzata tra Puglia e Emilia Romagna. A livello settoriale, le filiere meglio organizzate hanno presentato più progetti: il 30% dei progetti proviene dalla filiera ortofrutticola, il 17% a quella lattiero-casearia.

Risorse PSR destinate ai PIF		L'attuazione dei PIF					
		Progetti finanziati	Risorse assegnate (000.000)	Consistenza finanziaria media (000.000)	Risorse PIF (000.000)	Incidenza su risorse asse 1 PSR	Incidenza su risorse PSR
Italia	Italia	283	692,2	2,4	1.042,90	19%	7%

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR.

2.3.3 Le intese di filiera e i contratti quadro

Con lo strumento dell'*intesa di filiera* il decreto legislativo n. 102/2005 ha ridefinito le regole della contrattazione collettiva all'interno della filiera agroalimentare, modificando il precedente sistema di relazioni fondato sugli accordi interprofessionali.

Le intese di filiera si propongono di favorire l'integrazione di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, tenendo conto anche degli interessi dei consumatori. La stipula avviene nell'ambito del Tavolo agroalimentare istituito presso il MiPAAF, tra gli organismi rappresentativi a livello nazionale delle diverse fasi della filiera (produzione, trasformazione, commercio e distribuzione), oppure può essere effettuata dagli organismi interprofessionali riconosciuti. Questo aspetto è di grande rilevanza poiché attraverso una condivisione di obiettivi e di azioni tra le diverse componenti della filiera è possibile delineare una strategia di sviluppo del settore interessato.

Le intese di filiera possono stabilire una serie di azioni e di regole[10] volte a migliorare le condizioni di efficienza del mercato. Nel far ciò, le intese di filiera definiscono la cornice all'interno della quale si inseriscono i contratti quadro, sottoscritti dalle Organizzazioni dei produttori e/o dalle loro forme associate.

I *contratti quadro* si pongono l'obiettivo di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità dei mercati attraverso lo sviluppo degli sbocchi commerciali sui mercati nazionali ed internazionali, l'orientamento della produzione agricola alle esigenze quantitative e qualitative della domanda, la sicurezza degli approvvigionamenti, una migliore qualità dei pro-

10 *Si tratta di definire: azioni atte a migliorare la conoscenza e la trasparenza delle produzioni e del mercato nonché il coordinamento dell'immissione dei prodotti sui mercati; modelli contrattuali compatibili con la normativa comunitaria; modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e dei marchi di qualità; criteri per la valorizzazione del legame delle produzioni al territorio di provenienza; azioni per perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato; metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.*

dotti, una minore fluttuazione dei prezzi, ecc. Essi rappresentano degli impegni contrattuali fra le parti coinvolte in relazione a singoli prodotti e aree geografiche, definendo la quantità di prodotto, la durata del contratto, riferimenti a eventuali disciplinari di produzione, parametri di qualità. Per problemi di coerenza e compatibilità con le norme in materia di concorrenza non viene definito un prezzo, ma le condizioni in base alle quali può essere determinato.

Il contratto quadro stabilisce, inoltre, il *contratto-tipo* che deve essere adottato nella stipula dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura e che trasferisce, in esecuzione del contratto quadro, gli obblighi contrattuali tra i singoli soggetti economici.

Nella realtà del sistema agroalimentare italiano l'impatto di questi strumenti è stato assai limitato, se si escludono quei comparti e quelle aree produttive che già vantavano una lunga tradizione in materia di accordi interprofessionali. Si fa riferimento, in particolare, al settore ortofrutticolo (pomodoro da industria e patate) e a quello dello zucchero.

Allo stato attuale non è semplice ricostruire un quadro completo delle esperienze di contrattazione collettiva che discendono dal decreto 102/2005, anche perché alcune di queste iniziative presentano un carattere discontinuo, se non addirittura episodico. Tra i settori maggiormente attivi per la stipula dei contratti quadro si annoverano quello del grano duro, del pomodoro da industria, delle patate da consumo fresco e, più di recente, del riso e delle agroenergie[11].

Nonostante i risultati sul piano dell'adozione della contrattazione collettiva siano poco confortanti, è innegabile che da questi strumenti scaturiscano importanti vantaggi, soprattutto per i produttori agricoli, che rappresentano, com'è noto, la componente contrattualmente più debole. Tali vantaggi sono legati: al miglioramento delle relazioni contrattuali all'interno della filiera, fondate sul principio della collaborazione e cooperazione tra soggetti e non più sulla contrapposizione; alla riduzione di comportamenti opportunistici; al miglioramento della trasparenza del mercato; nonché a un aumento del potere contrattuale dei produttori agricoli, dal quale ne consegue una migliore e più equa ripartizione del valore aggiunto che si genera lungo la filiera.

Non vi è dubbio che nell'attuale configurazione delle relazioni di mercato, la contrattazione collettiva costituisce un importante strumento di coordinamento della filiera, fondato su un sistema di regole condivise dai soggetti economici che vi sono coinvolti. Ciò presuppone, però, il coinvolgimento, ai fini di un riequilibrio dei rapporti di mercato, di soggetti come le OP e le AOP in grado di realizzare una concentrazione dell'offerta. Altrettanto importante è che questi possano assumere un ruolo operativo sul mercato che consenta loro di porsi come interlocutori credibili e attivi nei confronti di una controparte sempre più concentrata e agguerrita. Il decreto legislativo n. 102/2005 contempla, infatti, per l'attività contrattuale un modello di relazioni economiche di tipo interprofessionale, in base al quale sono le OP i soggetti designati a sottoscrivere i contratti quadro.

Questa è, d'altro canto, la direzione intrapresa dalla Commissione europea nel disciplinare, all'interno della riforma della PAC, le relazioni contrattuali nel settore lattiero-caseario (il cosiddetto "Pacchetto Latte"): uso di contratti formali scritti, stipulati prima della consegna e contenenti alcuni elementi chiave, come il prezzo, i tempi e i quantitativi delle consegne, la durata; affidamento alle OP o alle AOP, riconosciute ai sensi del regolamento (CE) n. 1234/2007, del ruolo di negoziare collettivamente, a nome dei produttori aderenti,

11 *Per un approfondimento, si rimanda a: INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, cap. L'organizzazione economica dei produttori agricoli, annate varie.*

i contratti per la consegna di latte crudo a un trasformatore o a un collettore; possibilità per gli Stati membri di rendere obbligatori i contratti scritti per la consegna di latte crudo[12].

2.4 I contratti secondo l'art. 62 del Decreto sulle liberalizzazioni

Una risposta sollecita in tal senso si è avuta in Italia con l'introduzione nel decreto cosiddetto "Liberalizzazioni", convertito nella legge n. 27 del 24 marzo 2012, di un articolo sulla "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli ed agroalimentari" (art. 62). La norma impone la forma scritta dei contratti, definisce tempi certi per i pagamenti (entro 30 giorni per i prodotti deteriorabili e 60 giorni per tutti gli altri prodotti), ne indica, a pena di nullità, gli elementi essenziali (durata, quantità e caratteristiche del prodotto venduto, prezzo, modalità di consegna e pagamento) e regolamenta le relazioni commerciali tra gli operatori economici, con eventuali applicazioni di sanzioni amministrative in caso di violazione delle norme, con sanzioni pecuniarie fino a 500.000 euro[13]. L'entrata in vigore della nuova disciplina è prevista per il 24 ottobre 2012.

Gli obiettivi che si pone l'articolo 62 nel rendere obbligatori i contratti scritti sono quelli di:

- aumentare la trasparenza ed efficienza nei rapporti di filiera;
- eliminare comportamenti opportunistici;
- tutelare gli operatori, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese;
- migliorare la gestione finanziaria dei rapporti di filiera.

Nel far ciò il MiPAAF ha voluto rispondere a un'esigenza molto sentita fra gli operatori del settore agricolo di disciplinare il complesso sistema delle relazioni commerciali all'interno della filiera agroalimentare, sul quale, fra l'altro, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha aperto un'indagine conoscitiva, tuttora in corso.

D'altro canto, l'articolo 62 s'inserisce proprio nel percorso intrapreso dalla PAC con il nuovo indirizzo strategico volto a favorire un utilizzo crescente di strumenti per la concentrazione dell'offerta e la regolazione dei rapporti all'interno della filiera agroalimentare.

In Italia la nuova disciplina sulle relazioni commerciali ha avuto un'accoglienza non univoca da parte delle diverse componenti della filiera agroalimentare. Un ampio sostegno all'iniziativa del MiPAAF è venuto dalle rappresentanze sindacali ed economiche del mondo agricolo, che vedono con favore l'introduzione di regole tese a conferire certezza al quadro delle relazioni commerciali con i soggetti acquirenti. Diversamente, gli operatori del commercio e della distribuzione, e in misura minore l'industria alimentare, hanno espresso una posizione che inizialmente è stata di resistenza nei confronti della norma, manifestando preoccupazione rispetto alla definizione dei tempi di pagamento e delle condizioni poste.

Il coinvolgimento da parte del MiPAAF di tutte le componenti di rappresentanza economica e sindacale della filiera nella consultazione per una condivisione dei contenuti del decreto applicativo, di imminente uscita, ha contribuito ad attenuare l'iniziale clima di diffidenza. Il testo definitivo del decreto applicativo dell'articolo 62 recepisce, infatti, alcune delle richieste avanzate dalle diverse organizzazioni. Il testo proposto dal MiPAAF eviden-

12 *Regolamento (UE) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.*

13 *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha l'incarico di vigilare, avvalendosi del supporto della Guardia di Finanza, sull'applicazione della norma.*

zia una particolare cura nell'evitare il temuto aggravio burocratico per le piccole e medie imprese, prevedendo anche, nei limiti della norma, un'adeguata flessibilità di applicazione nel periodo iniziale.

In ogni caso è evidente che la nuova disciplina sulle relazioni contrattuali contenuta nell'articolo 62 rappresenta per l'agricoltura italiana una grande opportunità di modernizzazione. Diversi, infatti, sono i vantaggi che ne possono derivare e che si possono ricondurre a: fissazione di regole certe per la cessione dei prodotti; riduzione di comportamenti opportunistici, contribuendo a migliorare la trasparenza nelle relazioni commerciali; riduzione dei tempi di pagamento, che si può tradurre in una maggiore liquidità finanziaria per i produttori agricoli.

Tuttavia, per poter migliorare il potere contrattuale dei produttori agricoli nei confronti dei soggetti a valle e, dunque, riequilibrare i rapporti all'interno della filiera agroalimentare è importante che la disciplina delle relazioni commerciali fondata sull'obbligo dei contratti scritti sia accompagnata da una nuova regolamentazione del sistema delle organizzazioni di produttori e interprofessionali che rimetta questi organismi al centro del funzionamento della filiera.

2.5 Conclusioni

La recente attenzione posta dalla politica comunitaria nei confronti degli strumenti di organizzazione e di integrazione della filiera agroalimentare scaturisce dal riconoscimento che fattori come la mancanza di trasparenza del mercato e l'asimmetria di informazione sui meccanismi di formazione dei prezzi hanno contribuito al cosiddetto "fallimento del mercato"[14]. Su questo si era espresso, nel 2009, il Gruppo ad Alto Livello sulla Competitività del settore agroalimentare[15] il quale aveva sostenuto che il miglioramento della comprensione e della conoscenza della trasmissione dei prezzi lungo la filiera, nonché dei relativi aspetti contrattuali è una questione prioritaria e di cruciale importanza e che ciò dovrebbe contribuire a migliorare l'efficacia delle strategie di posizionamento dei produttori agricoli sul mercato attraverso la creazione di organizzazioni di produttori e cooperative agroalimentari.

Per favorire lo sviluppo degli strumenti di organizzazione e di integrazione della filiera, nel nuovo regolamento sull'OCM unica la Commissione europea ne propone l'estensione a tutti i settori produttivi, prendendo a riferimento il "modello ortofrutta", e ne delinea i caratteri generali. Spetta poi agli Stati membri dare concretezza a questi dispositivi, creando le condizioni adeguate affinché ciò avvenga.

Un primo importante passo da parte del MiPAAF è stato fatto con l'inserimento, nel decreto "Liberalizzazioni", dell'articolo 62 sulla disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari.

Nondimeno è importante che a ciò faccia seguito un intervento sull'attuale normativa in materia di regolazione dei mercati agroalimentari (decreto legislativo n. 102/2005), per rendere più efficace sia l'azione di rafforzamento degli strumenti di organizzazione e con-

14 *Commissione europea (2009), Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2009) 591 definitivo, Bruxelles.*

15 *High Level Group on the Competitiveness of the Agro-Food Industry (2009), Final Recommendations.*

centrazione dell'offerta, sia quella tesa a migliorare la trasparenza dei rapporti lungo la filiera.

Nel far ciò è necessario tener conto dell'esperienza sinora maturata in Italia e dei problemi che hanno impedito una reale applicazione di questi strumenti, ma anche delle mutate condizioni in cui si trova a operare la filiera agroalimentare.

Il rafforzamento degli strumenti di organizzazione e integrazione della filiera agroalimentare è un obiettivo strategico per l'agricoltura italiana perché essi permettono di migliorare la competitività e la sostenibilità della filiera e, al contempo, consentono di prepararla nella sua evoluzione futura e di metterla in condizione di affrontare gli scenari che si andranno a delineare con la PAC post 2013.

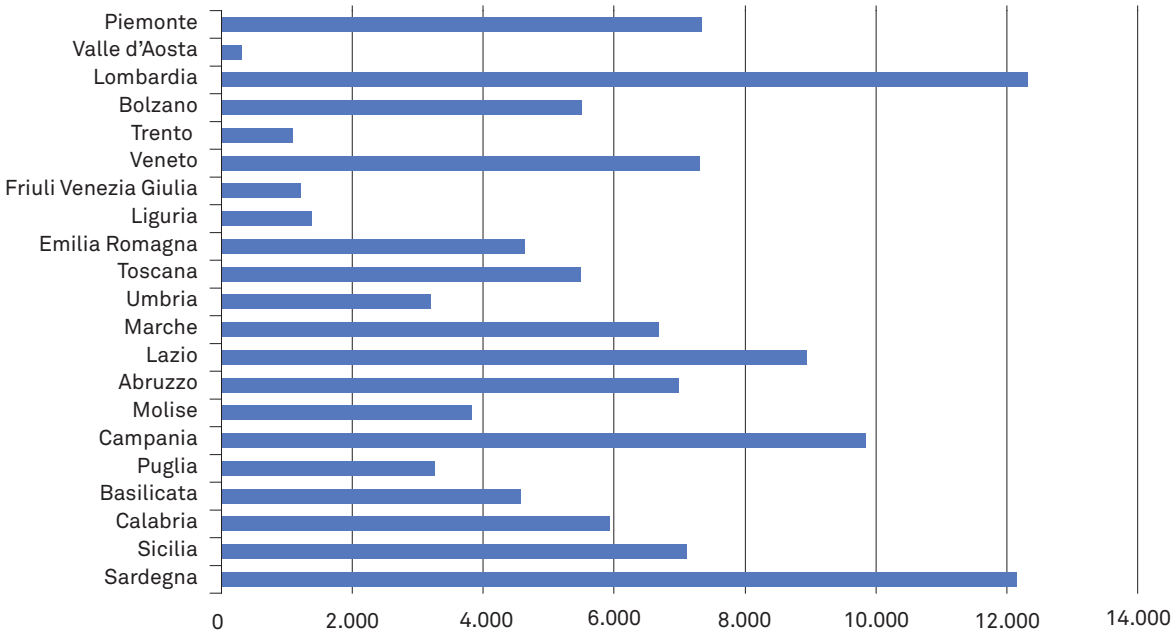
CAPITOLO 3

LA ZOOTECNIA ITALIANA, IL DIFFICILE PERCORSO VERSO UNA MAGGIORE SOSTENIBILITÀ

In Italia, la zootecnia incide per un terzo sul valore della produzione totale dell'agricoltura, e contribuisce a qualificare l'immagine del *made in italy* agroalimentare soprattutto attraverso l'offerta di materie prime nella preparazione di prodotti trasformati: basti ricordare il ruolo nelle esportazioni italiane di salumi e prosciutti, dei formaggi tra i quali risaltano il Grana Padano e il Parmigiano Reggiano, ai primi posti nelle vendite, e con andamento positivo negli ultimi dieci anni.

Grazie alla qualità delle produzioni, la zootecnia italiana continua a rivestire un ruolo considerevole a dispetto di alcune debolezze strutturali che la caratterizzano, come la dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento dei mangimi e, nel comparto dei bovini da carne fortemente specializzato nell'ingrasso, anche degli animali vivi. L'altro elemento caratterizzante il settore è la concentrazione territoriale: a fronte di una distribuzione diffusa degli allevamenti (grafico 3.1), per motivi in parte legati alla valorizzazione dei prodotti tradizionali, in parte alla presenza di contesti favorevoli – in termini logistici, finanziari e di integrazione verticale –, i capi allevati sono soprattutto localizzati in determinate regioni.

Grafico 3.1 - Numero di aziende con allevamenti al 31 maggio 2012



Fonte: elaborazioni INEA su Anagrafe Nazionale Zootecnica.

Avviene così che, ad esempio, in Lombardia sono allevati un quarto dei bovini e più della metà dei suini e che più del 40% del patrimonio italiano di ovi-caprini è collocato in Sardegna. Di conseguenza anche il peso che le regioni hanno nella produzione zootecnica

italiana risulta molto differenziato con la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Veneto e il Piemonte che procurano gran parte della produzione zootecnica nazionale (tabella 3.1).

Tabella 3.1 - Incidenza regionale (in %) sulla produzione a prezzi di base (anno 2010)

	Carni	Latte	Uova
Piemonte	10,7	6,6	7,5
Valle d'Aosta	0,3	0,4	0,1
Lombardia	23,7	32,3	17,1
Trentino AA	1,7	5,1	0,4
Veneto	14,8	8,3	14,8
Friuli Venezia Giulia	2,1	2,7	1,2
Liguria	0,7	0,3	1,0
Emilia Romagna	14,0	14,8	21,2
Toscana	3,5	2,1	3,0
Umbria	2,0	0,7	3,1
Marche	2,9	0,6	3,8
Lazio	4,0	6,5	3,3
Abruzzo	2,2	0,7	2,8
Molise	1,4	0,9	0,6
Campania	4,3	4,1	6,2
Puglia	1,7	2,4	3,2
Basilicata	1,2	0,6	0,6
Calabria	1,8	0,8	2,3
Sicilia	3,2	2,0	6,5
Sardegna	3,8	8,1	1,3
Italia	100,0	100,0	100,0
Totale Italia in migliaia di euro	**9.132.342**	**4.540.413**	**1.168.781**

Fonte: INEA - Annuario dell'Agricoltura Italiana.

Il processo di concentrazione trova conferma anche a livello microeconomico nei dati dell'ultimo Censimento, che mostra come negli ultimi dieci anni si sia verificata una diminuzione pari ai due terzi nel numero delle aziende con allevamento (tabella 3.2).

Tabella 3.2 - Aziende con allevamenti e relativi capi secondo le principali specie di bestiame per ripartizione geografica. Variazione percentuale tra i due censimenti 2010 e 2000

		Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Italia
Allevamenti	Aziende	-51,6	-71,0	-79,9	-74,1	-23,2	-68,3
Bovini	Aziende	-27,2	-33,8	-26,4	-32,0	-4,2	-27,7
	Capi	-5,4	-10,7	-10,1	-3,1	5,4	-6,1
Bufalini	Aziende	62,0	62,3	-3,2	9,7	88,2	9,6
	Capi	164,2	86,7	88,1	97,9	16,1	96,9
Ovini	Aziende	-43,7	-38,4	-67,0	-55,2	-12,8	-47,3
	Capi	5,2	-3,4	-15,8	-12,4	6,4	-2,7
Caprini	Aziende	-41,3	-64,5	-72,3	-58,0	-19,0	-53,5
	Capi	5,8	-21,6	-29,9	-17,5	6,9	-7,2
Suini	Aziende	-65,3	-83,0	-89,9	-92,0	-63,5	-86,5
	Capi	25,1	0,2	-6,0	-27,6	-7,2	11,6
Avicoli	Aziende	-92,0	-96,2	-96,7	-94,9	-88,1	-95,3
	Capi	-8,1	15,8	20,1	33,2	126,5	14,1

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, censimento agricoltura 2010.

Quelle dismesse, evidentemente, sono identificabili per lo più con piccole realtà marginali perché il numero dei capi non ha subito lo stesso processo di ridimensionamento, anzi il numero di suini, avicoli e bufalini è complessivamente aumentato, mentre la riduzione dei bovini è molto inferiore a quella del numero delle aziende. In sostanza si è verificato un aumento del numero medio di capi per azienda molto rilevante per le specie suinicola e avicola dove, presumibilmente, gli allevamenti più grandi e integrati verticalmente hanno trovato più facilmente condizioni di sostenibilità economica (tabella 3.3).

Tabella 3.3 - Numero medio di capi per azienda, secondo le principali specie di bestiame e ripartizione geografica (anni 2010 e 2000)

Regioni	Bovini		Bufalini		Ovini		Caprini		Suini		Avicoli	
	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
ITALIA	46	35	146	81	130	70	38	19	369	45	8.144	336
Nord-ovest	78	60	103	63	57	30	23	13	1.492	414	8.261	724
Nord-est	51	38	59	51	49	31	16	7	602	102	19.602	650
Centro	24	20	97	50	152	60	24	9	133	14	5.180	144
Sud	25	17	178	99	72	37	36	18	48	5	2.989	113
Isole	35	31	56	91	205	168	76	57	39	15	4.639	244

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, censimento agricoltura 2010.

La concentrazione delle produzioni, se si esclude il caso del Piemonte, che in una certa misura sperimenta formule più estensive, corrisponde all'adozione di modelli di allevamento confinato, intensivo, che cominciano a mostrarsi inadeguati rispetto ai recenti obiettivi della società europea divenuta più sensibile alle problematiche sanitarie e ambientali, nonché alle istanze di natura etica. Si tratta di un cambiamento socio-culturale che ha generato un nuovo approccio normativo per la protezione dell'ambiente e degli animali e per la tutela del consumatore e delle sue aspettative. Le conseguenti normative comunitarie stanno imponendo l'adozione di correttivi nelle forme degli allevamenti zootecnici, cui si correlano interventi strutturali non marginali, richiedenti investimenti aziendali anche rilevanti.

L'intrinseca complessità della successione che dalle materie prime vegetali conduce al prodotto finito passando per un trasformatore esposto ai rischi propri di un organismo animale (intossicazioni, diffusione di epidemie, selezione di ceppi virali resistenti, complicazioni legate all'espressione del patrimonio comportamentale specie-specifico e, in special modo, della socialità), richiede l'applicazione di più norme con finalità diverse durante le varie fasi del ciclo produttivo.

Rispetto a tali problematiche, il modello produttivo adottato non è neutrale e gli stessi obiettivi generano soluzioni differenti: per esempio nell'allevamento del vitellone da carne il modello a ciclo aperto implica l'esigenza di dotarsi di vasche di stoccaggio e adottare pratiche di spandimento dei liquami che non si pongono per l'allevamento estensivo al pascolo. L'ampia adesione della zootecnia italiana a modelli di allevamento intensivi entra oggi in conflitto con l'orientamento culturale verso una maggiore protezione della salute, dell'ambiente e del benessere animale.

Lo possiamo vedere anche nelle vicende attuali delle norme sul benessere degli animali che presentano criticità specifiche per due comparti importanti della zootecnia italiana: le galline ovaiole (tabella 3.4) e i suini.

Tabella 3.4 - Bilancio di approvvigionamento delle uova in Italia

	Numero di pezzi (milioni)		Var. %	Peso (tonnellate)		Var. %
	2009	2010	2010/09	2009	2010	2010/09
Produzione	13.084,0	12.824,0	*-2,0*	824.300	807.910	*-2,0*
Importazioni*	479,9	708,6	*47,7*	23.890	35.275	*47,7*
Esportazioni*	662,8	795,6	*20,0*	35.400	42.485	*20,0*
Consumo	12.901,1	12.737,0	*-1,3*	812.790	802.400	*-1,3*
Autoapprov. (%)	101,4	100,7	*-0,7*	101,4	100,7	*-0,7*

** Uova in guscio e prodotti d'uovo convertiti in equivalenti uova in guscio.*

Fonte: INEA - Annuario dell'agricoltura italiana.

Per quanto riguarda il comparto delle ovaiole, con lettera di costituzione in mora il 26 gennaio 2012[1] si è concretizzata la possibilità dell'applicazione di un'infrazione per il mancato rispetto dei termini di adeguamento alle nuove condizioni minime disposte dalla direttiva 1999/74/CE che, a partire dal 1° gennaio 2012, vieta in tutta l'Unione l'uso di gabbie convenzionali. La lettera di messa in mora segue alle risposte dei due ministeri interessati alla prima richiesta inviata dalla Commissione tramite il sistema EU-Pilot[2], cioè una procedura informatica che la Commissione adotta per avviare scambi di informazioni con gli Stati membri in merito all'applicazione delle norme comunitarie. La richiesta di informazioni era stata inoltrata ai due ministeri coinvolti: il Ministero della salute, competente per gli aspetti connessi al benessere degli animali e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per quanto attiene alla regolamentazione relativo alla commercializzazione e, nello specifico, alla normativa sull'etichettatura delle uova.

La risposta del Ministero della salute ha sottolineato come non ci sia stato ritardo da parte del Governo italiano nella trasposizione della normativa e come il Ministero stesso si sia impegnato, almeno a partire dai 4 anni precedenti la scadenza del 1° gennaio 2012, a richiamare gli operatori all'obbligo di adeguare le strutture. Allo stesso modo dopo la scadenza del termine, nei primi due mesi del 2012 l'autorità sanitaria, attraverso le sue strutture territoriali ha realizzato un programma ispettivo provvedendo a comminare le sanzioni previste che, in alcuni casi, hanno determinato la sospensione dell'attività. Nella risposta si sottolinea anche il fatto che prima del 1 gennaio 2012 non sarebbe stato possibile imporre l'adeguamento delle strutture, né applicare il regime sanzionatorio previsto.

Il MiPAAF dal suo canto, in prossimità della scadenza del termine, è intervenuto con l'emanazione di un Decreto (DM 3 Agosto 2011, N. 1542), che istituisce un registro nazionale delle istanze di adesione volontaria al programma di adeguamento degli impianti di allevamento delle galline ovaiole alle norme per il benessere animale. Obiettivi peculiari del DM 3 agosto 2011 erano quelli di monitorare il livello di adeguamento degli allevamenti nei mesi a venire ma anche di conoscere l'esatto dimensionamento del problema per consentire alle Regioni di poter predisporre eventuali misure di sostegno e di accompagnamento nei finanziariamente gravosi lavori di adeguamento.

1 *Dello stesso provvedimento sono stati oggetto anche il Belgio, la Bulgaria, la Grecia, la Spagna, la Francia, Cipro, la Lettonia, l'Ungheria, i Paesi Bassi, la Polonia, il Portogallo e la Romania.*

2 *La procedure EU Pilot viene impiegata quando la situazione di fatto o di diritto richiede un chiarimento da parte di uno Stato membro e permette agli Stati membri di fornire rapidamente le spiegazioni richieste nonché anche proporre azioni correttive per porre rimedio a violazioni del diritto dell'UE. I servizi della Commissione esaminano tutte le risposte degli Stati membri e, all'occorrenza, si possono avviare ulteriori azioni per far applicare il diritto dell'UE.*

La risposta del Ministero della salute mira quindi a sollevare lo Stato italiano dalla responsabilità di non aver assicurato la corretta applicazione del diritto dell'Unione, che è poi a fondamento della possibilità di sanzionare lo Stato membro. Sanzione che si ripercuoterebbe sulle Regioni che, a cascata, dovrebbero rivalersi sugli operatori del settore responsabili dell'inadempimento.

L'altro caso, sempre a proposito di benessere animale, riguarda le nuove norme per l'allevamento dei suini, pure rilevante nell'economia italiana (tabelle 3.5, 3.6 e 3.7) che diventeranno obbligatorie a partire dal 1° gennaio 2013. Relativamente a tale normativa, ciò che preoccupa particolarmente gli allevatori italiani è l'esigenza di sostituzione dei pavimenti fessurati che nasce dalle ampiezze massime delle aperture stabilite dalla direttiva 2008/120/CE[3].

Di fronte al gravoso impegno finanziario che ciò determinerebbe, i produttori sperano nella disponibilità ad ammettere limiti di tolleranza considerando che i pavimenti, in quanto prefabbricati in calcestruzzo, possono presentare diversità minime (siamo infatti nell'ordine dei due millimetri) inevitabili. L'altra possibilità sarebbe reclamare una deroga in ragione della specificità degli allevamenti italiani caratterizzati, come è noto, dalla specializzazione nei cosiddetti "suini pesanti" ovvero animali che vengono allevati ben oltre i sei mesi di vita e raggiungono i 170/180 kg, cioè il peso delle scrofe per le quali è accettata una dimensione delle fessure pari a quella diffusamente adottata negli allevamenti italiani (20 mm).

Un'ipotesi di tutt'altra specie è invece quella di sostenere gli allevatori attraverso le risorse ancora disponibili per le misure di ammodernamento dell'azienda agricola della politica per il sostegno allo Sviluppo rurale, si tratterebbe infatti di investimenti effettuati allo scopo di ottemperare a requisiti comunitari più stringenti entro i 36 mesi dal momento in cui sono diventati cogenti per l'azienda, come recita il regolamento 1698/2005. Questa ipotesi implica, ovviamente, che le regioni presentino ancora risorse disponibili da impiegare e destinare alla misura.

Tabella 3.5 - Bestiame suino macellato in Italia

	Numero di capi (000)		Var. %	Peso morto (000 t)		Var. %
	2009	2010	2010/09	2009	2010	2010/09
Lattonzoli	790	756	*-4,3*	8,1	8,1	*0,8*
Magroni	1.090	1.076	*-1,3*	72,2	74,0	*2,6*
Suini pesanti	11.714	11.933	*1,9*	1.547,8	1.590,8	*2,8*
Totale	**13.594**	**13.764**	***1,3***	**1.628,0**	**1.673**	***2,8***

Fonte: INEA - Annuario dell'agricoltura italiana.

3 *I limiti sono differenti a seconda dell'età e della funzione (riproduttiva o da ingrasso) dell'animale. Essi sono stabiliti in:*
- *11 mm per i lattonzoli, un suino dalla nascita allo svezzamento*
- *14 mm per i suinetti, un suino dallo svezzamento all'età di dieci settimane;*
- *18 mm per i suini all'ingrasso, un suino dall'età di dieci settimane alla macellazione o all'impiego come riproduttore;*
- *20 mm per le scrofette dopo la fecondazione e le scrofe.*

Tabella 3.6 - Bilancio di approvvigionamento della carne suina in Italia (migliaia di tonnellate)

	2007	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Macellazioni suini nazionali	1.554	1.574	1.590	1.627	*2,3*
Produzione[1]	**1.260**	**1.276**	**1.290**	**1.319**	***2,3***
Import totale[2]	1.022	922	929	1.044	*12,4*
Disponibilità	**2.283**	**2.198**	**2.219**	**2.364**	***6,5***
Export	116	136	120	129	*7,5*
Consumo apparente	**2.167**	**2.062**	**2.099**	**2.235**	***6,4***
Autoapprovvigionamento (%)	*58,2*	*61,9*	*61,4*	*59,0*	*-2,4*

1 Peso morto al netto del grasso della carcassa, dei visceri e delle frattaglie.
2 Suini vivi e carni esclusi i prodotti trasformati.

Fonte: INEA - Annuario dell'agricoltura italiana.

Tabella 3.7 - Importazioni ed esportazioni italiane di carni suine (tonnellate)

	Importazioni			Esportazioni		
	2009	2010	var. % 2010/09	2009	2010	var. % 2010/09
ITALIACarcasse e mezzene	123.571	139.540	*12,9*	13.629	18.916	*38,8*
Cosce	520.506	594.564	*14,2*	4.912	6.244	*27,1*
Spalle	21.799	22.098	*1,4*	809	520	*-35,7*
Pancette	31.683	32.919	*3,9*	2.823	2.533	*-10,3*
Altre carni	152.286	163.700	*7,5*	36.826	38.033	*3,3*
Totale carni non trasformate	**849.846**	**952.821**	***12,1***	**58.999**	**66.246**	***12,3***
Prosciutti disossati, coppe, culatelli, speck	8.241	7.798	*-5,4*	44.326	47.659	*7,5*
Salami	4.114	4.780	*16,2*	19.869	22.580	*13,6*
Mortadelle/wurstel	11.211	10.763	*-4,0*	23.444	27.158	*15,8*
Prosciutti in osso	298	768	*157,3*	4.511	6.293	*39,5*
Prosciutti cotti	6.839	7.624	*11,5*	9.781	10.741	*9,8*
Strutto	1.622	91	*-94,4*	8.247	9.729	*18,0*
Lardo	929	1.324	*42,4*	61.377	62.771	*2,3*
Altri	7.982	14.545	*82,2*	19.576	18.119	*-7,4*
Totale conserve e grassi	**41.237**	**47.693**	***15,7***	**191.130**	**205.049**	***7,3***
Totale	**891.083**	**1.000.513**	***12,3***	**250.129**	**271.295**	***8,5***

Fonte: INEA - Annuario dell'agricoltura italiana.

In sostanza, le problematiche brevemente descritte al centro delle attuali preoccupazioni dei comparti delle ovaiole e dei suini derivano soprattutto da un nuovo approccio nei confronti dell'allevamento, che implica cambiamenti che si spingono oltre le pratiche zootecniche, andando a incidere sulle caratteristiche delle strutture.

Allo stesso tempo però, via via che l'attenzione per i metodi produttivi si fa più stringente, aumentano e si complicano le norme che rappresentano le esigenze dei consumatori/cittadini e, di conseguenza, anche il quadro di riferimento istituzionale si fa più complesso. Di fatto la numerosità di obblighi sanitari, ambientali e commerciali connessi alla zootecnia si riverbera nell'ampia articolazione dei soggetti istituzionali competenti ai controlli generando negli allevatori l'impressione di essere oggetto di un accanimento ispettivo.

Per gli aspetti sanitari, in cui un ruolo sostanziale hanno le norme del cosiddetto "pacchetto igiene", la competenza è articolata a livello territoriale in tre aree operative che si occupano:

- della sanità animale, vigilando sullo stato di salute degli animali allevati e il controllo delle zoonosi e delle malattie infettive;
- dell'igiene delle produzioni, con competenza sul processo produttivo degli alimenti di origine animale nelle fasi di macellazione, conservazione, trasformazione, lavorazione, deposito, trasporto e vendita, per la verifica dei requisiti igienici di produzione e somministrazione degli alimenti;
- dell'igiene degli allevamenti, in cui rientrino sia la competenza sulla produzione e sul commercio degli alimenti destinati agli animali, nonché sull'impiego del farmaco veterinario anche mediante i programmi per la ricerca dei residui, sia la competenza sul benessere animale.

Per quanto riguarda gli obblighi finalizzati alla tutela ambientale, oltre alla presentazione della valutazione di impatto ambientale la cui competenza è affidata alle province, i vincoli più rilevanti derivano dagli adempimenti connessi alla salvaguardia delle acque sotterranee e superficiali dall'inquinamento causato dai reflui zootecnici per i quali la direttiva comunitaria 91/676/CEE (cosiddetta "direttiva nitrati") ha previsto un ruolo particolarmente rilevante per le regioni che devono:

- designare le "Zone Vulnerabili da Nitrati" di origine agricola (ZVN), nelle quali vi è il limite di spargimento dei reflui degli allevamenti e di quelli provenienti dalle piccole aziende agroalimentari, fino un limite massimo annuo di 170 kg di azoto per ettaro;
- definire i "Programmi d'Azione", che stabiliscono le modalità con cui possono essere effettuati tali spandimenti.

Infine, ci sono le norme relative all'attuazione della regolamentazione commerciale e alle politiche di sostegno, la cui competenza è demandata rispettivamente al Ministero delle politiche agricole e agli Enti pagatori. Per quanto riguarda gli aspetti commerciali, il MiPAAF tramite l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari vigila sulle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario; sulle produzioni di qualità registrata che discendono da normativa comunitaria e nazionale; realizza programmi di controllo per contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale.

In alcuni casi lo stesso adempimento può essere richiesto per diverse finalità (come nel caso della condizionalità per i pagamenti della politica agricola comunitaria) ed essere quindi oggetto di controllo da parte di altri soggetti, procurando una dispersione di risorse pubbliche per attività che potrebbero essere efficacemente sostituite dall'adozione di procedure informatizzate e/o agevolando l'interscambio tra le Pubbliche Amministrazioni dei dati relativi agli esiti dei controlli e delle richieste di autorizzazioni. Alcune regioni si stanno già attivando per razionalizzare le procedure di vigilanza allo scopo di ridurre, da un canto, i disagi degli imprenditori costretti a reiterare la presentazione della stessa documentazione a autorità differenti, con una conseguente e ripetuta distrazione dall'attività produttiva per subire più controlli, dall'altro, i costi pubblici dovuti alla parcellizzazione dell'attività di controllo (box 1).

BOX 1

Emilia Romagna, Legge Regionale 12 dicembre 2011, n. 19

Un esempio concreto di semplificazione nei controlli è quanto realizzato dalla Regione Emilia Romagna che con legge regionale n. 19 del 2011 ha istituito per le imprese agricole ed agroalimentari regionali il Registro unico dei controlli (RUC) proprio allo scopo di realizzare "un sistema informativo unitario ed integrato dei controlli effettuati dalle amministrazioni territoriali e dalle agenzie ed aziende pubbliche che operano in ambito regionale". Il RUC è un archivio informatizzato alimentato dagli esiti dei sopralluoghi presso le aziende realizzati dai diversi soggetti preposti all'attività di vigilanza del rispetto della normativa che interessa il settore che viene messo a disposizione delle stesse amministrazioni regionali. Il RUC raccoglie i dati identificativi delle aziende agricole, l'elenco dei controlli effettuati, l'indicazione dell'amministrazione e i dati dell'agente preposto al controllo, la data e la tipologia di controllo effettuato, il procedimento amministrativo a cui è connesso, la scheda o il verbale di controllo ed i relativi esiti e l'eventuale programmazione di altre ispezioni. In questo modo si raccolgono in un unico documento le attività di verifica volte a accertare il rispetto di tutte le norme discendenti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia ambientale, sanitaria, commerciale nonché relative ad aiuti, premi e contributi e potrà anche contenere altri dati dell'impresa riferiti ad adempimenti previsti dalla disciplina vigente, come quelli in materia di rapporti di lavoro.

Per garantire l'efficacia dello strumento, la stessa legge prevede che le schede di rilevazione, le procedure di verbalizzazione, la definizione di standard e modalità di effettuazione delle attività di verifica siano elaborate in modo condiviso dalle autorità interessate su tutto il territorio regionale. In questo modo le amministrazioni regionali possono avvalersi nei procedimenti di rispettiva competenza, delle risultanze dei controlli riportate nel RUC e già in fase di pianificazione possono verificare se i dati disponibili nel Registro soddisfano le esigenze connesse all'esercizio dei compiti ispettivi, di vigilanza e di verifica cui sono preposte, oppure devono essere integrate con una propria attività di controllo, ma evitando comunque inutili ripetizioni.

L'esigenza di semplificazione delle procedure, oltre che a livello regionale, è ben conosciuta dal MiPAAF che, nell'ambito del Tavolo di filiera zootecnico, nello scorso autunno, ha varato una piano di interventi per il settore zootecnico di cui la semplificazione è uno degli obiettivi prioritari (tabella 3.8).

Il Piano di interventi per il settore zootecnico è stato strutturato tenendo conto sia dei Piani di settore approvati sia di specifici programmi di intervento concertati (Piano di intervento per il settore cunicolo, Piano di settore suinicolo, Interventi per il settore delle carni bovine e per il settore ovi-caprino).

La realizzazione dell'intero programma sul settore zootecnico abbraccia un periodo previsionale di 36 mesi a partire dal 1° gennaio 2012 e vede l'intervento diretto del MiPAAF supportato dai propri enti vigilati (INEA, ISMEA, Borsa Merci Telematica). Il Programma segue linee direttrici chiaramente identificate: il miglioramento dell'accesso al credito delle imprese agricole, la valorizzazione della qualità della produzioni nazionali, la promozione e la diffusione dell'innovazione, la semplificazione burocratico-amministrativa, la facilita-

zione delle relazioni di mercato unitamente a interventi che elevino il livello di trasparenza dei diversi mercati di riferimento.

La seguente tabella propone un sintetico ma esemplificativo prospetto riassuntivo delle principali aree di intervento.

Tabella 3.8 - MiPAAF, assi e azioni del Piano di interventi per il settore zootecnico

Assi di intervento	Azioni prioritarie programmate
1. Strumenti finanziari per le imprese	1. Attivazione del Fondo di Garanzia 2. Fondo di Credito (anche in applicazione dell'art. 64 del DL liberalizzazioni) 3. Servizi finanziari e creditizi
2. Valorizzazione e sostegno della produzione	1. SISTEMI DI QUALITÀ NAZIONALE: supporto e quadro di riferimento, insieme alla verifica delle tematiche legate all'etichettatura 2. Progetti specifici di natura settoriale (es: suino leggero) 3. Attività di ricerca e sperimentazione
3. Informazione, innovazione, promozione	1. Informazione (marchio nazionale, istituzionale, settimana della cultura agroalimentare) 2. Bando nazionale supporto di progetti di innovazione e Promozione dei prodotti DOP E CIRCUITO DELLE CARNI TUTELATE
4. Trasparenza del mercato	1. Osservatorio economico per il settore zootecnico Indagine specifica sul mercato della carne ovicaprina 2. Osservatorio Latte ovicaprino 3. Commissione unica di mercato per: – settore suinicolo – settore cunicolo
5. Progetto di semplificazione burocratico amministrativa	1. Repertorio normativa comunitaria, nazionale e regionale 2. Analisi delle relazioni interistituzionali per una razionalizzazione delle competenze 3. Confronto attori della filiera finalizzato all'individuazione delle criticità 4. Proposte operative finalizzate ad avviare un modello semplificato di legislazione settoriale

PARTE III

FOCUS PAC POST 2013

CAPITOLO 1

LE PROPOSTE PER IL POST 2013. GLI EFFETTI SULLE DOTAZIONI E SUI SALDI NETTI PER STATO MEMBRO

1.1 Inquadramento delle proposte per il post 2013

Con la presentazione della proposta sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP),del giugno 2011[1], e del successivo pacchetto di proposte sulla Politica Agricola Comune (PAC), dell'ottobre dello stesso anno, la Commissione ha prospettato le dotazioni finanziarie relative al periodo di programmazione 2014-2020 e il quadro legislativo sulla futura politica agricola *post* 2013.

Il negoziato, procedendo sul QFP e riforma della PAC, è imperniato quindi su due fronti interconnessi, che dovrebbero giungere a decisione a breve distanza l'uno dall'altro: entro dicembre 2012 quello sul bilancio comunitario e per la metà del 2013 quello sulla PAC, così da consentire l'applicazione della nuova politica agricola a partire dal primo gennaio 2014 (Anania, 2012)[2].

Complessivamente la proposta di QFP 2014-2020 prevede uno stanziamento di 1.025 miliardi, in termini di impegni finanziari espressi a prezzi 2011, pari all'1,05% del RNL, cui vanno aggiunti 58,3 miliardi fuori del QFP, che porteranno la cifra totale all'1,11% del RNL. Il budget comunitario aumenterebbe di oltre 3 punti percentuali nell'ambito del QFP, rispetto al 2007-2013 (cui si aggiunge un +5,7% fuori dal QFP), sebbene ne sia stato congelato il peso sul RNL[3].

Nel fissare l'importo globale, la Commissione sembra aver tenuto, contestualmente, conto del parere del Parlamento Europeo – che in una risoluzione promuoveva un incremento almeno del 5% del QFP, sostenendo che: "il congelamento del bilancio dell'UE [ai livelli del 2013], come richiesto da alcuni Stati membri, non debba essere considerato un'opzione auspicabile"[4] – e delle conclusioni del Consiglio Europeo – secondo il quale "[…] il bilancio dell'Unione Europea e il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale [dovrebbero

1 *Commissione Europea (2011a), Un bilancio per la Strategia 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 29.6.2011, COM(2011)500 def.*

2 *Il duplice negoziato si basa su differenti procedure legislative per il QFP e per la PAC; nel primo caso il Parlamento Europeo può solo approvare o respingere la proposta, senza poter proporre emendamenti (Art. 312 TFUE), mentre nel caso della politica agricola il Parlamento può intervenire attivamente nel processo legislativo comunitario (procedura legislativa ordinaria, Art. 294 TFUE).*

3 *A seguito dell'accesso della Repubblica di Croazia nell'Unione, gli importi relativi alla proposta del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 dovranno essere aggiustanti al fine di tenere conto delle specifiche allocazioni per il paese, oltre ad una serie di ulteriori adeguamenti a più recenti previsioni sull'andamento del Pil nazionale e regionale. Complessivamente, gli stanziamenti per l'intero QFP dovrebbero raggiungere i 1.033 miliardi (anziché i 1.025 proposti), pari all'1,08%, mentre quelli specifici per il primo pilastro aumenterebbero a 283,1 (dai 281.8 proposti). Per lo sviluppo rurale, invece, l'assegnazione si baserà sulla stessa metodologia applicata dalla Commissione per gli importi totali per l'UE-27, poiché l'atto di adesione non prevede un periodo di phasing-in.*

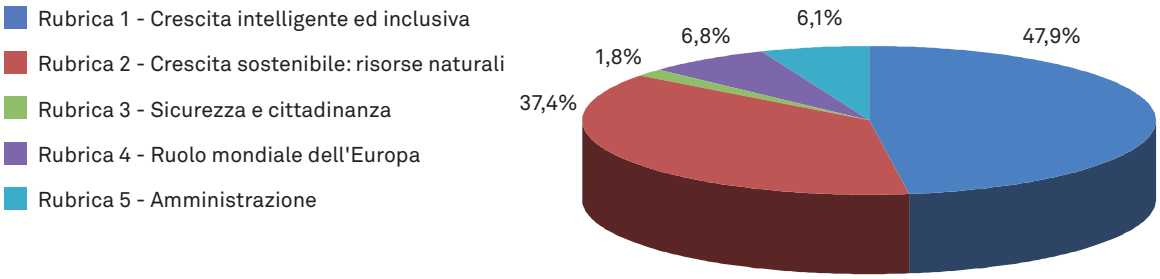
4 *Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva".*

riflettere] gli sforzi di risanamento dei conti pubblici attualmente compiuti dagli Stati membri per condurre il disavanzo e il debito su una via più sostenibile"[5]. La proposta, invece, non risulta in linea con quella caldeggiata da alcuni paesi contributori netti (Germania, Regno Unito, Francia, Olanda e Finlandia) nel dicembre 2010, che auspicavano un congelamento del budget a prezzi costanti (De Filippis, 2012). Inoltre, durante il 3158$_{esimo}$ meeting del *General Affairs Council* (GAC), tenuto a Bruxelles nel marzo 2012, sette paesi si sono detti favorevoli ad una riduzione del ammontare complessivo del budget comunitario (in particolare, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia, Austria e Repubblica Ceca)[6]; dall'altro lato, un gruppo di dieci paesi (Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Ungheria, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia) si sono espressi a favore dell'ammontare complessivo identificato dalla Commissione nella proposta (Kilnes *et* al., 2012). L'Italia, giudicando il bilancio europeo uno strumento essenziale per assicurare un'efficace azione dell'Unione, ha posto maggiormente l'accento, non tanto sull'entità del QFP 2014-2020, quanto piuttosto sulla eccessiva onerosità nell'attuale scenario di rigore fiscale; in questo quadro, le priorità individuate sono la concentrazione e un uso più efficiente delle risorse, oltre ad un sistema di bilancio equo.

La struttura del QFP è organizzata in cinque rubriche, rivisitate coerentemente con la strategia Europa 2020, che ne è stata il filo conduttore nell'ottica di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (figura 1.1).

In tale quadro la politica agricola rappresenta quasi interamente la Rubrica 2 (spiegandone il 97%, cui si aggiungono la Pesca e il programma *Life*); la PAC rimane tuttora una voce di spesa consistente del bilancio: vengono allocati quasi 281,8 miliardi di euro a prezzi 2011, al primo pilastro, e 89,9 miliardi di euro, al secondo pilastro[7], per un totale di quasi 372 miliardi[8]; un importo lievemente superiore a quanto proposto per la politica di Coesione (dotata di 336 miliardi di euro, pari al 32,8%).

Figura 1.1 - Quadro finanziario pluriennale UE 27. Stanziamenti per impegni (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione Europea, 2011a.

5 *Conclusioni del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010.*

6 *Il gruppo di sette paesi in un non paper di maggio 2012 hanno sostenuto: "la proposta della Commissione è troppo elevata rispetto a quanto necessario per la stabilizzazione del budget europea in un periodo in cui gli Stati membri sono impegnati in considerevoli sforzi di consolidamento […]" e ancora "We need to spend better, not to spend more".*

7 *A prezzi correnti la dotazione della PAC risulta pari a 317,2 miliardi di euro per il primo pilastro e a 101,2 miliardi di euro per il secondo pilastro.*

8 *Il finanziamento del primo e del secondo pilastro è completato da un finanziamento supplementare di 17,1 miliardi di euro, così composto: 5,1 miliardi per la ricerca e l'innovazione, 2,5 miliardi per la sicurezza alimentare e 2,8 miliardi per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, previsti in altre rubriche del Qfp, più 3,9 miliardi accantonati in una nuova riserva per le crisi nel settore agricolo e fino a 2,8 miliardi nel Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, non facente parte del Qfp, il che porta il bilancio totale della PAC a 435,6 miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo 2014-2020 (COM 2011_625fin.).*

Tuttavia, la PAC vede un congelamento della propria dotazione al livello del 2013 (c.d. "*nominal freeze*") e, dunque, una contrazione delle proprie risorse in termini reali[9]. Si tratta di una riduzione che interessa entrambi i pilastri che tra il 2013 e il 2020 riceverebbero un taglio reale del 12,5%, per il primo, e del 12,9%, per il secondo.

Nell'intero periodo 2014-2020 il peso della PAC spiega complessivamente il 36,2% del totale, a fronte del 39,4% del 2007-2013; nell'arco della programmazione i due pilastri (espressi a prezzi costanti) calano ogni anno di circa due punti percentuali. Tale contrazione, a fronte di un complessivo incremento del bilancio porta ad una riduzione del peso delle risorse dedicate all'agricoltura (dal 39,2% del 2014 al 33,3% del 2020).

Tabella 1.1 - Quadro Finanziario Pluriennale e dotazioni primo e secondo pilastro della PAC. Stanziamenti per impegni (Meuro; prezzi 2011)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
I pilastro PAC	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
% su QFP	*29,9*	*29,6*	*28,9*	*28,3*	*27,6*	*26,9*	*26,1*	*25,3*	*27,5*
II pilastro PAC	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
% su QFP	*9,5*	*9,6*	*9,3*	*9,0*	*8,8*	*8,5*	*8,3*	*8,0*	*8,8*
Totale QFP	**145.650**	**142.556**	**144.002**	**145.085**	**146.368**	**147.344**	**148.926**	**150.718**	**1.025.000**

Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione Europea, 2011a.

La proposta sul QFP non si limita a fissare la dotazione della politica agricola per il *post* 2013 ma, alla luce del quadro tracciato dalla Commissione nella comunicazione di novembre 2010[10], entra nei meccanismi della politica stessa, abbozzando le principali modifiche della riforma, che sono state successivamente raccolte e specificate nel quadro legislativo "settoriale". Il documento, infatti, oltre a confermare la struttura a due pilastri della PAC, anticipa: l'ecologizzazione (o *greening*) del primo pilastro (vedi cap. 3), la convergenza dei pagamenti – con una più equa distribuzione degli aiuti diretti e l'uso di criteri più obiettivi per lo sviluppo rurale – (vedi cap. 2) e fissa il livello dei pagamenti diretti (*capping*). Gli elementi relativi all'altra grande novità della riforma, la regionalizzazione del primo pilastro (vedi par. 2.3)[11], sono contenuti, invece, nella comunicazione recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori (Art. 22 COM(2011)625def.)

Quello della revisione dei criteri di ripartizione tra Stati Membri è una questione particolarmente sensibile, che ha sollevato e sta sollevando grande attenzione nel processo di negoziazione; a questo si aggiunge, come accennato, l'incertezza relativa all'entità del plafond complessivo della politica (De Castro *et* al., 2011, pag. 17).

In quel che segue vengono approfondite le questioni relative alla ripartizione delle risorse del primo e del secondo pilastro della PAC tra Stati membri e agli effetti che una modifica delle dotazioni comporterebbe sui Saldi Netti parziali.

9 *Fonte: Parere del Comitato delle regioni «Il nuovo quadro finanziario pluriennale post 2013» (2012/C 54/08), 93a SESSIONE PLENARIA DELL'14 E 15 DICEMBRE 2011*

10 *Commissione Europea (2010), La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, COM(2010) 672/5.*

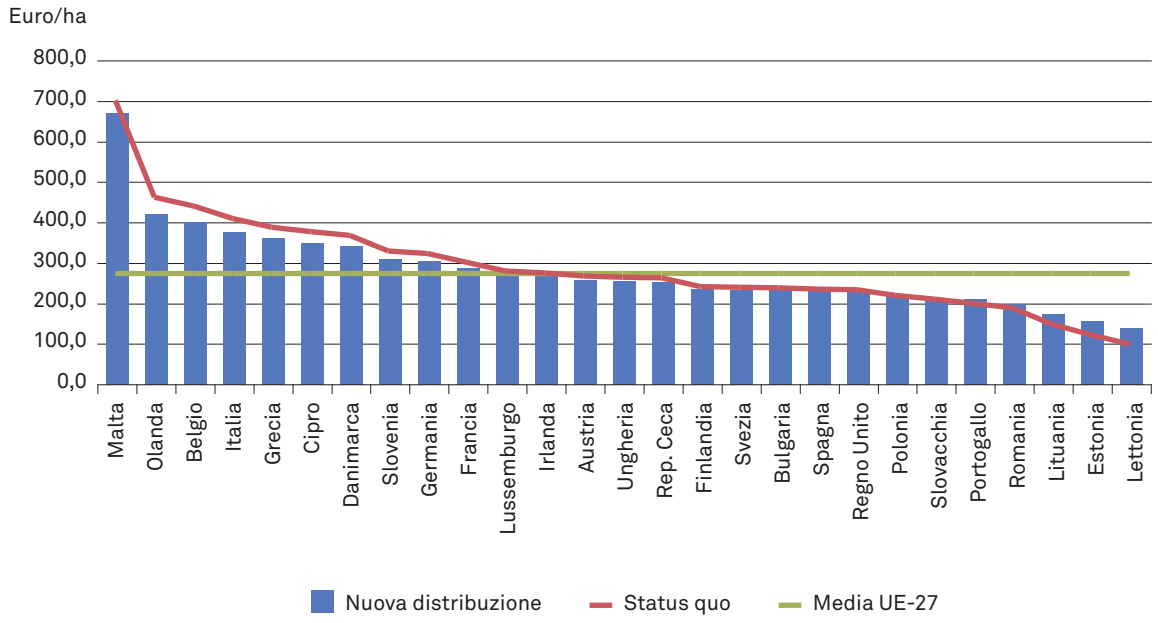
11 *Si tratta di uno strumento che imporrà un livellamento degli aiuti nell'ambito di uno Stato membro o regione, pur con una certa gradualità temporale; infatti, il processo sarà graduale: già dal 2014 almeno il 40% del massimale andrà distribuito in modo uniforme, per arrivare al 100% nel 2019.*

1.2 La revisione del sistema di allocazione delle risorse PAC

La necessità di arrivare a distribuire il sostegno in maniera più equa fra gli Stati membri, determina un processo di progressiva convergenza dei livelli dei pagamenti tra Stati Membri.

Con il meccanismo di *convergenza* viene previsto che per tutti gli Stati membri in cui i pagamenti diretti siano inferiori al 90% della media dell'UE venga ripianato un terzo di tale differenza entro il 2017. Più in dettaglio, con l'applicazione di tale meccanismo, i pagamenti diretti sono stati confrontati in base al valore ad ettaro (di SAU potenzialmente eleggibile, e dichiarati sul sistema IACS nel 2009) che assumono in ciascuno Stato e rispetto alla media comunitaria.

Figura 1.2 - Importo medio ad ettaro dei pagamenti diretti per Stato membro (€/ha)



Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione Europea, 2011a, 2011b; Consiglio dell'Unione Europea, 2012

Status quo: existing legislation 2017 - Annex VIII of Council Regulation 73/2009 for claim year 2016.

Nuova distribuzione: COM(2011)625fin (Allegato II), 2017.

In base alle simulazioni, i paesi che vedrebbero aumentare il livello degli aiuti diretti, rispetto alla attuale legislazione, sono in particolare: Lettonia, Estonia, Lituania, Romania, Portogallo, Slovacchia, Polonia, Regno Unito e Bulgaria. I paesi, invece, che dovrebbero contribuire maggiormente a sostenere tale meccanismo sono: Paesi Bassi, Belgio, Italia, Grecia, Danimarca, Slovenia, Germania e Francia (oltre a Malta e Cipro). Complessivamente, si tratta di uno spostamento di risorse piuttosto contenuto: quasi 800 milioni di euro annui, pari a circa 1,8% del complessivo ammontare dei pagamenti diretti. Tuttavia, va sottolineato che la redistribuzione colpirebbe in modo assai differenziato i paesi sopra richiamati. Per l'Italia, in particolare, si tratta di un meccanismo che determina una penalizzazione piuttosto forte, visto che contribuirebbe per quasi un terzo dell'intero ammontare di risorse spostato; per effetto della convergenza, il massimale nazionale per la prossima programmazione passerebbe dai 4.024 miliardi di euro nel 2014 ai 3.842 nel 2017 a prezzi

correnti, per poi rimanere invariato fino al 2020, subendo una contrazione del 6,9% rispetto allo scenario in assenza di riforma.

Dunque, da un lato, la proposta porta avanti una soluzione graduale alla necessità di rendere più equa[12] la ripartizione di risorse tra paesi, dall'altro lato, però, le modalità di applicazione del meccanismo di *convergenza*, basato esclusivamente su importi ad ettaro di SAU ammissibile (IACS 2009), sono state ampiamente criticate da quei paesi, come l'Italia e la Spagna, che – non vedendo considerata una ampia fetta di SAU (non conteggiata nel sistema IACS) – temono di subire una sovrastima del valore ad ettaro dei propri pagamenti diretti, dovendo finanziare il meccanismo della convergenza "proporzionalmente".

BOX 1

Prime reazioni del Parlamento Europeo alla proposta del Commissione sul primo pilastro

Conformemente alla procedura legislativa ordinaria alla politica agricola, che ha conferito al Parlamento Europeo la facoltà di intervenire attivamente nel processo legislativo comunitario, il 18 e 19 giugno 2012 i relatori della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale (COMAGRI) del Parlamento Europeo hanno presentato un progetto di risoluzione legislativa, ossia emendamenti alla proposta di regolamento sui pagamenti diretti, presentato dalla Commissione Europea.

Con riferimento alle allocazioni finanziarie, il documento sottolinea la necessità di adeguare le dotazioni nazionali dei pagamenti diretti. In particolare, il meccanismo proposto introduce tre scaglioni:

- gli Stati membri con un livello di pagamenti diretti per ettaro al di sotto del 70% rispetto alla media europea assistono a una riduzione del 30% del loro scostamento rispetto alla suddetta media;
- per gli Stati membri il cui livello di pagamenti diretti si colloca tra il 70% e l'80% della media, lo scostamento deve ridursi del 25%;
- per gli Stati membri che vantano un livello di pagamenti diretti superiore all'80% rispetto alla media, lo scarto si deve ridurre del 10%.

Dopo l'applicazione di tali meccanismi, nessuno Stato membro dovrebbe percepire meno del 65% della media dell'Unione. In relazione agli Stati membri il cui livello di sostegno è superiore alla media dell'Unione, invece, il documento specifica che il loro impegno alla *convergenza* non li deve condurre al di sotto della media; tale convergenza dovrà essere finanziata proporzionalmente da tutti gli Stati membri che beneficiano di un livello di pagamenti diretti superiore alla media dell'Unione.

Si tratta di un meccanismo che tende ad accelerare la *convergenza* dei pagamenti diretti, in particolare in quei paesi più lontani dalla media comunitaria (come Estonia, Lettonia e Lituania), abbassando la soglia di riferimento (dal 90% al 70%) e spostando l'obbligo di riduzione al 30% della media comunitaria (anziché a 1/3 del *gap* dalla soglia del 90%); dall'altro lato il meccanismo sembra ridistribuire meglio l'onere della convergenza tra i paesi con un livello di pagamenti diretti superiore alla media UE.

segue

12 *In merito alle complessità legate al principio di equità si veda: Anania G. (2010), On the Equity of CAP Direct Payments, Parlons Graphiques e Tangermann S. (2011), Direct Payments in the CAP post 2013, Note for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development.*

In linea generale, si assiste ad una ricollocazione di risorse più favorevole per i NSM; questi infatti vedrebbero un incremento ulteriore di quasi due punti percentuali, che andrebbero ad aggiungersi all'aumento già avanzato nella proposta della CE. Situazione diversa, invece, per i vecchi SM che con la proposta del PE vedrebbero ridursi le proprie risorse proporzionalmente rispetto allo Status quo (-5,9% in gran parte dei casi); tuttavia, se confrontata con la proposta di regolamento, per alcuni significherebbe recuperare risorse, seppur modiche: Belgio (+2%), Grecia (+0,6%) e Olanda (+2,5%); l'Italia rientrerebbe tra questi (con un +1,2%). Per altri significherebbe contribuire un po' di più al processo di *convergenza*: Francia (-3%), Germania (-1,9%) e Lussemburgo (-1,7%).

Nell'ambito del secondo pilastro, la Commissione ha optato per uno scenario da cui esce rafforzato l'approccio strategico e in cui la politica di sviluppo rurale evidenzia un maggior grado di integrazione con le politiche di Coesione[13]. In tale quadro, già nella proposta per "*Un bilancio per la strategia 2020*", veniva anticipato che lo stanziamento dei fondi per lo sviluppo rurale sarebbe stato riesaminato "in base a criteri più obiettivi e più adeguati agli obiettivi della politica" (Commissione Europea, 2011a).

Dunque, la Commissione ha proposto la selezione di una pluralità di criteri, in base ai quali stabilire la ripartizione delle risorse più idonea allo scenario di riforma e in linea con la strategia Europa 2020. Tali criteri sono stati pesati e combinati tra loro in base ad una formula.

Alla luce del documento di *Impact Assessment* (*Annex IV*) per lo sviluppo rurale, la Commissione Europea si è orientata verso la cosiddetta *Integration formula*[14]; i criteri in essa inseriti sono scelti in modo da rispondere ai tre obiettivi dettati dalla proposta di regolamento per lo sviluppo rurale (Art. 4, Commissione Europea, 2011d):

- *Competitività dell'agricoltura*, cui corrispondono tre indicatori (SAU ammissibile, occupati in agricoltura, indice inverso di produttività del lavoro agricolo);
- *Gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni per il clima*, cui corrispondono 4 indicatori (superficie agricola in zone svantaggiate e Natura2000, superficie forestale, pascoli permanenti);
- *Sviluppo equilibrato del territorio*, cui corrisponde un unico indicatore (popolazione in aree rurali).

A questi è associato l'indice inverso del Pil procapite, espresso in PPS, allo scopo di tenere conto dell'obiettivo di coesione, applicando nella formula il principio: "*minore è la ricchezza di uno Stato membro, maggiore è la quota di risorse ad esso assegnate*" (Commissione Europea, 2011i). Per attenuare il passaggio dall'attuale sistema di allocazione, la nuova distribuzione di risorse dovrebbe tenere conto della dotazione corrente di cui beneficia ciascuno Stato membro. A tal fine sono stati previsti tre possibili modalità di applicazione: un primo modo in cui il "criterio storico" incide sulla ripartizione del 50% del plafond;

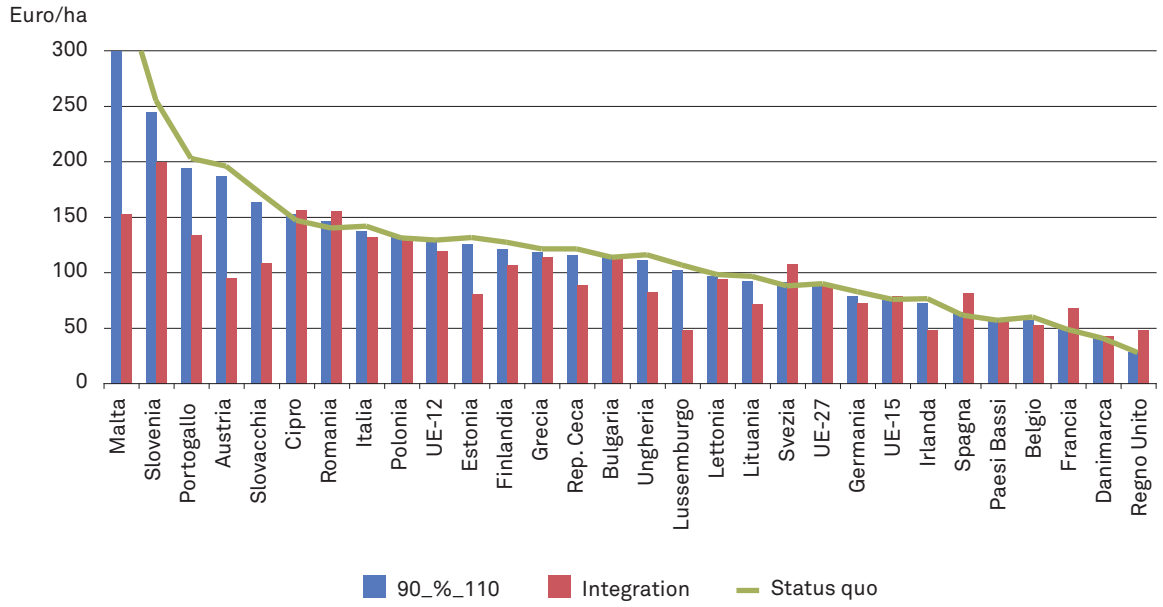
13 *Per approfondimenti si rimanda alla vasta letteratura esistente. Di seguito si riporta un recente contributo: De Filippis F. (eds.) (2012). La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione. Gruppo 2013. Roma, Italia: Edizioni Tellus.*

14 *Si tratta di una delle formule inizialmente avanzate in relazione ai tre potenziali scenari (Adjustment, Refocus e Integration) che coinvolgevano entrambe i pilastri. Di seguito si riporta la relativa Integration formula:*
$\{[1/3\ [(1/2SAU_{ammissibile}+1/2Lavoro_{Agricoltura})\ x\ Prod.tà\ lavoro\ agricolo_{\ Indice\ inverso}\ ]\ +\ 1/3\ (1/3SAU_{Areesvantaggiate}+1/3SAU_{Natura2000}$
$+\ 1/6\ Sup.\ Foreste\ +\ 1/6\ Sup.\ Pascoli\ permanenti)\ +\ 1/3Popolazione\ Rurale\}\ x\ PIL_{\ Indice\ inverso}$

una seconda opzione (criterio 90/110%) in cui esso agisce come "rete di sicurezza", in base al quale nessuno Stato membro beneficia (sopporta) un incremento (una riduzione) di risorse superiore al +10% (-10%) della dotazione corrente; un ultimo modo, in cui viene previsto un periodo transitorio con un graduale spostamento verso la nuova allocazione nell'arco della futura programmazione.

Ad ogni modo, va tenuto conto che mentre per il primo pilastro sono stati proposti i massimali nazionali sui pagamenti diretti nell'ambito del quadro normativo (si vedano gli Allegati II e III della relativa comunicazione), le dotazioni finanziarie per lo sviluppo rurale sono state omesse, probabilmente sia per le incognite legate al negoziato sul bilancio e all'effettiva dotazione della PAC tutta, sia per gli effetti che quest'ultimo aspetto potrebbe generare sulla riforma del primo pilastro. Al momento, indicazioni sulla ripartizione dei fondi per lo sviluppo rurale risultano disponibili solo nelle simulazioni elaborate dalla Commissione, servite a testare l'impatto della formula in termini di sostegno ad ettaro a prezzi correnti per Stato Membro[15].

Figura 1. 3 - Le simulazioni della Commissione (€/ha a prezzi correnti; var. %)[16]



Fonte: elaborazioni INEA su dati della Commissione Europea, 2011a e 2011i.

Una serie di paesi sembra beneficiare in ogni caso della riforma; si tratta in particolare di: Regno Unito, Francia, Spagna, Svezia, Romania e Bulgaria. Altri Stati, invece, mostrano una perdita di risorse in ogni caso; si tratta di: Austria, Irlanda, Portogallo, Slovacchia e Repubblica Ceca. Per l'Italia, l'applicazione della formula comporterebbe una sensibile riduzione della dotazione nazionale; la revisione verso il basso è piuttosto evidente: tutti gli indicatori selezionati – andando a premiare prevalentemente la dotazione fisica di ciascun paese (avvantaggiando così gli Stati membri di maggiore estensione) – si attestano su valori al di sotto della quota di risorse di cui beneficia attualmente il paese (pari al 9,3% nell'intero periodo 2007-2013 e al 9,7% per il solo 2013), ad eccezione del solo valore degli occu-

15 *DG AGRI (2011), "Seminar on the allocation of funds in the future CAP", Bruxelles, 27 October.*

16 *Il criterio 90/110%, riproposto nel grafico, è quello tra i criteri storici descritti cui sembrerebbe maggiormente orientata la Commissione in caso di attenuazione del processo di modifica del criterio allocativo.*

pati agricoli (10,3%) e della popolazione rurale (9,7%). Il plafond nazionale rischierebbe di subire una contrazione del 7% calcolato a prezzi correnti; anche tenendo conto del criterio storico, l'impatto rimarrebbe negativo, seppur chiaramente attenuato (-2,5%).

Tuttavia, al momento rimangono ancora scarsamente esplicitate alcune questioni non secondarie, in particolare la quantificazione degli indici inversi (Pil procapite e produttività del lavoro) utilizzati nella formula (vedi nota 14). Infatti, con il documento "*Background data used in the impact assessment for the distribution of direct and rural development payment between Member States*", la Commissione ha pubblicato i dati utilizzati nelle elaborazioni contenute nell'*Impact Assessment* (SEC(2011)1153), omettendo però la quantificazione di tali indici. Si tratta di un aspetto piuttosto sensibile che getta un velo di incertezza sugli effettivi esiti di tale approccio, considerato che questi indici influenzano la dotazione in modo non indifferente. Nostre simulazioni hanno evidenziato, infatti, impatti ben più consistenti sul plafond nazionale; quest'ultimo, in base alle previsioni più pessimistiche, rischierebbe di rappresentare una quota prossima al 7% della dotazione complessiva nel *post* 2013, contro il 9,3% dell'attuale periodo.

Infine, va tenuto conto di una serie di questioni. Se da un lato, la realizzazione di un nuovo sistema allocativo rappresenta, senza dubbio, un compito difficile per le istituzioni coinvolte, sia a livello comunitario che nazionale, dall'altro lato, sembra arduo trovare un accordo nel caso in cui un paese rischi di perdere risorse su entrambe i pilastri. Questo è tanto più evidente per i paesi già contributori netti al bilancio dell'UE, come l'Italia, dove gli effetti complessivi della redistribuzione delle risorse potrebbe determinare un impatto rilevante sul Saldo Netto.

BOX 1

Prime reazioni del Parlamento Europeo alla proposta del Commissione sul secondo pilastro

In relazione alla ripartizione tra Stati membri delle risorse finanziarie per la politica di sviluppo rurale, la proposta di modifica emenda il riferimento all'uso sia dei criteri oggettivi correlati agli obiettivi, di cui all'articolo 4 della proposta di regolamento, che dei risultati ottenuti in passato (Art. 64). Nel progetto di risoluzione legislativo le quote di distribuzione applicate tra paesi nel periodo 2007-2013 dovrebbero costituire la base per la definizione delle risorse finanziarie per Stato membro. Gli importi presentati nel documento sono stati adeguati ai dati globali proposti per lo sviluppo rurale, come suggerito nella proposta della Commissione relativa al Quadro finanziario pluriennale futuro.

In linea generale si assiste ad una ricollocazione di risorse più favorevole per i NSM che, nella proposta della Commissione, avevano visto contrarre la propria dotazione complessiva. Le modifiche del PE porterebbero ad un incremento del 5,4% rispetto allo status quo.

La dotazione francese andrebbe, invece, a contrarsi rispetto al 2007-2013 (-10%) a fronte del marcato incremento legato alla proposta di ottobre della Commissione. Ulteriori ritocchi verso il basso avanzati dal PE sono a carico di: Danimarca, Grecia, Olanda, Regno Unito e Spagna.

Per l'Italia, invece, si assiste ad un lieve aggiustamento verso l'alto, che porterebbe la dotazione annuale a 1.361 milioni di euro, pari al 9,4% del plafond comunitario per lo sviluppo rurale.

1.3 Effetti della proposta di riforma sul Saldo Netto Parziale dell'Italia

In questo paragrafo sono simulati gli effetti della proposta di riforma sul Saldo Netto Parziale[17] "Agricoltura" degli Stati membri. Il Saldo Netto rappresenta un indicatore semplice ed efficace che quantifica, in un unico valore, la differenza tra i costi e i vantaggi diretti dell'appartenenza all'UE; tuttavia, esso non è in grado di tenere conto di fattori non tangibili o di natura non prettamente finanziaria (come ad esempio la partecipazione al progetto comunitario)[18].

Gli importi utilizzati nelle simulazioni sono riportate nel seguente schema sinottico; in particolare, l'attuale entità di contributi comunitari ricevuti dai paesi nell'ambito della PAC è data dalla piena implementazione del quadro normativo al 2017 in assenza di riforma, per il primo pilastro, e dalla Decisione 2010/236/UE[19], per il secondo pilastro. Per il *post* 2013 ci si è basati sulla proposta di regolamento sui pagamenti diretti, per il primo pilastro, e sulla dotazioni contenuta nella comunicazione di giugno 2011 sul bilancio comunitario, per il secondo pilastro.

Schema sinottico delle fonti

		Primo pilastro	Secondo pilastro
Status quo	**Importo €**	**43.225**	**14.789**
	Riferimento normativo	Direct payments - existing legislation 2017 - Annex VIII of Council Regulation 73/2009 for claim year 2016. Council of the European Union (2012), CAP reform: Pillar I and Pillar II of the Common Agricultural Policy, 7037/12, Brussels, 7 March	2010/236/EU: Commission Decision of 27 April 2010 amending Decision 2006/636/EC
Post 2013	**Importo €**	**42.780**	**14.451**
	Riferimento normativo	Proposta di riforma a regime (2017). COM(2011)625def. (Allegato II)	COM(2011)500def.

L'entità del contributo alle entrate comunitarie, invece, è stata calcolata esclusivamente in base alla quota di Pil di ciascuno Stato membro (stime del FMI), al 2013 per lo *Status quo* e alla media 2014-2015 per il *post* 2013.

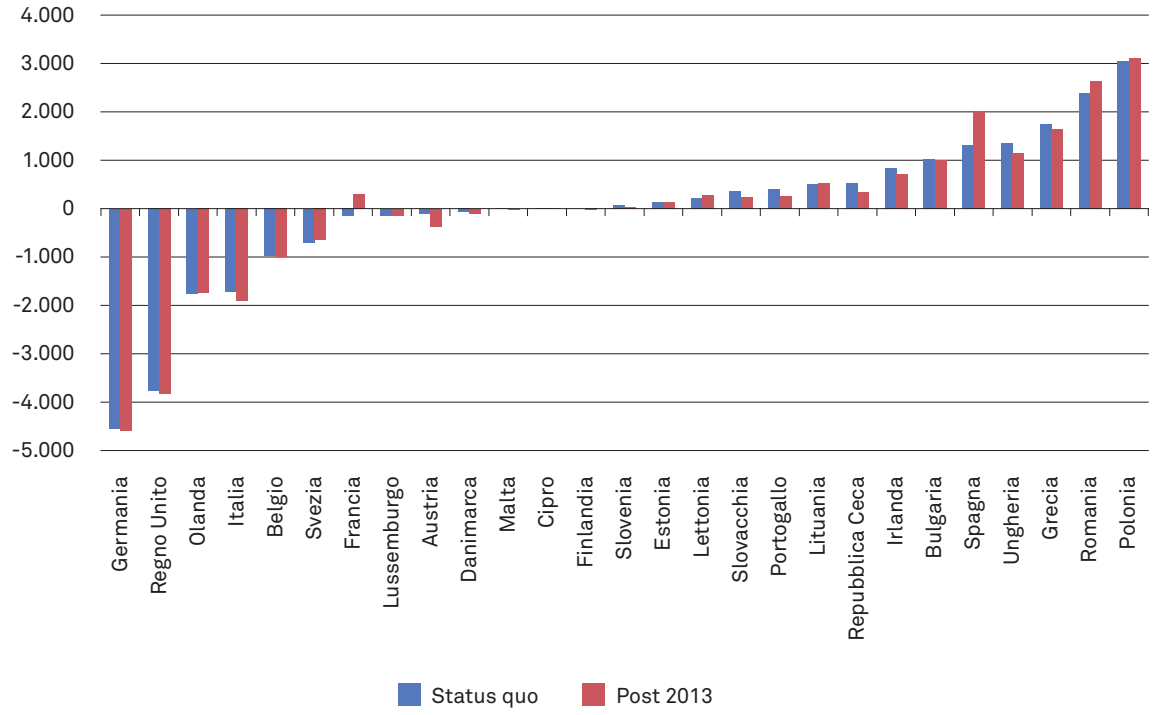
17 *Il Saldo Netto di bilancio è la differenza tra i versamenti effettuati da ciascun paese membro al bilancio dell'UE e le spese che l'UE eroga all'interno di ciascuno di essi. Dunque, il Saldo Netto Parziale (SNP), rappresenta la posizione rispetto a ciascuna rubrica di spesa (o politica). Nonostante non sia in grado di tenere conto di fattori non tangibili o di natura non prettamente finanziaria (come ad esempio la partecipazione al progetto comunitario), rappresenta un indicatore semplice ed efficace che quantifica in un unico valore la differenza "costi/vantaggi diretti" dell'appartenenza all'UE. Per approfondimenti si veda: INEA (2011), The CAP in the EU Budget: New Objectives and Financial Principles for the Review of the Agricultural Budget after 2013, document requested by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development; si veda anche: De Filippis F. e Sardone R. (2010), Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive, Rapporto INEA.*

18 *Il lavoro fa riferimento alla metodologia utilizzata nel progetto "The CAP in the EU Budget: New Objectives and Financial Perspectives for the Review of the Agricoltural Budget after 2013" realizzato per il Parlamento Europeo. In quell'occasione la metodologia veniva testata a fronte di diverse ipotesi di scenario definite sulla base delle comunicazioni allora disponibili: "The EU Budget Review" e "The CAP towards 2020".*

19 *Questa modifica la decisione 2006/636/CE recante fissazione della ripartizione annuale per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.*

In linea generale, la riforma non sembra determinare uno stravolgimento delle posizioni relative in gran parte dei paesi; solo Finlandia e Francia cambiano il segno del proprio SNP "Agricoltura": dalla prossimità al pareggio ad un saldo negativo, il primo, e da negativo a positivo, il secondo paese. In particolare, per la Francia questo è dovuto, da un lato, ad un incremento delle risorse del secondo pilastro che più che controbilanciano la riduzione registrata sul primo pilastro e, dall'altro lato, alla riduzione del contributo alle entrate comunitarie.

Figura 1.4 - I Saldi Netti Parziali per l'Agricoltura (Meuro; prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni INEA su fonti indicate in schema sinottico.

Il peggioramento del SNP si osserva in ben diciannove paesi. Di questi, ben dieci Stati contributori netti vedono ulteriormente deteriorarsi il segno negativo del proprio saldo (Belgio, Danimarca, Germania, Italia, Lussemburgo, Austria, Finlandia e Regno Unito); gli altri nove – tutti beneficiari netti – sperimentano, invece, un assottigliamento del saldo positivo (Grecia, Irlanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria, Estonia, Slovenia, Slovacchia e Bulgaria). Solo due tra i contributori netti migliorano lievemente il proprio saldo, che resta tuttavia di segno negativo (Olanda e Svezia); mentre gli altri cinque paesi vedono incrementare ulteriormente il SNP positivo (Spagna, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania).

In alcuni casi l'incidenza sul saldo, come appena descritto, è frutto di un effetto di bilanciamento tra i due pilastri, che mostrano segni diversi (ad esempio è questo il caso di Portogallo e Polonia); in altri casi, i segni delle variazioni per le due politiche sono omogenei, e amplificano così gli effetti (è il caso di Italia e Germania che subiscono variazioni negative su primo e secondo pilastro; ovvero della Spagna che beneficia di incrementi sui due pilastri).

Per l'Italia, l'attuale assetto proposto per il *post* 2013 determinerebbe, come già accennato, un peggioramento del proprio SNP "Agricoltura" che passerebbe (in base alle stime) dagli attuali 1,7 a 1,9 miliardi di euro annui, con un aggravamento prossimo all'11%.

Bibliografia

Agrisole (2012), "La riforma della Pac rischia di saltare", 8-14 giugno 2012 p. 5

Anania G. (2012), *I possibili esiti del negoziato sulla riforma della PAC*, presentato al seminario *La nuova PAC e le implicazioni per la Calabria*, INEA, Germaneto di Catanzaro, 4 luglio

Commissione Europea (2011a), Un bilancio per la Strategia 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 29.6.2011, COM(2011)500 def.

Commissione Europea (2011b), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12.10.2011, COM(2011) 625/3.

Commissione Europea (2011c), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12.10.2011, COM(2011) 626 def.

Commissione Europea (2011d), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011)627/3

Commissione Europea (2011e), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica Agricola Comune, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011)628def.

Commissione Europea (2011f), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 629 def.

Commissione Europea (2011g), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n.73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 630 def.

Commissione Europea (2011h), Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica del regolamento (Ce) n.1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, Bruxelles, 12 ottobre 2011, COM(2011) 631 def.Council of the European Union (2012), CAP reform: Pillar I and Pillar II of the Common Agricultural Policy, 7037/12, Brussels, 7 March.

Commissione Europea (2011i), Commission Staff Working Paper Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020 - Allegato IV: Sviluppo Rurale, SEC(2011) 1153

De Castro P., La Via G., Adinolfi F., Marangon F. (2011), Il processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria. Stato dell'arte e prospettive, PAGRI/IAP, vol. 1/2011

De Filippis F. (2012) (a cura di), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma

Kilnes U., Sherriff A. (2012), *Member States' positions on the proposed 2014-2020 EU Budget*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruxelles

CAPITOLO 2

LA PAC POST 2013: I PRINCIPALI TEMI DEL DIBATTITO

2.1 Le proposte di riforma della PAC della Commissione europea

La Commissione europea lo scorso ottobre 2011 ha pubblicato le proposte di riforma della PAC per il 2014-2020 (Commissione Europea, 2011). Tali proposte sono state formulate sulla base dei risultati delle valutazioni d'impatto e tenendo conto delle indicazioni emerse relativamente alla PAC nell'ampio dibattito sulle prospettive finanziarie per il prossimo settennio.

Il pacchetto legislativo è composto da sette bozze di regolamento che coprono i principali ambiti della PAC: pagamenti diretti, misure di mercato, sviluppo rurale, finanziamento dei due pilastri. La Commissione ha scelto di far precedere ciascuna proposta dalla medesima relazione riguardante il contesto di riferimento, i risultati delle consultazioni e delle valutazioni di impatto, gli elementi giuridici e finanziari, salvo le specifiche relative all'argomento trattato, in modo da dare l'idea di una visione organica della PAC e della sua riforma.

Focalizzando l'attenzione sulla proposta relativa ai pagamenti diretti, le novità sono tante.

Seguendo l'articolazione della stessa proposta, la prima novità riguarda il considerando 21 nel quale, riprendendo i contenuti delle proposte sul quadro finanziario 2014-2020 e richiamando la necessità di una maggiore equità nella distribuzione del sostegno tra Stati membri, viene prospettato un meccanismo di convergenza in base al quale i Paesi con un aiuto medio ad ettaro inferiore al 90% della media UE devono recuperare un terzo della differenza (tra il loro livello attuale ed il 90% della media). Le risorse necessarie al funzionamento del meccanismo sono finanziate proporzionalmente dai Paesi che stanno sopra la media UE. Per l'Italia questo significherebbe una riduzione del massimale nazionale di circa il 7% (da 4.128 milioni di euro del 2013 a 3.841 milioni di euro nel 2019).

Oltre al livellamento tra Stati membri la proposta prevede il ravvicinamento degli aiuti tra agricoltori, la cosiddetta regionalizzazione, stabilendo che gli aiuti ad ettaro distribuiti in uno Stato membro o una regione devono raggiungere al 2019 il medesimo valore unitario. Infine, si afferma che a partire dal 2021 si dovrebbe cominciare a discutere della possibilità di pervenire ad un aiuto forfetario ad ettaro a livello UE.

Le disposizioni si concentrano poi sui requisiti per avere diritto ai pagamenti diretti (i cosiddetti agricoltori "attivi"), sul *capping* e sull'articolazione del nuovo regime di sostegno.

Riguardo al primo punto, la proposta stabilisce che non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche se l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi ottenuti da attività extra-agricole o se sulle superfici marginali (quelle naturalmente mantenute in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione) non vengono svolte le attività minime previste dallo Stato membro. Sono considerati attivi per definizione coloro che ricevono meno di 5.000 euro all'anno. La definizione di agricoltore attivo da parte

della Commissione ha suscitato molte perplessità, condivise anche dalla Corte dei Conti europea (Corte dei Conti Europea, 2012), in merito alla sua concreta applicabilità (le difficoltà sono dovute, ad esempio, alla necessità di incrociare dati di natura e fonte diversa) e alla sua controllabilità. Restano inalterati i requisiti minimi per avere concessi i pagamenti diretti in termini di importo o di superficie (per l'Italia almeno 100 euro di aiuti all'anno).

La proposta, poi, sfidando la forte opposizione di alcuni Stati membri, introduce il criterio della riduzione progressiva e del livellamento dei pagamenti diretti (il cosiddetto *capping*) stabilendo che i pagamenti diretti ricevuti da un agricoltore in un anno sono ridotti nella maniera seguente:

Ammontare pagamenti	Riduzione proposta
Oltre 150.000 Euro e fino a 200.000 Euro	-20%
Quota oltre 200.000 e fino a 250.000 Euro	-40%
Quota oltre 250.000 Euro e fino a 300.000 Euro	-70%
Aiuti oltre 300.000	-100%

Dall'importo degli aiuti da sottoporre a *capping* vanno esclusi i salari e ogni altro onere legato alla forza lavoro salariata e i pagamenti verdi (di cui si dirà tra poco). Gli importi ricavati dal *capping* andranno ad incrementare, in ciascuno Stato membro, le risorse comunitarie per lo sviluppo rurale.

Viene inoltre prevista la flessibilità tra pilastri che permette a tutti i Paesi di trasferire annualmente fino al 10% del proprio massimale nazionale per il primo pilastro in favore del secondo e solo ai Paesi che hanno un livello di sostegno inferiore al 90% della media UE di trasferire fino al 5% della dotazione nazionale per lo sviluppo rurale al primo pilastro.

Il sistema dei pagamenti diretti

L'elemento più qualificante della proposta, ma anche quello più controverso, riguarda il nuovo regime dei pagamenti diretti che prevede l'abolizione del pagamento unico e la sua sostituzione con un set di aiuti, alcuni facoltativi (*pagamento per le zone soggette a vincoli naturali*, *aiuto accoppiato*) che si affiancano agli aiuti obbligatori: *pagamento di base*, che raccoglie l'eredità del pagamento unico nella sua funzione di sostegno al reddito, *pagamento verde*, corrisposto agli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che effettuano alcune pratiche agricole benefiche per l'ambiente e per il clima, e *pagamento per i giovani agricoltori*. Gli Stati membri devono inoltre istituire un *regime forfetario per i piccoli agricoltori* al quale gli agricoltori possono decidere di accedere su base volontaria.

A ciascuna di queste componenti è attribuita una data percentuale del massimale nazionale. Il pagamento verde è finanziato con il 30% del massimale, ai giovani agricoltori è destinato fino al 2%, l'aiuto accoppiato può raggiungere (in Italia) il 10%, mentre alle zone svantaggiate non può essere destinato più del 5%. Al regime per i piccoli agricoltori non può essere dedicato più del 10% del massimale nazionale attraverso un taglio lineare operato solo sui pagamenti base nel caso in cui le risorse risparmiate sugli aiuti non corrisposti non fossero sufficienti a soddisfare le richieste di coloro che accedono al regime. Al pagamento base è destinata una quota residuale degli aiuti, ciò che resta dopo aver sottratto al massi-

male nazionale le risorse necessarie a finanziare gli altri aiuti del pacchetto, variabile tra il 53% ed il 70%[1].

Pagamento base

Per vedersi assegnati diritti all'aiuto nell'ambito del regime del pagamento di base occorre presentare domanda entro il **15 maggio 2014**. Condizione necessaria per ricevere diritti all'aiuto è avere attivato nel 2011 almeno un diritto nell'ambito del regime di pagamento unico, nello stesso anno, avere coltivato esclusivamente ortofrutticoli o vite (che erano esclusi a quel tempo dal regime di pagamento unico).

Il regime di pagamento di base può essere applicato a livello nazionale o regionale. Le regioni dovranno essere definite "secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche ed economiche, il potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa" (art. 20 della proposta sui pagamenti diretti)[2]. In caso di applicazione regionale, si dovrà procedere alla suddivisione del massimale nazionale tra le regioni individuate, che potrà avvenire mediante tappe annue progressive.

I diritti all'aiuto detenuti nell'ambito del regime di pagamento unico cesseranno di esistere al 31 dicembre 2013.

Per tenere conto della necessità di ridurre le disuguaglianze nel valore unitario dei diritti all'aiuto detenuti da ciascun agricoltore di uno Stato membro/regione, viene previsto che a partire dal 2014 tutti i diritti all'aiuto che ricadono nel regime del pagamento di base dovranno avere un valore unitario uniforme (la regionalizzazione). Il valore di tale pagamento base è determinato annualmente dividendo il massimale nazionale/regionale di ciascun anno attribuito al pagamento di base per il numero di diritti all'aiuto assegnati a livello nazionale/regionale. Per ovviare agli effetti negativi di una redistribuzione così repentina, agli Stati membri che attualmente applicano il regime di pagamento unico secondo il criterio storico, viene permesso di giungere al valore unitario uniforme dell'aiuto entro il 2019, mediante tappe progressive. Tuttavia, già dal primo anno almeno il 40% del valore di ciascun diritto all'aiuto dovrà essere calcolato su base forfetaria.

Pagamento verde

Per migliorare le prestazioni ambientali della PAC, viene stabilito che gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base sono "tenuti" ad applicare delle pratiche agricole benefiche per l'ambiente e per il clima. Si tratta della componente di inverdimento dei pagamenti diretti (il cosiddetto *greening*) a sostegno di pratiche obbligatorie volte a conseguire obiettivi climatico-ambientali che vanno al di là della condizionalità e che rappresentano la *baseline* sulle quali costruire le misure agro-ambientali del secondo pilastro. La mancata realizzazione delle pratiche "verdi" inciderà non solo sul livello del *pagamento verde* ma sull'importo del pagamento base, in caso di osservanza reiterata e grave. Le pratiche legate al pagamento verde sono: la diversificazione colturale, il prato permanente e le aree di interesse ecologico.

La diversificazione si applica alle superfici a seminativo, escluse quelle che sono interamente utilizzate per la produzione di erba (seminata o spontanea) o interamente lasciate a riposo o interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno, che

1 *In realtà, il massimale per il pagamento di base può attestarsi su una quota inferiore al 53% perché, come vedremo tra breve, esso può essere usato per finanziare il regime per i piccoli agricoltori.*

2 *COM(2011)625 definitivo.*

occupano più di tre ettari. Su tali superfici dovranno coesistere almeno tre diverse colture, ciascuna delle quali non potrà occupare meno del 5% o più del 70% della superficie.

Le superfici aziendali che nella domanda 2014 sono dichiarate dagli agricoltori essere a prato permanente dovranno essere mantenute tali e non potranno essere convertite verso altro usi se non nel limite del 5%.

Gli agricoltori devono provvedere affinché almeno il 7% degli ettari ammissibili di ciascuna azienda sia costituito da aree di interesse ecologico (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone o superficie oggetto di imboschimento per impegni presi nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale). Sono escluse da questo obbligo le superfici a prato permanente.

Le superfici a biologico beneficiano dei pagamenti verdi, senza obbligo di ulteriori impegni, ma limitatamente alle unità aziendali dedite alla produzione biologica.

Nel caso in cui il pagamento base sia stato regionalizzato anche il pagamento verde deve essere distribuito su base regionale, nelle stesse regioni individuate per il pagamento base. Il pagamento verde assume la forma di un pagamento annuo per ettaro ottenuto dividendo il massimale nazionale/regionale per il numero di ettari ammissibili.

Pagamento per le zone soggette a vincoli naturali

Gli Stati membri possono utilizzare fino al 5% del massimale nazionale per concedere un pagamento alle aziende che ricadono, in tutto o in parte, in zone soggette a vincoli naturali (designate come tali a norma del regolamento sullo sviluppo rurale) e che hanno diritto al pagamento di base. Il *pagamento per le zone soggette a vincoli naturali* può essere limitato solo ad alcune delle zone svantaggiate e può essere distribuito su base regionale, dove le regioni sono individuate secondo le caratteristiche che costituiscono i vincoli naturali e le condizioni agronomiche. Il valore del pagamento è determinato dividendo il massimale nazionale/regionale per gli ettari ammissibili che ricadono nelle zone con vincoli naturali. La Commissione ha successivamente chiarito che nel caso in cui la stessa azienda riceva aiuti per le aree con vincoli naturali sia dal primo che dal secondo pilastro, i primi vanno decurtati dai secondi.

Pagamento per i giovani agricoltori

Gli Stati membri hanno l'obbligo di destinare fino al 2% del massimale nazionale per concedere un *pagamento ai giovani agricoltori* che hanno diritto al pagamento di base e che attivano annualmente i diritti all'aiuto. Il pagamento è concesso per un periodo massimo di 5 anni. L'importo del pagamento è calcolato moltiplicando il 25% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti dall'agricoltore per il numero dei diritti attivati (per un numero di diritti, in Italia, non superiore a 25).

Sostegno accoppiato facoltativo

Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato in settori in cui determinati tipi di agricoltura o regioni in cui determinati settori agricoli sono in difficoltà[3]. In Italia a tale sostegno può essere destinato fino al 10% del massimale nazionale.

3 *Nella proposta di regolamento vengono indicati i settori e le produzioni alle quali può essere concesso il sostegno: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida.*

Regime per i piccoli agricoltori

La proposta di regolamento impone agli Stati membri di istituire un *regime per i piccoli agricoltori* al quale si partecipa su base volontaria. L'obiettivo è di introdurre un regime semplificato in favore degli agricoltori: questi ricevono annualmente un pagamento forfetario di importo limitato in cambio di un esonero dalle pratiche relative ai pagamenti verdi e dal rispetto della condizionalità. Il pagamento forfetario sostituisce il pagamento di base, il pagamento verde e, avendone diritto, quello per le zone con vincoli naturali, quello per i giovani agricoltori e il sostegno accoppiato, risparmiando così sui costi amministrativi connessi alla gestione e al controllo dei pagamenti diretti di importo limitato. Il pagamento forfetario annuo che riceverà ciascun agricoltore è fissato ad un livello non superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario oppure corrisponde al pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per il numero di ettari fino a un massimo di tre. L'importo del pagamento annuo non può essere inferiore a 500 euro e non può superare 1.000 euro.

2.2 I primi risultati del negoziato e la posizione della Commissione agricoltura del Parlamento Europeo

Successivamente alla presentazione delle proposte legislative si segnalano un *concept paper* diffuso dalla Commissione nell'ambito del Consiglio agricolo di maggio 2012, un testo consolidato della Presidenza danese di giugno dello stesso anno che raccoglie le principali modifiche alle proposte di regolamento che hanno ricevuto il maggiore consenso da parte degli Stati membri e il progetto di relazione presentato dal relatore Luis Manuel Capoulas Santos alla Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo (COMAGRI) lo scorso 19 giugno (European Parliament, 2012).

Il *concept paper* rappresenta un documento della Commissione (scaricabile dal sito della DG AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/concept-paper-on-greening_en.pdf) di ridiscussione delle proposte legislative riguardanti il *greening*. Le modifiche proposte tendono a dare maggiore flessibilità agli Stati membri. Le novità più rilevanti riguardano l'innalzamento della soglia al di sopra della quale imporre l'obbligo di diversificazione (oltre 10 ettari) e la possibilità di vedere riconosciuti come *greening* gli impegni agro-ambientali sottoscritti nell'ambito del secondo pilastro o nell'ambito di un regime nazionale di certificazione ambientale. Affinché siano riconosciuti nell'ambito del primo pilastro occorre che gli impegni vadano oltre quelli previsti dal *greening* (che costituisce il *baseline* per le misure agro-ambientali del secondo pilastro), che coinvolgano l'intera azienda e che si tratti di un tipo di impegno comparabile a quello previsto dal *greening*.

La Presidenza danese, dal canto proprio, lo scorso 8 giugno ha pubblicato una versione rivista della proposta di regolamento sui pagamenti diretti con le modifiche attorno alle quali è stato raccolto il maggior numero di consensi da parte degli Stati membri (il cosiddetto *stock-taking*) (Council of the European Union, 2012), che ingloba le modifiche proposte dalla Commissione e richiama molti dei cambiamenti proposti dal relatore della COMAGRI.

Quest'ultimo documento, presentato al Parlamento Europeo il 19 giugno, contiene una serie di emendamenti che sostanzialmente mirano a limitare il potere discrezionale della Commissione, riducendo il numero e l'ambito d'azione degli atti delegati per mezzo dei quali l'esecutivo è chiamato a decidere su numerosi aspetti applicativi della riforma. Allo stesso tempo, la proposta aumenta la flessibilità concessa agli Stati membri e conferma

il ruolo del Parlamento Europeo in tema di bilancio e nella procedura di co-decisione in tema di politica agricola.

Le modifiche più importanti proposte dalla COMAGRI riguardano, innanzitutto, le modalità di calcolo della convergenza tra Paesi con un sistema differenziato a seconda di come si colloca l'aiuto medio ad ettaro nazionale rispetto alla media UE (e non rispetto al 90% della media UE come propone la Commissione). Nessun Paese potrà trovarsi ad un livello inferiore al 65% della media comunitaria. Per l'Italia ciò si tradurrebbe in un lieve aumento del massimale nazionale rispetto alle proposte della Commissione (ma sempre inferiore all'attuale dotazione di bilancio)[4].

Altra modifica importante riguarda la definizione di agricoltore attivo, per la cui individuazione viene proposta l'eliminazione del riferimento alla quota di aiuti sui proventi extra-agricoli; vengono invece riprese le disposizioni già ora contenute nel regolamento 73/2009, aggiungendo una lista di soggetti sicuramente "non attivi" a meno di prova contraria. Spetta tuttavia agli Stati membri stabilire criteri adeguati per garantire che non siano concessi pagamenti agli agricoltori non attivi.

L'altra novità riguarda il *capping* per il quale si propone di aumentare dal 70 all'80% il taglio sugli aiuti oltre 250.000 euro e di fissare a 300.000 euro l'ammontare complessivo di aiuti che ciascun agricoltore può ricevere.

La Commissione agricoltura, poi, stabilisce che i fondi non utilizzati del pagamento verde e di quello per le zone con vincoli naturali possono essere trasferiti al secondo pilastro in favore della medesima tipologia di interventi.

Ancora, i Paesi che attualmente applicano il regime di pagamento unico regionalizzato possono non adottare la regionalizzazione prevista dalla riforma e mantenere i vecchi titoli (che altrimenti scadrebbero il 31 dicembre 2013).

La progressiva trasformazione dei pagamenti storici in pagamenti forfetari regionalizzati dovrebbe riguardare inizialmente il 20% del valore dei pagamenti storici e non il 40% come proposto dalla Commissione. Inoltre, a regime (2019) i diritti all'aiuto di base nell'ambito di una regione possono discostarsi fino al 20% dal valore unitario medio (in altre parole, non necessariamente si deve raggiungere un valore uniforme). Infine, viene prevista una limitazione alle perdite per azienda imponendo che i diritti all'aiuto attivati nel 2019 non possono essere inferiore di oltre il 30% rispetto a quelli attivati nel 2014.

Il progetto di relazione permette agli Stati membri di aumentare il massimale da dedicare ai pagamenti verdi, alle zone con vincoli naturali e a quello per i giovani agricoltori, al fine di dare priorità nei pagamenti a soggetti individuati dallo stesso Stato membro.

Riguardo ai pagamenti verdi, così come già indicato dalla Commissione Europea, sono considerate verdi di default le aziende che partecipano a regimi di certificazione ambientale nazionali o regionali e quelle già coinvolte nelle misure agro-ambientali del secondo pilastro. In quest'ultimo caso, nel regolamento sullo sviluppo rurale dovrà essere inserito un emendamento per evitare il doppio pagamento e per assicurare che le misure agro-ambientali del secondo pilastro vadano oltre le pratiche per l'inverdimento.

Le colture da inserire nella diversificazione passano da 3 a 2 per le aziende da 5 a 20 ettari. Nessuna delle colture dovrà coprire meno del 10% della superficie a seminativo. Rimangono 3 le colture della diversificazione per le aziende superiore a 20 ettari. In questo

4 *Secondo le modifiche contenute nel progetto di relazione, a regime il massimale dell'Italia si attesterebbe a 3.886 milioni di euro rispetto ai 3.842 milioni della proposta della Commissione di ottobre 2011.*

caso la coltura principale non potrà coprire più del 70% e le due più importanti, insieme, non più del 95%. Sono escluse dall'obbligo di diversificazione le aziende con una superficie a seminativo inferiore a 5 ettari e quelle superiori a 50 ettari e per le quali più dell'80% della superficie ammissibile dell'azienda è coperta da prati permanenti, pascoli storici o colture permanenti. Restano in piedi le altre esclusioni previste dalla Commissione.

Tra le pratiche benefiche per l'ambiente e il clima si inserisce anche l'obbligo di mantenere le colture permanenti (oliveti, vigneti o frutteti) associate a pratiche agronomiche minime.

Infine, gli obblighi relativi alle aree di interesse ecologico riguardano solo le aziende con una superficie ammissibile superiore a 20 ettari. La percentuale di superficie da destinare a queste aree viene ridotta da 7 a 5% nel caso di impegno preso collettivamente da un gruppo di produttori su superfici adiacenti. Tra le superficie escluse dall'obbligo si inseriscono quelle coperte da colture che fissano l'azoto.

Nel pagamento per i giovani agricoltori cade il limite dei 25 ettari (che aumenta a 50 ettari), mentre il regime per i piccoli agricoltori viene proposto che sia volontario anche per gli Stati membri. Inoltre, aumenta l'ammontare massimo di aiuto che può essere erogato come aiuto forfetario per i piccoli (dal 15 al 25% del pagamento medio a beneficiario e da 3 a 5 ettari nel caso di aiuto medio a ettaro) per un ammontare massimo di 1.500 euro (da 1.000) attingendo, se del caso, al massimale per il pagamento di base nella misura massima del 15% (dal 10% della proposta della Commissione).

Infine, i pagamenti accoppiati possono essere concessi anche in settori/regioni particolarmente importanti per l'ambiente, il clima o la biodiversità e nella misura necessaria a mantenere gli attuali livelli di occupazione (in alternativa o in aggiunta al mantenimento dei livelli di produzione). Inoltre, possono essere concessi anche a chi nel 2010 deteneva titoli speciali.

Entro il 9 luglio dovranno essere presentati gli emendamenti in Commissione agricoltura. Il rapporto definitivo è atteso per novembre.

2.3 Il processo di convergenza interna

La presentazione della proposta della Commissione ha offerto lo spunto per una serie di simulazioni relative all'impatto della possibile riforma dei pagamenti diretti sulla loro distribuzione in Italia. Di seguito si presentano alcune elaborazioni relative al tema della regionalizzazione, supponendo che solo il pagamento base (48% del massimale nazionale) e il pagamento verde (30%) siano regionalizzati[5], e che tutti gli altri aiuti restino di competenza nazionale[6].

5 *La quota del massimale del pagamento di base deriva dall'ipotesi che vengano attivati a livello nazionale tutti gli altri pagamenti previsti dalla proposta: il pagamento per i giovani (2%), i pagamenti accoppiati (10%), i pagamenti per le zone svantaggiate e il regime per i piccoli agricoltori (complessivamente 10%).*

6 *Tale ipotesi poggia su due motivi: il primo è che l'Italia già in passato ha scelto tale strategia (si fa riferimento, ad esempio, agli aiuti accoppiati previsti dall'art. 68 del reg. 73/2009 e, precedentemente, da quelli previsti dall'art. 69 del reg. 1782/2003); il secondo è che per alcuni aiuti, come quello per i giovani agricoltori o quello per i piccoli agricoltori, è difficile definire a priori i pesi di ciascuna regione. Per le zone con vincoli naturali, sarebbe teoricamente possibile procedere ad una distribuzione dell'aiuto per le aree svantaggiate, ma l'attuale normativa è in fase di revisione; inoltre, nelle aree a premio potrebbero non ricadere solo le aree svantaggiate ma anche altre aree con vincoli di natura diversa.*

2.3.1 L'articolazione dei pagamenti diretti per Regioni amministrative

Immaginando, in questo paragrafo, che la ripartizione dei fondi per i pagamenti diretti avvenga tenendo conto delle Regioni amministrative, un aspetto da tenere presente è che qualsiasi criterio individuato per distribuire il massimale nazionale tra le Regioni ha un importante effetto redistributivo. Nelle simulazioni di seguito riportate si è tenuto conto di due diversi criteri per la distribuzione del pagamento di base:

1) il criterio SAU (Superficie agricola utilizzata), legato al peso che ciascuna Regione amministrativa riveste nella distribuzione della SAU nazionale, come registrato dal 6° Censimento generale dell'agricoltura;
2) il criterio PD (pagamenti diretti), che tiene conto del peso che attualmente rivestono le Regioni nella distribuzione degli aiuti.

Al contrario, per il pagamento verde si è ipotizzato che venga sempre distribuito sulla base della SAU, trattandosi di un sostegno alla produzione di beni pubblici ambientali legati sostanzialmente alla gestione della superficie.

Si tratta di ripartire un massimale nazionale per il pagamento di base pari a 1.844 milioni di euro (48% del massimale nazionale) e uno relativo al pagamento verde di 1.153 milioni di euro (30%). Nel primo caso (criterio SAU) gli aiuti forfetari non cambiano tra Regioni. In pratica si ha un aiuto forfetario nazionale, pari a 232,6 euro per ettaro, di cui 143,1 come componente di base e 89,4 euro come pagamento verde.

Nel secondo caso (criterio PD per il pagamento di base), il massimale relativo a questa sola componente dei pagamenti diretti verrebbe distribuito tra le Regioni in misura proporzionale all'ammontare complessivo di aiuti diretti attualmente ricevuto dalle aziende presenti in ciascuna Regione. Tale criterio riduce l'effetto redistributivo del pagamento ad ettaro, limitando le perdite per le regioni penalizzate e, di conseguenza, i guadagni per quelle avvantaggiate. Come già sottolineato, vista la natura del pagamento "verde" legata alla gestione del territorio, si è ipotizzato che anche in questo caso il plafond sia distribuito tra Regioni sulla base del criterio legato alla SAU.

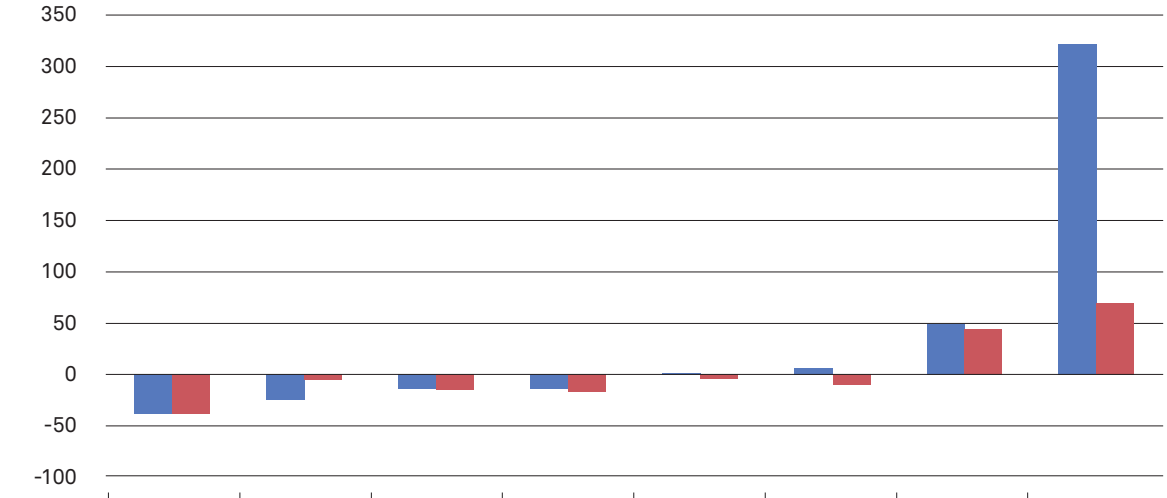
In pratica, in questo caso, l'aiuto teorico varierebbe tra Regioni, ma l'effetto complessivo rispetto alla precedente ipotesi sarebbe quello di una maggiore conservazione dello status quo.

La due ipotesi alternative di distribuzione dei pagamenti diretti regionali sono state testate in relazione ai poli produttivi e all'altimetria del territorio nazionale.

Cominciando dai poli, come era lecito attendersi, l'aiuto aumenta notevolmente negli ordinamenti che storicamente non sono stati interessati dal sostegno diretto della PAC – ortofloricoltura (+321%), arboreo (46%) – mentre diminuisce soprattutto nel polo seminativi (-39%), così come negli ordinamenti con allevamenti (figure 2.1 e 2.2). Naturalmente, si tratta di effetti medi, frutto di dinamiche diverse tra gli ordinamenti produttivi che costituiscono i poli e tra le aziende, quelle che nel triennio di riferimento avevano ordinamenti con aiuti e quelle con ordinamenti non coperte da sostegno. Così, nel settore arboreo, a fronte di un aumento dell'aiuto per i fruttiferi si registrano consistenti diminuzioni del sostegno e del reddito per gli oliveti e gli agrumeti. Allo stesso modo, se si guarda al polo erbivori si vede come la riforma ipotizzata nel caso 1) (distribuzione del massimale secondo la SAU) determinerebbe una contrazione dell'aiuto e del reddito netto nelle aziende già percettrici di aiuto, mentre, preso nel complesso, il polo fa registrare un aumento di poco meno del 7% dell'aiuto e dell'1,4% del reddito netto.

In termini di effetti per zona altimetrica, nel caso del criterio SAU l'aiuto raddoppia in montagna e diminuisce, rispettivamente del 2,5 e 44,4%, in collina e pianura (figura 2.3). Il reddito netto aumenta in montagna dell'11%, rimane più o meno stabile in collina e diminuisce del 9% in collina (figura 2.4). Questo fa sì che, dopo la riforma, l'incidenza dell'aiuto sul reddito netto sia quasi uniforme in montagna e collina (19% circa) e sia pari al 14% in pianura.

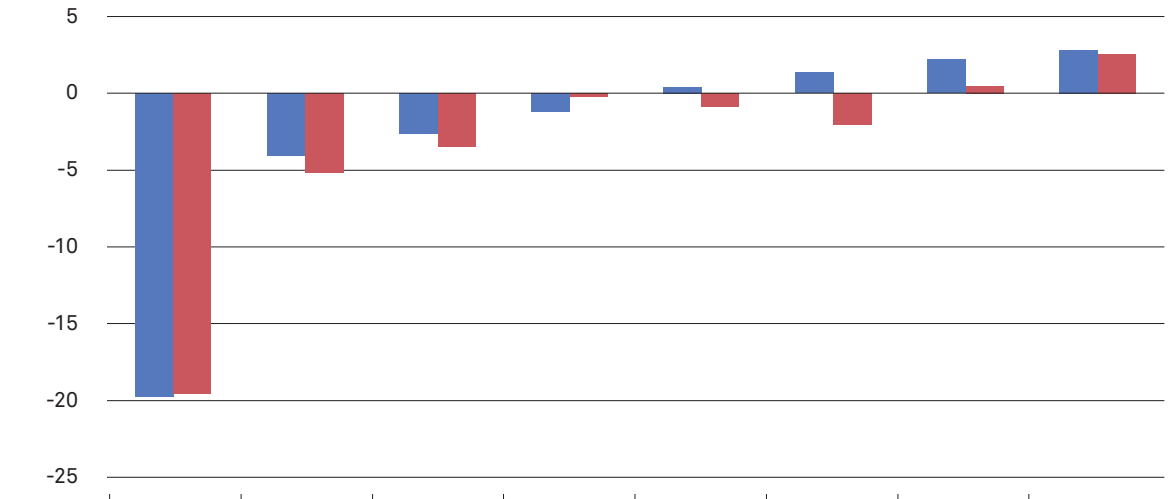
Figura 2.1 - Italia. Variazione % dell'aiuto ad ettaro rispetto a media 2007/2009 per polo



	1 Seminativi	5 Granivoro	7 Allevamento misto	8 Misto coltivaz. - allevamento	6 Erbaceo - arboreo	4 Erbivoro	3 Arboreo	2 Ortofloricoltura
Scenario 1	-39	-24	-14	-14	2	7	50	321
Scenario 2	-38	-5	-15	-17	-4	-10	45	70

Fonte: elaborazioni INEA su dati RICA.

Figura 2.2 - Italia. Variazione % del reddito netto rispetto a media 2007/2009 per polo

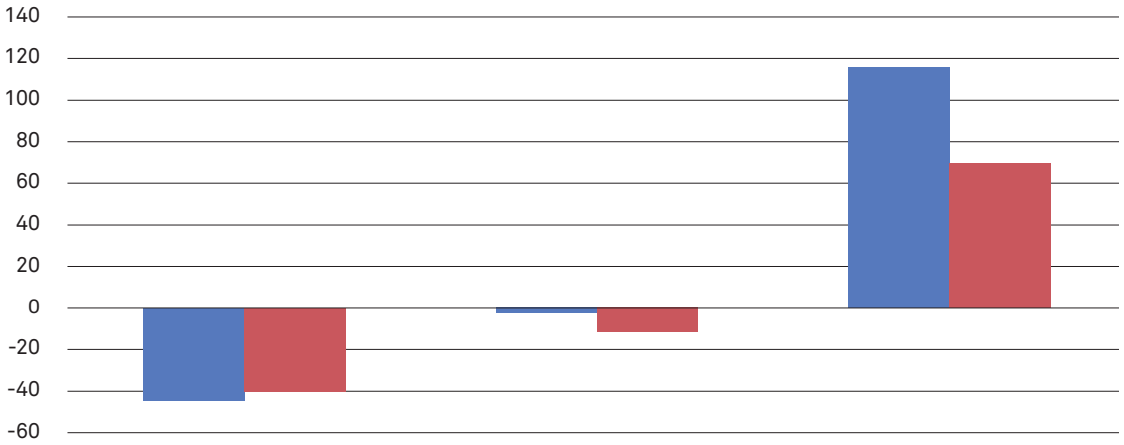


	1 Seminativi	8 Misto coltivaz. - allevamento	7 Allevamento misto	5 Granivoro	6 Erbaceo - arboreo	4 Erbivoro	2 Ortofloricoltura	3 Arboreo
Scenario 1	-20	-4	-3	-1	0	1	2	3
Scenario 2	-20	-5	-3	0	-1	-2	0	3

Fonte: elaborazioni INEA su dati RICA.

Il caso 2) (criterio PD) cambia l'intensità delle variazioni ma non ne modifica il segno, sia per quanto riguarda gli effetti per zona altimetrica che quelli per polo produttivo. Fanno eccezione, in quest'ultimo caso, il polo erbivoro, per il quale lo scenario determina una riduzione dell'aiuto del 10,2% in virtù del fatto che l'aiuto corrisposto alle aziende non percettrici di aiuto nel triennio di riferimento non è in grado di ribaltare la perdita subita da quelle già sostenute in passato, e il polo erbaceo-arboreo che, contrariamente al caso del criterio SAU, subisce una perdita dell'aiuto del 3,8%.

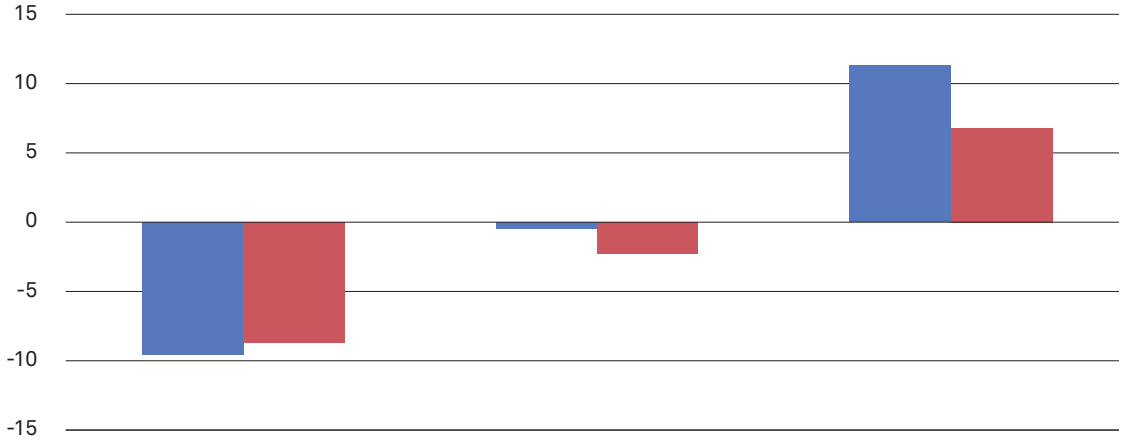
Figura 2.3 - Italia. Variazione % dell'aiuto ad ettaro rispetto a media 2007/2009 per zona altimetrica



	Pianura	Collina	Montagna
Scenario 1	-44	-2	116
Scenario 2	-40	-11	69

Fonte: elaborazioni INEA su dati RICA.

Figura 2.4 - Italia. Variazione % del reddito netto rispetto a media 2007/2009 per zona altimetrica



	Pianura	Collina	Montagna
Scenario 1	-10	0	11
Scenario 2	-9	-2	7

Fonte: elaborazioni INEA su dati RICA.

2.3.2 L'articolazione dei pagamenti diretti per vocazione produttiva territoriale

Un'alternativa alla regionalizzazione basata sui criteri amministrativi è quella che fa riferimento a regioni omogenee in base alla copertura del suolo, tenendo conto della vocazione produttiva territoriale. Tale criterio, previsto dalla bozza di regolamento di riforma, distingue la superficie agricola a seconda della caratterizzazione produttiva prevalente.

La metodologia

Per fare ciò si è cercato di avvalersi di una carta di uso/copertura del suolo di recente aggiornamento e omogenea per tutta l'Italia. Si è scelto di utilizzare il Corine Land Cover (CLC), che è, allo stato attuale, l'unica cartografia digitale che copre tutto il territorio nazionale con una classificazione gerarchica conosciuta ed utilizzata sia a livello europeo che regionale, confrontabile con altre cartografie di uso/copertura del suolo. L'unico limite è l'arco temporale di realizzazione, perché l'ultimo aggiornamento si riferisce al 2005/06.

CLC è una carta di uso e copertura del suolo nata per dotare l'UE e i suoi Stati Membri di informazioni territoriali omogenee sullo stato dell'ambiente[7]. La cartografia digitale del CLC si basa su un mosaico di immagini satellitari dei 38 Paesi partecipanti al progetto. La scala nominale è di 1:100.000, dove l'unità minima mappabile è di 25 ettari. Le coperture sono costituite esclusivamente da poligoni e l'accuratezza geometrica è pari a 100m. Il sistema di nomenclatura adottato si articola su tre livelli, con un approfondimento crescente per un totale di 44 classi al terzo livello, 15 al secondo e 5 al primo che sono i seguenti:

1. Superfici artificiali;
2. Superfici agricole utilizzate;
3. Territori boscati ed ambienti naturali;
4. Zone umide;
5. Corpi idrici.

Per ottenere la regionalizzazione sui pagamenti diretti della PAC si è presa in considerazione la classe "2" del primo livello della legenda CLC che corrisponde a 51.269 poligoni per un totale di più di 15.700.000 ettari. Scopo del lavoro è stato quello di associare ad ogni Comune una descrizione che lo caratterizza dal punto di vista agricolo. Le classi adottate per questa simulazione della regionalizzazione sono le seguenti:

1. Seminativo;
2. Prato/pascolo;
3. Colture arboree.

Primo step del lavoro è stata l'estrazione delle superfici agricole del CLC e successivo approfondimento utilizzando il secondo livello della classificazione CLC che suddivide il territorio agricolo in:

1. Seminativi;
2. Colture permanenti;
3. Prati stabili;
4. Zone agricole eterogenee.

7 *Il progetto CLC è nato a livello europeo; la prima realizzazione risale al 1990, con successivi aggiornamenti al 2000 e al 2006.*

Queste ultime corrispondono a colture temporanee associate a colture permanenti o a sistemi colturali e particellari complessi o ad aree agricole con presenza di aree naturali o aree agroforestali.

Nella fase successiva è stata calcolata la percentuale delle diverse classi all'interno di ciascun Comune. Quindi, per ognuno di esso, è stata presa in considerazione la classe prevalente e la si è classificata utilizzando la legenda di riferimento della regionalizzazione.

Per i Comuni in cui la classe prevalente risultava "zone agricole eterogenee" si è proceduto ad un'ulteriore analisi che è consistita nell'assegnare quei Comuni ad una delle tre classi in base alla seconda classe di prevalenza della copertura CLC. Ad esempio, se il Comune X ha una copertura del suolo del 45% di "zone agricole eterogenee", 35% di "seminativi", 20% "colture arboree", a questo Comune è stata assegnata la classe "Seminativi". Per i Comuni in cui le zone agricole eterogenee avevano una copertura del 100% è stato fatto inizialmente un controllo utilizzando una carta di uso del suolo di maggior dettaglio con unità minima cartografabile di 6,25 ettari, creata dall'INEA, e riguardante le sole Regioni meridionali ex Obiettivo 1[8]. Utilizzando questa seconda cartografia come base d'interpretazione ogni Comune è stato classificato sulla base delle colture caratterizzanti. Per i Comuni del Nord-centro Italia si è proceduto in due diversi modi. In alcuni casi, la maggior parte delle "zone agricole eterogenee" ricadenti nella classe altimetrica definita dall'ISTAT "montagna interna" (cod. 1) sono adiacenti ai territori boscati della classificazione CLC. Utilizzando come basi interpretative anche le ortofoto a colori del 2006 del Portale Cartografico Italiano si è visto che si tratta di prati misti a zone naturali. Tenendo conto di queste considerazioni, tutti i Comuni appartenenti alla classe altimetrica "1" e caratterizzati da una copertura del suolo CLC "zone agricole eterogenee" al 100% sono stati classificati come prati. Per tutti gli altri Comuni non ancora classificati è stata creata una classificazione di "vicinanza", ovvero se un poligono comunale non classificato si trova tra due o più poligoni di una stessa classe viene omologato ai Comuni adiacenti.

Da questa classificazione si è arrivati ad assegnare ad ogni Comune una classe agricola che è rappresentativa dell'agricoltura del suo territorio, e quindi ad attribuire a ciascuna classe una SAU regionale (figura 2.5). Infine, i dati di superficie della CLC sono stati riproporzionati ai dati del Censimento 2010.

Una prima applicazione[9]

Una volta identificate le tre regioni sulla base della vocazione produttiva territoriale si è proceduto ad assegnare a ciascuna di esse un aiuto forfetario ad ettaro sulla base di coefficienti che tengono conto degli importi storici di riferimento, del margine lordo di ciascuna coltura e dell'aiuto forfetario nazionale a regime (Cardillo et al, 2012; Romeo Lironcurti, 2012)[10]. Tali importi sono stati "ricalibrati" per renderli compatibili con il massimale nazionale disponibile per la regionalizzazione, mantenendo la proporzione tra essi. Di conseguenza, il pagamento base per le superfici a seminativo risulta pari a 124,0 euro/ha, quello per le col-

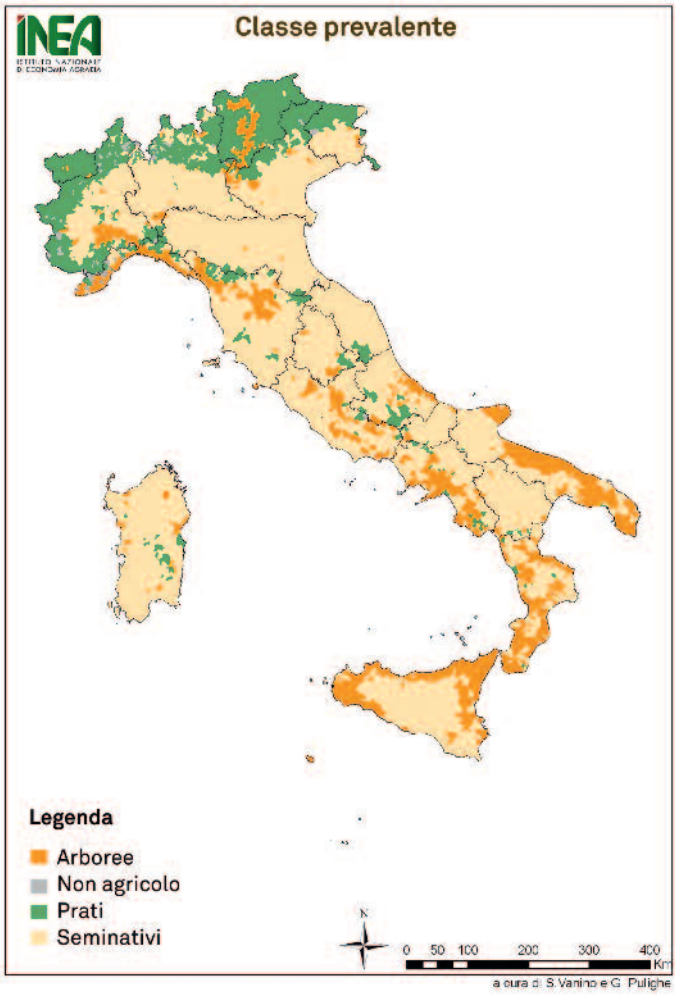
8 *Tale cartografia è stata creata dall'INEA all'interno del progetto "Attività di assistenza tecnica e supporto ai fini della progettazione e della più efficiente ed efficace attuazione degli accordi di programma quadro" per le regioni meridionali ex-Obiettivo1.*

9 *Simulazione realizzata con la collaborazione dell'ufficio POCOI III "Regime dei pagamenti diretti" della Direzione generale delle politiche comunitarie e internazionali di mercato del MiPAAF.*

10 *Il rapporto tra gli aiuti è di 1 per i seminativi, 2 per le colture arboree e 0,60 per i prati.*

ture permanenti a 248,0 euro/ha e quello per i prati a 78,4 euro/ha. A questo importo si somma il pagamento verde pari a 89,4 euro/ha, già definito precedentemente (tabella 2.1).

Figura 2.5 - Scenario 3. SAU regionale per vocazione produttiva prevalente (ha)



Fonte: elaborazioni INEA su dati CLC.

Come nelle simulazioni del paragrafo 2.3.1, si suppone che ad essere regionalizzati siano solo il pagamento base e il pagamento verde per un massimale complessivo di poco meno di 3 miliardi di euro. Si ricorda che ciascuna azienda può accedere, avendone i requisiti, agli altri aiuti del pacchetto quali il pagamento per i giovani agricoltori, il pagamento per le aree svantaggiate e l'aiuto accoppiato.

Tabella 2.1 - Vocazione produttiva: Aiuto forfettario regionale (€/ha) (2019)

	Pagamento base	Pagamento verde	Totale
Colture arboree	248,03	89,04	337,07
Prati	78,42	89,04	167,46
Seminativi	124,02	89,04	213,06

Fonte: elaborazioni INEA su dati CLC e ISTAT.

La regionalizzazione basata sulla vocazione produttiva, nonostante nasca come il tentativo di salvaguardare le risorse storiche assegnate alle colture (e quindi alle aree di riferimento), è anch'essa redistributiva. Ciò si deve ad alcuni motivi: il primo è che anche in questa simulazione, come nelle precedenti, il pagamento verde è assegnato sulla base della distribuzione della superficie, indipendentemente dalla sua vocazione produttiva; il secondo motivo è che le regioni sono individuate sulla base della prevalenza colturale della SAU comunale. In alcuni casi è possibile che a prevalere sia una coltura meno remunerata (prato o seminativi) anche in presenza di una elevata superficie ad arboree, che in passato hanno goduto di aiuti elevati. Lo stesso può dirsi per Comuni in cui a prevalere siano le arboree ma dove la maggior parte del territorio è dedicata congiuntamente a prati e seminativi. È utile sottolineare, a questo scopo, che in questo tipo di regionalizzazione tutte le aziende ricadenti in un Comune ricevono l'aiuto individuato per quel Comune e quindi ci sarà una più o meno elevata redistribuzione interna al Comune a seconda della minore o maggiore specializzazione colturale dell'area.

2.3.3 Conclusioni

Le metodologie qui ipotizzate sono solo alcune delle possibili applicazioni della riforma dei pagamenti diretti del primo pilastro della PAC in Italia.

I negoziati in corso così come gli esiti delle trattative sul bilancio comunitario per il prossimo settennio di programmazione (2014-2020) potrebbero modificare, anche notevolmente, il quadro di riferimento. Anche le stesse trattative interne all'Italia per la distribuzione delle risorse potrebbero portare a scenari completamente diversi e inediti. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi conservativa di costruire scenari atti a limitare le perdite per ciascuna Regione amministrativa, o alle scelte in merito agli aiuti volontari da attivare e al loro livello di gestione (più o meno centralizzato).

Questo contributo rappresenta un aggiornamento del processo di analisi della riforma della PAC e dei possibili impatti sull'agricoltura italiana già avviato con il Rapporto sullo stato dell'agricoltura dello scorso anno e che l'INEA continua a svolgere con regolarità e in costante connessione con il Ministero di riferimento.

Bibliografia

Cardillo C., D. Li Vecchi, S. Romeo Lironcurti, A. Scardera, F. Tropea (2012), *Incidenza dei pagamenti diretti sui redditi agricoli: scenario attuale e post 2013*, Working Paper RICA, INEA

Commissione Europea (2011), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, COM(2011) 625 definitivo, Bruxelles, 12.10.2011

Corte dei Conti Europea (2012), Parere n. 1/2012 su alcune proposte dei regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020, Lussemburgo

Council of the European Union (2012), Working document from General Secretariat to Delegations, Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the

framework of the common agricultural policy *(CAP Reform)*- Presidency consolidated revised text, 10890/12, Bruxelles, 8 June 2012

De Vivo C., Henke R. e Pupo D'Andrea M.R., (2012), *Prime valutazioni dell'impatto della regionalizzazione dei pagamenti diretti della PAC 2014-2020*, AgriRegioniEuropa, n. 29

European Parliament (2012), Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (COM(2011)0625final/2 - C7-0336/2011 - 2011/0280(COD)), Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: Luis Manuel Capoulas Santos, 2011/0280(COD), 30.5.2012

Romeo Lironcurti S. (2012), "Aiuto omogeneo più equo se diversificato per colture", *Pianeta PSR*, n. 10

CAPITOLO 3

LE PROSPETTIVE DEL *GREENING*: QUALE IMPATTO IN ITALIA?

3.1 La proposta della Commissione Europea

Nelle proposte di regolamento di riforma della PAC, la Commissione Europea ha enfatizzato il ruolo di questa politica nel promuovere e sostenere forme di agricoltura sostenibili, in particolare riguardo alla conservazione della biodiversità, al mantenimento della fertilità del suolo, alla conservazione delle risorse idriche e al contributo del settore primario alla stabilità climatica. Nell'ambito della proposta, le principali novità riguardano la componente "verde" dei pagamenti diretti (il cosiddetto *greening)* con una maggiore enfasi, rispetto al passato del ruolo del primo pilastro nel raggiungere gli obiettivi di sostenibilità. Attraverso questa strategia, la Commissione mira a sostenere, attraverso requisiti obbligatori, pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente su scala europea. Il *greening* si applica, infatti, a tutte le aziende che ricevono pagamenti disaccoppiati, con l'esclusione delle aziende biologiche, di quelle che aderiscono al regime semplificato per i piccoli agricoltori e delle aziende ricadenti in zone Natura 2000.

Come riportato nel paragrafo precedente, nelle proposte della Commissione dell'Ottobre 2011, l'"inverdimento" dei pagamenti diretti prevede l'applicazione, sulla superficie ammissibile, dei seguenti requisiti:

- la diversificazione delle colture, ovvero la presenza contemporanea di almeno tre colture differenti con una superficie compresa per ognuna tra il 5 ed il 70% della superficie a seminativo, un requisito che viene applicato esclusivamente per le superfici superiori a 3 ettari;
- il mantenimento delle superfici a foraggere permanenti, dando agli agricoltori la possibilità di convertire non oltre il 5% di queste superfici, con possibili deroghe solo per cause di forza maggiore o per circostanze eccezionali;
- l'introduzione di aree d'interesse ecologico, rappresentate da superfici non coltivate (siepi, macchie boscate, muretti a secco, ecc.), che devono interessare almeno il 7% della superficie aziendale, esclusa quella allocata a foraggere permanenti.

Il finanziamento di questa componente "verde" è associato al 30% del massimale nazionale dei pagamenti diretti. Nonostante ciò, il mancato rispetto di questi requisiti non inciderà solo sul livello dei pagamenti verdi, ma probabilmente gli agricoltori dovranno rispettare questi obblighi per ricevere l'intero ammontare dei pagamenti.

Il *greening* si configura così come una sorta di supplemento alla condizionalità, introducendo requisiti più stringenti che rappresentano il livello di riferimento (*baseline*) delle buone pratiche agricole su cui costruire azioni più mirate attraverso le misure agro-climatico-ambientali del secondo pilastro. Al pari della condizionalità, il *greening* è una misura che vincola l'accesso degli agricoltori ai pagamenti diretti e che – nella versione attuale – non ammette flessibilità nelle scelte da parte dello stato membro. Rispetto alle misure agro-ambientali del secondo pilastro, questa strategia risulta decisamente meno orientata

a risolvere problemi ambientali specifici, ma ha la possibilità di essere applicata su scala molto più vasta. L'intento della Commissione, infatti, è quello di supportare i metodi di produzione agricola che siano in grado di garantire una ragionevole conservazione delle risorse naturali su scala comunitaria, in modo da incrementare il contributo dell'agricoltura europea al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, in primis per quanto riguarda il cambiamento climatico e la biodiversità.

La proposta ha suscitato numerose critiche, sia da parte degli stati membri che da parte degli altri portatori d'interesse. Le maggiori perplessità riguardano l'impatto, sia in termini economici che di efficacia ambientale, che queste misure avranno nei vari territori europei. Secondo alcuni osservatori la principale criticità della proposta risiede nel fatto che sia prevista l'adozione di pratiche agricole comuni su tutto il territorio europeo, senza tenere adeguatamente conto dei diversi effetti di questi requisiti nei vari sistemi agricoli determinando, in molti contesti, un bilancio tra effetti ambientali positivi e impatti economici negativi non sempre ragionevole.

A questo proposito, contestualmente alle proposte di regolamento, la Commissione Europea ha presentato una dettagliata analisi d'impatto dei nuovi obblighi del *greening* e di alcune opzioni alternative, con l'obiettivo di valutare gli effetti sulle diverse economie agricole degli Stati membri. Secondo queste simulazioni, i paesi caratterizzati da aziende di piccole dimensioni e altamente specializzate saranno particolarmente svantaggiati dall'introduzione dell'obbligo della diversificazione. Tra questi si annoverano alcuni paesi dell'Est (Bulgaria e Romania) ma soprattutto i paesi mediterranei, tra cui l'Italia, per la quale è stato stimato un costo medio per ettaro dovuto all'introduzione delle tre colture ben più alto della media europea (13,4 euro per ettaro rispetto a 3,6 euro). Al contrario, il mantenimento delle superfici a foraggere permanenti risulta particolarmente oneroso per i paesi del nord Europa, mentre l'introduzione delle aree di interesse ecologico presenta impatti equamente distribuiti a livello di UE-27.

In linea generale, le analisi della Commissione hanno evidenziato come gli effetti economici di questi obblighi siano relativamente modesti. Le aziende che dovranno adeguare la propria struttura produttiva subiranno un aggravio di costi mediamente pari a 43 euro per ettaro a livello UE-27, e un valore simile si registra anche per l'Italia che, rispetto ad altri paesi membri, presenta una delle minori riduzioni del reddito agricolo per unità di lavoro.

3.2 Il dibattito e le nuove proposte

La proposta della Commissione Europea sul *greening* dei pagamenti diretti ha avviato un confronto molto articolato nelle sedi istituzionali, tra i vari portatori d'interesse e nella comunità scientifica, non solo sugli aspetti tecnici dei nuovi requisiti ambientali, ma anche sull'impostazione generale di questa strategia, che secondo il mondo produttivo e degli operatori del settore presenta notevoli incongruenze e criticità, e per questo necessita profonde modifiche.

I rappresentanti dei produttori agricoli (COPA-COGECA), ad esempio, ritengono che il *greening* sia completamente contrario alle due principali sfide che attendono l'agricoltura europea: la sicurezza alimentare e il suo contributo alla crescita economica. In alternativa ai requisiti proposti dalla Commissione, giudicati sostanzialmente inaccettabili, il COPA-COGECA propone una migliore integrazione tra protezione ambientale e processi produt-

tivi, ovvero la possibilità per gli agricoltori di accedere a una lista di misure tra cui scegliere quelle maggiormente adattabili alla realtà aziendale, unitamente a una riduzione sostanziale dell'ammontare di risorse destinato a queste misure. Un menu di opzioni viene proposto anche da un gruppo di studiosi europei (Groupe de Bruges), che ha definito le misure proposte "casuali, rigide, male indirizzate e con assenza di incentivi agli agricoltori per mantenere le performance *verdi* nel tempo". Per superare questi limiti, la proposta di questo gruppo di ricercatori riprende un sistema a punteggio operativo nel Regno Unito dal 2005, che consente di migliorare le performance ambientali dei sistemi agricoli attraverso specifici incentivi quando le aziende superano una certa soglia di punteggio.

Le associazioni ambientaliste (Birdlife e WWF) giudicano invece le proposte di *greening* troppo modeste rispetto agli obiettivi da raggiungere in termini di biodiversità e cambiamenti climatici, chiedendo un innalzamento della soglia minima delle aree di interesse ecologico ad almeno il 10% della superficie agricola, l'introduzione della rotazione colturale al posto della diversificazione, oltre ad una definizione più rigorosa di foraggere permanenti.

Entrando maggiormente nel dettaglio dei singoli requisiti, le discussioni e le critiche riguardano soprattutto l'introduzione delle aree d'interesse ecologico, che in alcune zone caratterizzate da agricoltura intensiva, come la pianura padana, rischia di produrre impatti piuttosto consistenti sui bilanci economici delle imprese. In alcuni studi, tra l'altro, si evidenzia come un'applicazione non coordinata a livello territoriale di queste aree riduca in misura rilevante i potenziali effetti ambientali (Westhoek H. et al., 2012). Alcuni studiosi hanno proposto, infatti, di applicare le aree d'interesse ecologico in misura variabile su un reticolo territoriale piuttosto che sulle singole unità aziendali, rendendo possibile anche lo scambio di quote di queste aree in modo da incentivare la creazione di corridoi ecologici (Mahè, 2012).

Ulteriori dubbi sulla validità degli standard proposti riguardano, infine, il possibile appesantimento delle procedure amministrative, a fronte di vantaggi ambientali che in alcuni contesti appaiono abbastanza limitati. Una delle sfide maggiori nella progettazione di queste misure riguarda, infatti, l'individuazione della giusta proporzione tra i vantaggi ambientali che si possono conseguire attraverso il *greening* e l'aggravio burocratico-amministrativo connesso all'applicazione delle relative norme (Roza e Selnes, 2012, Keenleyside et al., 2011).

Nel corso del dibattito istituzionale, molti Stati membri si sono pronunciati proponendo un radicale cambiamento del *greening*, puntando a trasferire questa strategia ambientale nel secondo pilastro, incrementando l'approccio contrattuale e volontario per l'adesione a misure agro-ambientali, in cambio di adeguati incentivi per gli agricoltori. La Commissione europea ha confermato invece la volontà di mantenere questi requisiti nell'ambito del primo pilastro, in quanto ritiene fondamentale applicare obblighi più stringenti su tutta la superficie ammissibile ai pagamenti, in modo da assicurare benefici ambientali il più possibile diffusi e omogenei.

Recentemente si è registrata però una maggiore apertura alle richieste degli Stati membri, soprattutto riguardo a una maggiore flessibilità da assegnare nella fase di applicazione dei tre requisiti di *greening*. Infatti, la Commissione ha diffuso un documento ufficiale di ridiscussione delle proposte legislative (*concept paper*), che, come riportato nel paragrafo precedente, prevede l'esclusione dagli obblighi del *greening* per quelle aziende che adottano misure agro-ambientali nell'ambito del secondo pilastro o aderiscono a regimi di certificazione ambientale regolati dalle legislazioni nazionali. In questo documento si sostiene che

il riconoscimento degli sforzi di coloro che sono già coinvolti in specifiche azioni ambientali potrebbe produrre un effetto traino, amplificando gli effetti di queste misure e di questi strumenti di certificazione. La nuova proposta prevede che queste misure debbano soddisfare le seguenti condizioni: (i) deve trattarsi di impegni ambientali che vanno oltre i requisiti dei pagamenti verdi, (ii) deve essere coinvolta l'intera azienda (a differenza delle aziende biologiche, che possono essere esentate dal *greening* anche solo per la parte a produzione biologica) e (iii) deve essere un tipo di impegno con caratteristiche simili a quelle del *greening* (ad esempio la rotazione può corrispondere alla diversificazione colturale).

Le altre novità di questo *concept paper* riguardano la diversificazione, in quanto viene proposto un aumento della soglia minima dei terreni a seminativi dai 3 ai 10 ettari, e l'esclusione da questo obbligo per le aziende inferiori a 50 ettari che possiedono quota significativa di superficie a prato temporaneo o permanente. Viene inoltre ampliata la definizione di prato permanente, includendo anche le superfici ad alto valore ecologico.

Un ulteriore "alleggerimento" di questi obblighi è stato inoltre previsto nella proposta ufficiale sul futuro della PAC del Parlamento Europeo che, pur non rifiutando l'introduzione di pratiche eco-compatibili da vincolare a una quota di pagamenti diretti, ha tuttavia proposto un'importante revisione dei relativi requisiti. Innanzitutto il Parlamento europeo chiede l'ammissibilità ai pagamenti "verdi" delle colture permanenti (oliveti, vigneti e frutteti), ma solo laddove siano adottate pratiche agronomiche specifiche che comportano una perturbazione minima del suolo e dove è assicurata la copertura vegetale.

Per quanto riguarda la diversificazione, si propone di mantenere il vincolo delle tre colture solo per le aziende superiori ai 20 ettari, l'introduzione di due colture anziché tre per le aziende tra i 5 e i 20 ettari e l'esclusione totale per quelle inferiori ai 5 ettari. L'obbligo di mantenimento del prato permanente è invece esteso al pascolo tradizionale, anch'esso se permanente e associato alla produzione estensiva. Infine si propone di introdurre le aree di interesse ecologico solo nelle aziende di dimensioni maggiori di 20 ettari, con una quota di queste superfici che si riduce dal 7% al 5% nel caso di impegno preso collettivamente da un gruppo di produttori su superfici adiacenti.

È probabile che nel corso del negoziato seguiranno nuove proposte e nuove posizioni, fino a raggiungere un compromesso che presumibilmente sarà profondamente diverso rispetto alla proposta iniziale. Le nuove proposte sembrano volte a ridurre l'impatto economico del *greening*, anche se in molti casi non sembrano essere del tutto convincenti, sia sotto il profilo della semplicità di applicazione, sia rispetto ai presunti benefici ambientali. Allo stesso tempo i nuovi requisiti sembrano prendere in maggiore considerazione le caratteristiche dell'agricoltura mediterranea, dove la presenza di coltivazioni arboree intensive da un lato e la sostanziale assenza di foraggere permanenti nella maggior parte delle aziende, rendono piuttosto diverso il contesto applicativo rispetto al resto dell'agricoltura europea.

3.3 I possibili effetti del *greening* sull'agricoltura italiana

Seppure gli aspetti tecnici dei nuovi requisiti ambientali, in termini di colture interessate, soglie di applicazione e sanzioni, siano ancora in fase di negoziato, è opportuno iniziare a riflettere sui possibili effetti del *greening* sull'agricoltura italiana, sia in termini di aziende e superfici coinvolte ma anche in termini di incidenza sui redditi aziendali.

A livello nazionale la proposta della Commissione ha suscitato molte reazioni, poiché i nuovi obblighi, soprattutto nella loro forma iniziale, sembravano particolarmente penalizzanti per la realtà produttiva italiana, caratterizzata da una dimensione aziendale inferiore alla media europea e, in alcune aree, da una marcata specializzazione nelle colture permanenti (vite, olivo).

Non essendo ancora disponibili i dati definitivi del censimento 2010, la simulazione sul potenziale impatto del *greening* in termini di aziende e superfici interessate è stata realizzata utilizzando l'indagine Istat sulla struttura e produzione delle aziende agricole (dati 2007)[1]. Seppur con le dovute approssimazioni dovute all'utilizzo di dati derivanti da una rilevazione campionaria, si stima che la superficie complessiva soggetta al *greening* sia pari a 11,7 milioni di ettari, di cui 888 mila appartenenti a enti pubblici[2].

Per quanto riguarda l'obbligo della diversificazione, si stima che, nel caso venga applicata una soglia minima di 3 ettari, sarebbero coinvolti 2 milioni di ettari attualmente coltivati con 1-2 colture, che scendono invece a 1,7 nel caso di una soglia minima di 5 ettari e a 1,3 milioni nel caso di una soglia di 10 ettari.

Tabella 3.1 - Aziende e superficie eleggibile per numero di colture

	Numero aziende	Superficie eleggibile per diversificazione colturale (ha)
IPOTESI DI SOGLIA MINIMA: 3 HA		
1-2 colture	190.109	2.008.173
3 o più colture	138.828	2.584.366
Totale	**328.937**	**4.592.538**
IPOTESI DI SOGLIA MINIMA: 5 HA		
1-2 colture	119.266	1.742.027
3 o più colture	105.175	2.456.405
Totale	**224.441**	**4.198.432**
IPOTESI DI SOGLIA MINIMA: 10 HA		
1-2 colture	56.966	1.316.398
3 o più colture	63.693	2.164.193
Totale	**120.659**	**3.480.590**

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT, Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

Le elaborazioni relative ai prati e pascoli permanenti rivelano invece come 1,3 milioni di aziende non abbiano questo tipo di superfici, che sono concentrate in 185 mila aziende che detengono quasi 2 milioni di ettari.

I dati provvisori del censimento 2010 registrano una crescita significativa della superficie dei prati a pascoli soprattutto al Sud, probabilmente per effetto si una più precisa contabilizzazione delle superfici detenute da enti pubblici, mentre nel Centro-nord si registrano riduzioni del 10%-15%, evidenziando la sostanziale inefficacia del precedente obbligo di mantenimento dei prati e pascoli a livello di Stato membro. Il *greening* in sostanza

1 *Per una versione estesa di queste simulazioni: Povellato A. e Longhitano D. (2011).*

2 *Sono state escluse le superfici a biologico ma non è stato possibile escludere anche le superfici appartenenti alle aziende che adottano il regime semplificato dei piccoli agricoltori e quelle ricadenti nelle aree Natura 2000. Si ritiene che l'entità di tali superfici non sia particolarmente consistente.*

mira a irrigidire questo requisito, applicandolo a livello aziendale. L'introduzione di un obbligo basato sulla situazione esistente rischia però si creare una situazione di squilibrio tra quanti hanno mantenuto le superfici a prati e pascolo e quanti le hanno convertite negli anni precedenti. Sarebbe opportuno quindi studiare meccanismi alternativi, che riescano ad assicurare una più efficiente allocazione di queste superfici sia sotto il profilo ambientale che economico.

Tabella 3.1 - Distribuzione aziende e SAU per classi di superficie a prato e pascolo (esclusi enti pubblici)

	Numero aziende	SAU (ha)	Superficie a prato e pascolo (ha)
Senza prato e pascolo (PP)	1.300.215	6.623.111	0
Sup. PP < 5% della SAU	17.624	419.337	9.799
Sup. PP 5-50% della SAU	133.164	1.520.889	363.115
Sup. PP > 50% della SAU	185.162	2.246.850	1.925.957
Totale	**1.636.165**	**10.810.188**	**2.298.872**

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole, 2007.

Infine, per quanto riguarda l'obbligo più discusso e contestato, ovvero l'introduzione di aree di interesse ecologico, purtroppo a livello nazionale si registra una mancanza di informazioni specifiche sugli elementi non coltivati citati nel regolamento (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboschimento) che rendono di fatto molto difficile stimare l'impatto della misura.

Da una stima approssimativa risulta che la superficie soggetta a questo obbligo sia pari a 8,5 milioni di ettari: potenzialmente è richiesta una superficie da dedicare a elementi non coltivati pari a 600 mila ettari (7%), ma è probabile che numerose aziende che hanno già mantenuto elementi non coltivati non siano tenute a ridurre ulteriormente la superficie produttiva.

3.4 Considerazioni conclusive

L'ulteriore ampliamento degli obiettivi ambientali nella PAC sembra aver colto di sorpresa gli operatori del settore, che lamentano la scarsa considerazione delle istituzioni per i problemi economici in cui si dibattono le aziende agricole, appesantite da una crisi congiunturale di cui non si intravvede la conclusione. Oltre all'obiettivo di competitività, le attuali proposte di *greening* – o qualsiasi altra proposta alternativa ugualmente efficace – potrebbero pregiudicare anche il raggiungimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare che ultimamente sembra destare molte preoccupazioni.

Il contrasto tra l'inverdimento e gli altri obiettivi della PAC (sicurezza alimentare e competitività) non è nuovo, dato che in molti casi il raggiungimento di obiettivi ambientali richiede una rinuncia in termini economici. Vista la prevalente contrarietà del settore rispetto al processo di *greening*, si dovrebbe, quindi, valutare come gli obiettivi ambientali possano convergere verso quelli economici e sociali. Sotto questo profilo gli orientamenti dell'UE sono abbastanza chiari: è previsto un graduale ma costante incremento degli standard ambientali e le imminenti applicazioni delle direttive sull'acqua e sull'uso sostenibile dei pesticidi sono un segnale ben preciso.

BOX 1

L'incidenza del *greening* sui redditi agricoli[3]

Per valutare l'incidenza del greening sui redditi agricoli sono state effettuate simulazioni attraverso i dati RICA relativamente agli anni contabili 2008 e 2009. L'analisi si è concentrata sul settore dei seminativi, che a livello nazionale è caratterizzato da una spiccata specializzazione nella produzione di mais nelle regioni del Nord e nella produzione di grano (tenero e duro), nelle regioni centro-meridionali.

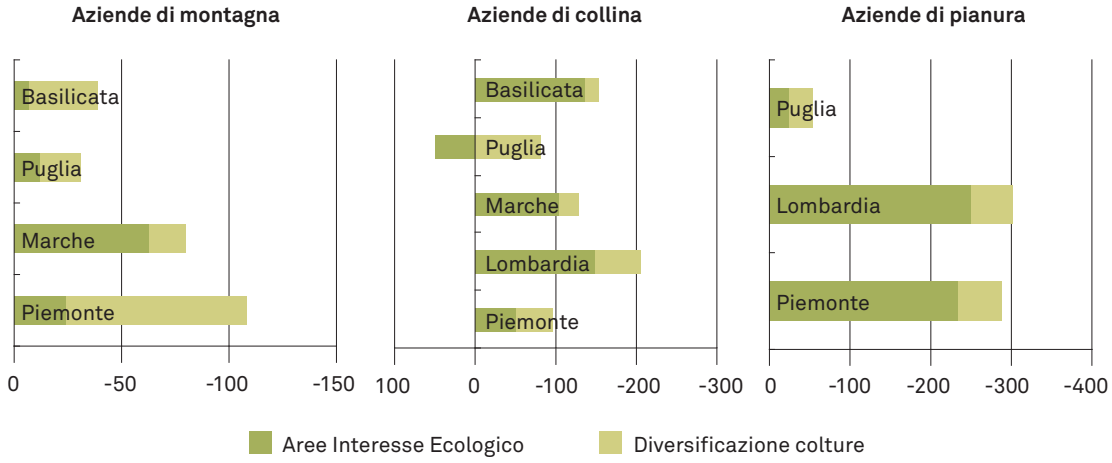
Attraverso la costruzione di aziende tipo specializzate in queste colture, l'analisi si è focalizzata in cinque regioni che sono sembrate particolarmente rappresentative del comparto a livello nazionale: Piemonte, Lombardia, Marche, Puglia e Basilicata. L'obiettivo delle simulazioni è stato quello di valutare l'impatto dell'introduzione della diversificazione colturale e delle aree di interesse ecologico sui redditi di queste aziende.

Per il calcolo è stato utilizzato come parametro di riferimento il Margine Lordo[4].

Le simulazioni evidenziano un impatto particolarmente significativo nelle aree di pianura delle regioni settentrionali, con una diminuzione del Margine Lordo a seguito dell'introduzione dei requisiti del *greening* dell'ordine di 300 euro a ettaro. Valori abbastanza elevati emergono anche in alcune zone collinari, soprattutto in Lombardia (-200 euro a ettaro), Basilicata (-150 euro a ettaro) e Marche (-130 euro a ettaro).

Dai dati emerge come l'impatto maggiore sia prevalentemente dovuto alla diversificazione colturale, soprattutto nelle aree maggiormente specializzate della collina e della pianura, dove in molti casi viene praticata la monocoltura. L'impatto della diversificazione è invece molto inferiore per le aziende di montagna, generalmente di dimensioni inferiori e con una minore specializzazione colturale.

Figura 3.1 - Impatto del *greening* sul Margine Lordo delle aziende specializzate nei seminativi (€/ha)



Fonte: elaborazioni INEA su dati RICA.

3 *Per una descrizione dettagliata della metodologia e dei risultati di queste simulazioni si rimanda all'articolo di Cardillo, C. Cimino O., Henke R. e Vanni, F., 2012.*

4 *Il Margine Lordo corrisponde alla differenza tra il valore della produzione lorda di una determinata attività produttiva e le rispettive spese specifiche.*

Non è neanche pensabile che si adotti una semplice strategia "dualistica" con aree ad alto valore naturale da un lato, dove si dovrebbero concentrare gli sforzi per mantenere la qualità ambientale, e le aree più fertili dall'altro lato, dove proseguirebbe un'intensificazione produttiva che non garantisce una sufficiente protezione delle risorse naturali e della biodiversità.

Sarebbe quindi auspicabile che le istituzioni e i vari portatori d'interesse si concentrassero sulle nuove prospettive della crescita verde e dell'"intensificazione sostenibile", con l'obiettivo di garantire sia la competitività delle aziende che la protezione delle risorse naturali. Per assicurarsi che questo approccio generi un percorso virtuoso di sviluppo economico e sociale, un ruolo strategico dovrebbe essere giocato dal sistema della conoscenza che opera attorno all'azienda agricola. Le adeguate conoscenze tecniche dovrebbero consentire di andare oltre il mero giudizio di convenienza di breve periodo, che in molti casi ha invece determinato le scelte operate dal settore agricolo in questi ultimi decenni, incrementando i danni ambientali di pratiche agricole non sostenibili. Altrettanto importante dovrebbe essere la valorizzazione ambientale dei prodotti presso i consumatori, sempre più orientati a un consumo responsabile e di qualità. I segnali provenienti dal mercato potrebbero rappresentare un importante riconoscimento sociale per facilitare un ruolo più attivo e consapevole degli agricoltori nell'adozione delle pratiche agricole sostenibili.

Bibliografia

Cardillo C., Cimino O., Henke R. e Vanni, F. (2012) "Delivering public goods in agriculture: the cost of green payments for Italian farms", 126° Seminario dell'Associazione Europea degli Economisti Agrari, Capri 27-29 giugno 2012

Keenleyside et al. (2011) Delivering environmental benefits through entry level agri-environment schemes in the EU. Report prepared for DG Environment, Institute for European Environmental Policy: London

Mahè (2012) *Do the proposals for the CAP after 2013 herald a 'major' reform?*, Policy paper n. 53, Notre Europe

Povellato A. e Longhitano D. (2011) *L'impatto del greening sull'agricoltura italiana*, L'Informatore Agrario n. 46

Roza e Selnes (2012) Simplification of the CAP; Assessment of the European Commission's reform proposals, LEI report 2012-011;

Westhoek H. et al. (2012) Greening the CAP; An analysis of the effects of the European Commission's proposal for the Common Agricultural Policy. PBL Note. Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague

CAPITOLO 4

GESTIONE DEL RISCHIO E STABILIZZAZIONE DEI REDDITI

4.1 Introduzione

Per molti anni la Politica Agricola Comunitaria (PAC) e la presenza della compensazione ex-post in caso di eventi dannosi hanno contribuito in maniera determinante ad annullare o mitigare gli effetti di molti fattori di rischio per i produttori agricoli europei. Questo scenario risulta oggi completamente mutato.

La creazione di un nuovo paradigma di intervento pubblico a favore del settore primario, ancorato alla produzione di esternalità positive e sempre più associato alla dimensione territoriale dell'intervento, più che a quella settoriale, ha visto ridurre progressivamente i livelli di protezione accordati all'imprenditore agricolo. Inoltre, l'intensificazione della pressione competitiva generata dalla maggiore apertura degli scambi commerciali ha portato a un ulteriore incremento dell'esposizione dell'agricoltore al rischio associato all'attività di impresa, in considerazione anche della maggiore variabilità che caratterizza in questi ultimi anni sia l'andamento climatico che quello dei prezzi. In questo contesto, la natura dei rischi per le imprese agricole si è arricchita notevolmente, vedendo accentuata la potenziale pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio: di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale.

In questa prospettiva, sia l'Health Check, sia il successivo percorso riformatore della PAC e le recenti proposte di regolamento per la politica agricola, hanno quindi posto grande enfasi sul tema della gestione del rischio in agricoltura, che rappresenta, nei fatti, una delle novità più importanti della proposta giuridica recentemente varata dall'UE (OCSE, 2011; INEA, 2011; Commissione Europea, 2009).

In ambito UE operano infatti schemi di sostegno per la stabilizzazione del reddito diversi tra i singoli paesi. Attualmente, nella cornice di quanto disciplinato dall'art. 68 del regime di sostegno scaturito dall'Health Check (Reg. CE 72/2009) e dalle soluzioni ipotizzate nel quadro dell'OCM vino (Reg. CE 479/2008) e in quello dell'OCM ortofrutta (Reg. CE 1234/2007), a cui si affiancano misure nazionali, c'è la possibilità di destinare fino al 10% dei loro massimali nazionali all'erogazione di aiuti specifici in casi chiaramente definiti (Capitanio-Cioffi, 2011).

Con le novità introdotte nella proposta di regolamento per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, la Commissione, non solo conferma le previsioni già contenute nel Regolamento 73/2009 (collocandole, però, nella logica multi annuale del finanziamento alle azioni per lo sviluppo rurale), ma introduce una nuova misura, denominata IST (Income Stabilization Tool), diretta a supportare, attraverso strumenti mutualistici, la gestione del rischio di reddito da parte delle imprese agricole.

Evidentemente, l'intento chiaro della Commissione è di muoversi nel rispetto degli obiettivi di politica agricola che esplicitamente perseguono tale scopo[1]. In questo senso,

1 *Il trattato di Lisbona (art. 39) indica che la PAC dovrebbe tendere ad assicurare un equo livello di vita per la comunità agricola, in particolare sostenendo i redditi individuali delle persone occupate nel settore.*

l'opzione della Commissione per un pacchetto di strumenti eterogenei può essere letto come stimolo a perseguire soluzioni di stabilizzazione del reddito che integrino interventi diretti sul reddito con elementi riconducibili all'allocazione di rischi specifici sui mercati assicurativi più appropriati.

4.2 Gestione del rischio e stabilizzazione del reddito nella PAC

In Italia, il progressivo consolidamento della strumentazione per la gestione del rischio è coincisa con un rafforzamento del ruolo delle assicurazioni del raccolto contro eventi climatici avversi, che peraltro, da un confronto con l'articolato quadro europeo, si caratterizza per una incidenza piuttosto elevata dei sussidi sul valore dei premi corrisposti agli assicuratori (Bielza et al., 2008; Cafiero et al. 2007; Adinolfi-Capitanio, 2011; Enjolras et al. 2012). Tra gli altri limiti dello sviluppo dei sistemi assicurativi in Italia la letteratura segnala principalmente la difficoltà di ampliare le tipologie di rischio assicurate, la forte disomogenità territoriale nell'incidenza delle assicurazioni e l'assenza di una chiara normativa nazionale a supporto della costituzione e dell'operatività dei fondi mutualistici (D'Auria et al., 2011; INEA, 2011; Capitanio, 2010).

Il pacchetto rischio proposto nella bozza di nuovo regolamento sullo sviluppo rurale si relaziona a tale quadro, offrendo ai singoli stati la possibilità di sviluppare mix di strumenti coerenti con lo sviluppo dei sistemi assicurativi e delle relative normative nazionali, sostituendo le previsioni dell'art. 68 del Reg. (CE) n. 73/2009 con 3 strumenti[2]:

1. contributi ai premi assicurativi per perdite derivanti da avversità atmosferiche, malattie degli animali e delle piante e infezioni parassitarie;
2. contributi a fondi mutualistici diretti a indennizzare gli agricoltori per perdite derivanti da malattie degli animali o piante o in caso di incidenti ambientali;
3. contributi a fondi mutualistici operanti come strumento di stabilizzazione del reddito (IST) e consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un drastico calo di reddito.

Il dibattito sul pacchetto proposto dalla Commissione è ancora in corso ed ha generato posizioni molto diverse degli Stati Membri, che vanno dalla diffidenza tout court verso l'approccio (con conseguente orientamento a circoscrivere il più possibile la portata degli strumenti), come nel caso di Germania e Regno Unito, all'interesse rappresentato dall'Italia, pur in un quadro di perplessità circa molte caratteristiche tecniche per l'attuazione del pacchetto in questione, passando attraverso le posizioni di altri paesi, quali Spagna, Francia e Finlandia, che hanno proposto aggiustamenti ad hoc, più o meno impegnativi.

Per un quadro sintetico del complesso dei problemi tecnici ancora aperti si può rinviare ad alcuni contributi recenti che esaminano le molte incertezze circa i lineamenti che i diversi strumenti assumeranno (dell'Aquila-Cimino 2012; D'Auria et al. 2011; Severini, 2011). Ciò che si vuole però evidenziare in questa sede sono, per quanto concerne l'Italia, le maggiori criticità connesse alle previsioni contenute nella proposta della Commissione, che attengono a questioni di ordine generale e specifiche per il nostro Paese.

2 *Nelle formulazioni attuali tuttavia sopravvivono le disposizioni attualmente vigenti nelle OCM vino e ortofrutta.*

Quelle generali sono riconducibili alle seguenti:

- Ogni forma di sostegno all'accesso a strumenti di gestione del rischio troverebbe migliore collocazione nel primo pilastro, per motivazioni legate alla volontarietà degli interventi e alla diversa capacità finanziaria degli SM. La collocazione di tali sostegni sul secondo pilastro amplificherebbe i problemi discriminatori connessi ad un'attuazione disomogenea, potenzialmente generatrice di trattamenti anche altamente differenziati tra agricoltori appartenenti a SM o regioni diverse.
- Il vincolo del disimpegno automatico che caratterizza le misure del secondo pilastro comporta criticità legate alla gestione ed alla rendicontazione delle misure di gestione di risk-management.
- Il meccanismo ex-post per l'attivazione della contribuzione pubblica. La norma prevede che l'aiuto pubblico sia attivato a parziale compensazione degli indennizzi erogati dal fondo.

Una criticità specifica muove, invece, da considerazioni legate alle caratteristiche della programmazione dello sviluppo rurale nel nostro Paese, che è organizzata su base regionale. Questo produce difficoltà nell'implementazione della misura in questione qualora dovesse rimanere ferma l'impossibilità per il nostro paese e per gli altri con analoga struttura della programmazione, di realizzare una misura nazionale per la gestione dei rischi.

4.3 I risultati di alcune simulazioni

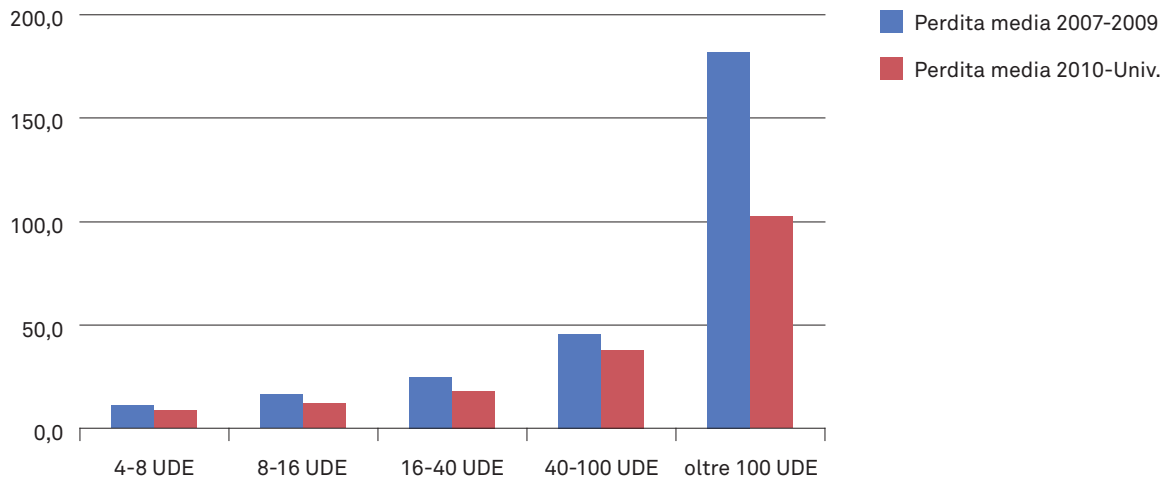
Recenti simulazioni effettuate dall'Inea su dati Rica ipotizzano un fondo mutualistico per la copertura del rischio di reddito che, in linea con l'attuale formulazione dell'art. 40 del nuovo Reg. per lo sviluppo rurale, attivi compensazioni qualora le perdite di reddito siano superiori al 30% della media del reddito dell'ultimo triennio, per un ammontare non superiore al 70% della perdita stessa, il 65% del quale a carico dell'intervento pubblico.

Applicate ai dati Rica 2004-2010 per l'indicatore reddituale valore aggiunto (VA), le stime suggeriscono livelli di compensazione molto elevati al crescere della platea delle imprese interessate. La plausibile dotazione delle misure inseribili nei futuri PSR può essere dunque considerata il supporto a una "sperimentazione" che, qualora di successo, porrà il problema di drenare fondi da altre misure e strumenti della PAC.

Di interesse risulta anche la ripartizione delle aziende in crisi per classe di dimensione economica (grafico 4.1). Nelle stime ricavate, rispettivamente, dal campione 2007-2009 e dalla stratificazione del campione 2010 all'universo delle aziende italiane, le perdite medie delle aziende con perdite di VA > 30% oscillano da 11.000 € per le aziende più piccole fino a 180.000 € per le più grandi.

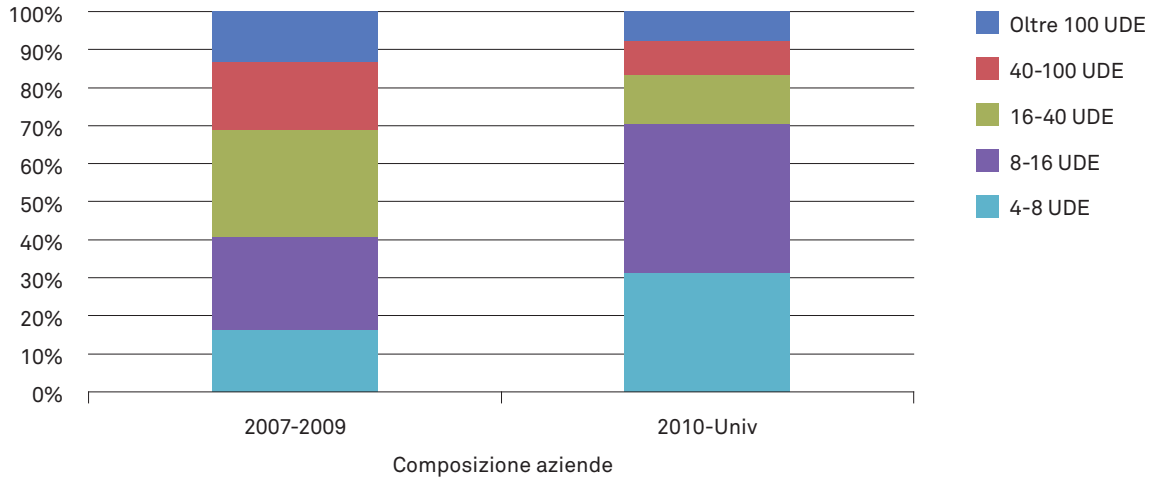
Del resto la distribuzione delle aziende per classi di UDE (grafico 4.2) evidenzia come, aggregando le classi da 4 a 40 UDE una quota preponderante di aziende in crisi richiederebbe piccole compensazioni unitarie (dal 70% a oltre l'80% delle aziende a seconda della stima). La normativa fiscale attuale non impone a tali aziende alcun obbligo sostanziale di tenuta dei conti, e sarebbe oltremodo difficile che queste aziende possano percepire un incentivo ad aderire al fondo se non si ovviasse alla necessità di accertamento individuale dei redditi per compensazioni limitate. Questo potrebbe orientare ad esplorare le ipotesi di utilizzo di indicatori di area o di comparto per il monitoraggio di numerose aziende di piccole dimensioni.

Grafico 4.1 - Perdite medie delle aziende con perdite di VA > 30% (.000 euro) per classe di dimensione economica



Fonte: elaborazioni Inea su dati Rica.

Grafico 4.2 - Composizione per classe di dimensione economica delle aziende con perdite di VA > 30%



Fonte: elaborazioni Inea su dati Rica.

4.4 Considerazioni conclusive

Il rafforzamento degli interventi sulla gestione del rischio e delle crisi nella nuova PAC pone problemi tecnici, normativi e, tra l'altro, il problema di delineare costi dei diversi strumenti e forme della loro integrazione.

Va considerato che non tutte le aziende agricole italiane sono predisposte a costituire o aderire a fondi mutualistici ai quali dovrebbero conferire parte del loro risparmio (nonché informazioni certificate sui loro redditi). In questo senso, i valori medi delle perdite di

aziende di diversa tipologia e dimensione, unite a stime sulla composizione della potenziale domanda, possono costituire il principale riferimento per le autorità pubbliche impegnate a valutare il costo potenziale delle nuove misure in gestazione.

Una opzione a favore dell'attivazione di fondi mutualistici per la stabilizzazione dei redditi agricoli delineerebbe di fatto un processo molto graduale, la cui sostenibilità finanziaria dipenderebbe dalla progressione delle adesioni, ma anche dalla capacità dei fondi di riassicurare parte dei rischi specifici a condizioni più convenienti di quelle attualmente esistenti sul mercato assicurativo. In questo senso, la condizione che limita il contributo pubblico al 65% della perdita compensabile potrebbe apparire troppo restrittiva in fase di start-up (quando gli incentivi necessari saranno presumibilmente più forti). Una volta a regime, la riduzione della rendita associata all'attuale livello dei sussidi assicurativi libererebbe risorse che contribuirebbero alla sostenibilità del sistema integrato di gestione del rischi, mentre, in prospettiva, anche il successo dei fondi mutualistici privati potrebbe contribuire alla sostenibilità finanziaria del sistema, attraverso sia la riduzione della quota pubblica di contribuzione, sia la redistribuzione di risorse dall'attuale pagamento unico verso strumenti di stabilizzazione del reddito finalizzati ad obiettivi in parte sovrapposti.

Altro aspetto da evidenziare, oltre alle criticità dapprima richiamate, è che per rendere operativo l'IST è senza dubbio fondamentale provvedere all'implementazione di un sistema in grado di rilevare in modo corretto i redditi degli agricoltori aderenti al fondo mutualistico. Tale aspetto assume particolare rilievo se si considera che, nel contesto operativo italiano, l'applicazione alle imprese agricole di un ordinamento fiscale e tributario semplificato implica una limitata disponibilità (in termini quantitativi e qualitativi) dei dati economici necessari alla corretta quantificazione della redditività aziendale. Solo una piccola parte della totalità di imprese agricole nazionali, infatti, è assoggettata all'obbligo di redazione di bilancio, permanendo per le altre (la maggioranza), come uniche fonti informative del reddito derivante dall'attività agricola, le imputazioni standardizzate dei riferimenti catastali di reddito domenicale e di reddito agrario, oltre ad alcune informazioni deducibili dalla documentazione formale prodotta dall'azienda (es. quadro IVA inserito a margine del documento di dichiarazione dei redditi).

Bibliografia

Adinolfi F., Capitanio F., "La volatilità dei prezzi e gli impatti sul sistema produttivo", Rapporto sulla Stato dell'Agricoltura 2011, Supplemento al n°30 di Agrisole, pp. 39-45

Adinolfi F., Capitanio F., Di Falco S. e Bartoli L., "Risk Management through Insurance and Environmental Externalities: an Italian case study", monografia Inea, Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2011

Bielza Diaz-Caneja, M., Conte C. G., Dittmann, C., Gallego Pinilla, F. J., Stroblmair J., (2008), "Agricultural Insurances Schemes", *JRC Technical and Scientific Reports*, European Commission, Luxemburg

Capitanio F., Adinolfi F., Malorgio G., "What explain farmer participation in Rural Development Policy in Italian southern region? An empirical analysis", *New Medit Journal*, 2011, pp. 19-24

Capitanio F., Cioffi A., "Gestione del rischio in agricoltura ed intervento pubblico. Evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano", Economia e Diritto Agroalimentare, XVI Vol. 3, pp. 395-410, 2011

Capitanio F., Bielza M.D.C., Cafiero C., Adinolfi F., "Crop insurance and public intervention in the risk management in agriculture: does farmers really benefit?", Applied Economics, Volume 43, Issue 27, November 2011, pp. 4149-4159

Capitanio, F. (2010) Rischio e gestione delle crisi in agricoltura: politiche di intervento pubblico, strumenti e scenari futuri, documento dell'Osservatorio politiche strutturali, Ismea-MiPAAF

Capitanio F., Cioffi A., "Evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano di intervento pubblico nelle assicurazioni agricole", AgriRegioni Europa, Numero 23 - Dicembre 2010

Cafiero C., Capitanio F., Cioffi A., Coppola A. (2007), "Risk and Crises Management in the reformed European Agricultural Crises Policy", Canadian Journal of Agricultural Economics 55, 419-441

Commissione Europea (2011), Legal proposals for the CAP after 2013, in http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

Commissione Europea (2009), *Income variability and potential cost of income insurance for EU*, Note to the file, DG Agricoltura, AGRI L.1/L.3/ D(2009), Brussels, 04.05.2009

D'Auria, R., Capitanio F., Adinolfi F., Di Domenico M., Guido M. (2011), "La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE", in *Agriregioni Europa,* Anno 7, n.27, dic. 2011

De Castro P., Adinolfi F., Capitanio F. e Di Falco S. "Building a new framework for Common Agricultural Policy: A responsibility towards the overall community", *Eurochoices*, April 2011, pp. 32-36

dell'Aquila C., Cimino O., "Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU: a preliminary assessment for Italy through FADN data", paper presentato al 126° EAAE Seminar, *New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?* Capri 27–29 giugno 2012

Enjolras G., Capitanio F., Adinolfi F., "The demand for crop insurance. Combined approaches for France and Italy", *Agricultural Economics Review*, Vol. 13(1), 2012, pp. 5-15

INEA (2011), Prospettive della gestione del rischio in agricoltura. Riflessioni per un sistema integrato per la PAC post 2013, Quaderno a cura di A. Pontrandolfi e S. Nizza, Roma

OCSE (2011), Managing risk in agriculture. Policy assessment and design, OECD Publishing, Parigi

Severini, S. (2011), "Le politiche per la gestione del rischio nelle proposte di riforma della PAC", in *Agriregioni Europa,* Anno 7, n.27, dic. 2011