



Sommario

Editoriale 1

Il tema

Il bilancio dell'Unione europea
e il finanziamento della PAC 1
Franco Sotte

La spesa agricola dell'UE:
nuove ipotesi distributive e possibili coalizioni 6
Roberto Henke

La PAC di fronte alle "Nuove Sfide" 10
Beatrice Camaioni, Alessandra Cicetti

Bilancio UE: ieri oggi e domani 14
Giovanni La Via, Marcella Bucca

Effetti a livello aziendale 15
della regionalizzazione degli aiuti diretti
attraverso i dati RICA
Antonella Bodini, Andrea Povellato, Alfonso
Scardera

Politica di sviluppo rurale 2007-2013: 19
prime considerazioni sull'avanzamento
della strategia
Alessandro Monteleone, Fabio Pierangeli

La spesa agricola pubblica in Italia 23
tra il 2000 e il 2006
Franco Gaudio

Una analisi storica (2000-2009) del sostegno 27
pubblico al settore agricolo
Roberto Finuola

Un'analisi delle erogazioni in Italia provenienti 30
dalla PAC
Paolo Piatto

La fiscalità di vantaggio nel settore agricolo: 33
un'analisi regionale
Antonio Cristofaro, Mafalda Monda

L'evasione fiscale dell'Irap in agricoltura: 36
un tentativo di stima
Mafalda Monda

Approfondimenti

Considerazioni sul futuro della PAC 38
Corrado Pirzio - Biroli

La Comunicazione della Commissione sulla 40
PAC post-2013: è davvero questa la PAC di
cui abbiamo bisogno?
Maria Rosaria Pupo D'Andrea

Una comunicazione dalla società civile alle 43
istituzioni dell'UE sul futuro della PAC
Agricultural and Rural Convention

Per una riforma più ambiziosa della PAC 46
Dichiarazione 2010 degli Economisti Agrari

Quale futuro per la politica di coesione? 46
Michele Pasca-Raymondo

La legge 33/2009 sulle quote latte: 50
problemi di opportunità, equità e trasparenza
Daniele Rama

L'impatto della riforma della PAC sulla 52
sostenibilità di un'area irrigua
Raffaele Cortignani, Simone Severini

[segue] ►

La spesa agricola pubblica in Italia tra il 2000 e il 2006

Franco Gaudio

INEA Istituto Nazionale Economia Agraria

Introduzione¹

Il dibattito sulla spesa agricola pubblica è nella maggior parte dedicato ai fondi comunitari, anche se essi contribuiscono per il 10-15% alla spesa complessiva media annuale agricola nelle regioni italiane².

Questo articolo si basa sulle informazioni contenute nella banca dati VISPA³ prodotta all'interno del protocollo d'intesa tra l'INEA e il progetto PRIN 2007 ("Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO") nell'ambito dell'unità di ricerca coordinata dal Prof. Giovanni Anania. Le informazioni che contiene riguardano i pagamenti effettuati nelle regioni italiane nel periodo 2000-2006 sulla base dei programmi comunitari (PSR e POR), i pagamenti diretti del I pilastro PAC, i pagamenti erogati dalle singole regioni, i trasferimenti dello Stato e le agevolazioni.

Ad una prima analisi del consolidato della spesa pubblica, segue l'analisi della spesa effettuata dai fondi comunitari e dai fondi regionali, evidenziandone le differenze.

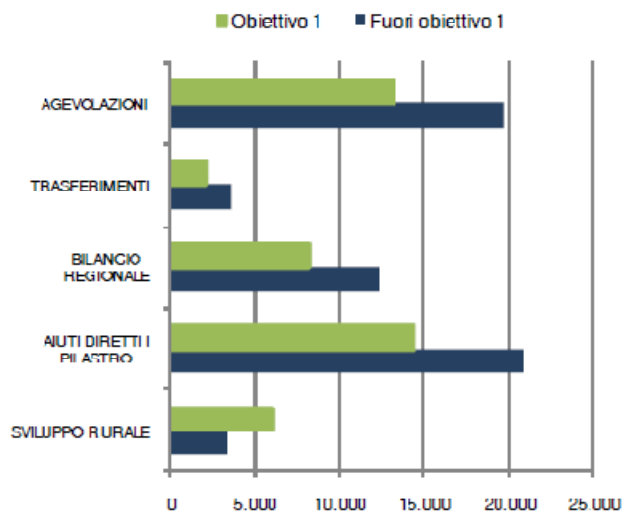
L'analisi è effettuata su tutte le regioni italiane.

La spesa pubblica agricola consolidata

La spesa agricola erogata in Italia nel periodo 2000-2006 è stata pari a 60 miliardi di euro nelle regioni del centro-nord e a 44 miliardi nelle regioni obiettivo 1 per un totale di 104 miliardi di euro. Come si può notare dalla figura 1 l'incidenza dello sviluppo rurale è pari mediamente al 5% nelle regioni del centro-nord e al 14% nelle regioni obiettivo 1. La figura 2 mostra la distribuzione

della spesa agricola pubblica nelle regioni italiane. Il sostegno al settore agricolo, ad eccezione delle poche risorse dello sviluppo rurale (6,2 miliardi di euro al sud e 3 miliardi di euro al nord nel periodo 2000-2006), è assicurato dai pagamenti diretti del I pilastro e dalle agevolazioni sia al centro-nord (il 67% del totale della spesa) che al sud (il 61%). Anche l'incidenza della spesa agricola regionale (basata sui conti consuntivi) presenta valori più alti al centro-nord (20% della spesa totale) che al sud (18%).

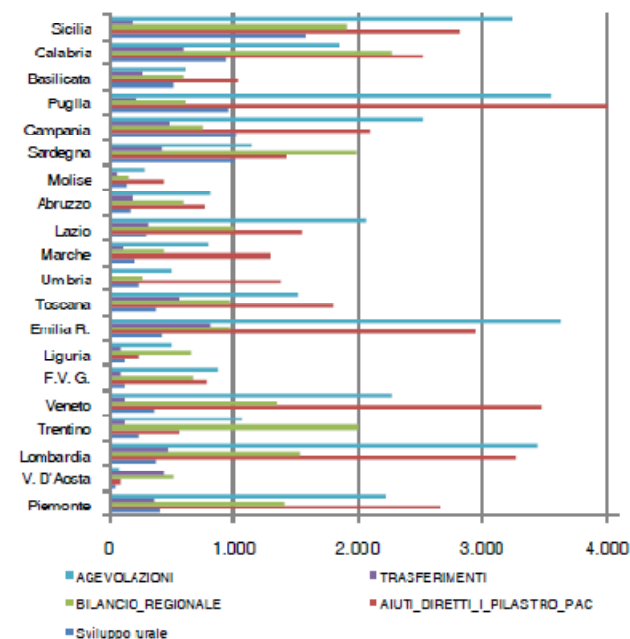
Figura 1 - Composizione del sostegno al settore agricolo (in milioni di euro) in Italia (2000 - 2006)



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

Ovviamente esistono situazioni diverse regione per regione. Si discostano dalla media nazionale nelle regioni obiettivo 1 per valori molto al di sotto della media, la Sardegna (per le agevolazioni e i pagamenti diretti), la Puglia (sviluppo rurale e trasferimenti), la Sicilia (trasferimenti). Sono al di sopra della media nelle regioni obiettivo 1, la Sardegna e la Calabria (per il sostegno derivante dai bilanci regionali), la Campania e la Puglia (per le agevolazioni).

Figura 2 - Composizione del sostegno al settore agricolo (in milioni di euro) per regione (2000 - 2006)

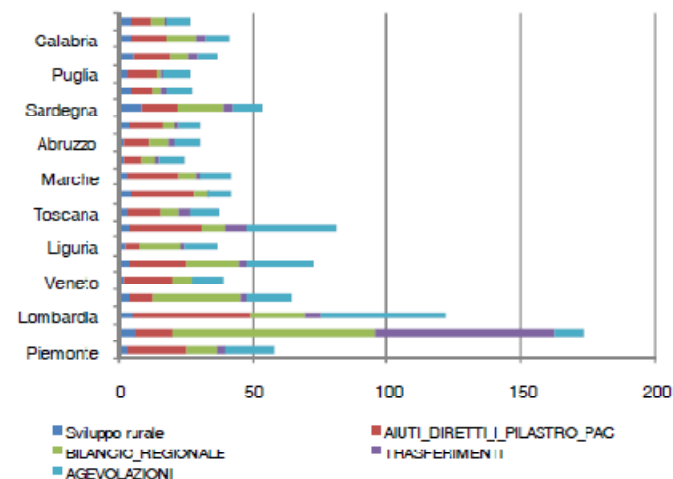


Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La Valle d'Aosta, il Trentino e la Liguria presentano valori più bassi della media delle regioni del centro-nord per i pagamenti diretti; mentre lo stesso Trentino, il Veneto e l'Umbria presentano valori più bassi per i trasferimenti. Usufruiscono di più sostegno da parte del bilancio regionale il Trentino, la Liguria e la Valle d'Aosta; quest'ultima ha maggiore sostegno anche per i trasferimenti.

Confrontando il dato della spesa con le aziende agricole regionali (Figura 3) si evince che mediamente ogni azienda italiana ha usufruito di 40 mila euro nel periodo 2000-2006, passando dai 50 mila delle aziende del centro-nord ai 31,6 mila di quelle dell'obiettivo 1. Anche in questo caso esistono differenze tra le diverse regioni. I valori più alti sono presenti in Valle d'Aosta (173 mila euro), in Lombardia (121 mila euro), in Emilia Romagna (81 mila euro) e in Friuli Venezia Giulia (73 mila euro). Nelle regioni dell'obiettivo 1, ad eccezione della Sardegna (53 mila euro), nessuna altra regione supera i 41 mila euro. In figura 3 sono anche evidenziate le incidenze dei diversi fondi che contribuiscono al dato totale. Sono i trasferimenti per la Valle d'Aosta e le agevolazioni unitamente agli aiuti diretti, nel caso di Lombardia, Emilia Romagna, Friuli, a garantire un valore elevato medio per le aziende agricole. Nelle regioni obiettivo 1 valori relativamente più alti sono dovuti alle erogazioni dei bilanci regionali e agli aiuti diretti.

Figura 3 - Composizione del sostegno al settore agricolo per azienda (in milioni di euro) (2000 - 2006)



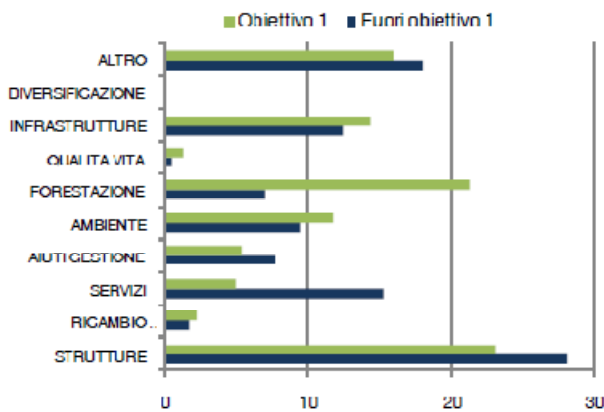
Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La spesa pubblica agricola dei programmi comunitari e regionali

La spesa effettuata sulla base della riclassificazione delle misure dei programmi comunitari e dei capitoli dei bilanci regionali⁴ (figura 4) evidenzia che le risorse sono indirizzate nella maggior parte dei casi verso gli investimenti aziendali in entrambe le aree del paese (28% nel centro-nord e 23% nelle regioni obiettivo 1). Si evidenzia, inoltre, che il centro-nord privilegia i servizi alle imprese (15%) di gran lunga più del sud (5%), dove invece vengono preferiti interventi relativi alla forestazione (21%) con l'impatto che tutti conoscono in termini di sicurezza sociale, welfare e occupazione. Gli interventi diretti alla qualità della vita delle aree rurali e alla diversificazione del territorio è molto bassa ed è finanziata quasi esclusivamente con le poche risorse dei fondi comunitari previsti per questi interventi (art. 33 del regolamento n. 1257/99). L'infrastrutturazione del territorio rurale e l'ambiente non presentano valori significativamente diversi, anche se leggermente più alti nelle regioni obiettivo 1. La situazione cambia se separiamo gli interventi per fonte di

provenienza delle risorse (comunitarie e regionali). Lo sviluppo rurale finanziato dalla programmazione comunitaria non presenta particolari differenze tra le regioni obiettivo 1 e le altre (Figura 4). La maggior parte degli interventi riguardano gli investimenti in azienda e la tutela dell'ambiente (pagamenti agro ambientali e indennità compensativa). Questo testimonia la indifferenziazione degli interventi a prescindere dai contesti territoriali e testimonia di una politica ancora di tipo settoriale. Perché succede questo? Un ruolo importante, oltre alla poca flessibilità dei regolamenti comunitari, è data dalla presenza nella definizione dei programmi dei partenariati socio-economici all'interno dei quali le rappresentanze agricole giocano un ruolo importante e decisivo, mentre le altre componenti socio-economiche sono più interessate agli altri fondi comunitari (Fondo di sviluppo regionale e Fondo sociale).

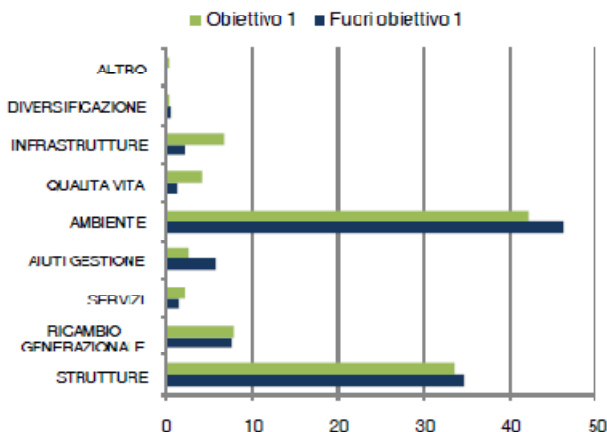
Figura 4 - Distribuzione % della spesa agricola attinente allo sviluppo rurale e al bilancio regionale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La politica comunitaria dello sviluppo rurale ancorata ad un approccio di tipo settoriale è funzionale alle lobby agricole che riescono a garantirsi la maggior parte delle risorse comunitarie. Ci troviamo in sostanza davanti a interventi standard che non tengono in nessun conto delle specificità regionali che pure esistono e che vengono maggiormente evidenziate nella territorializzazione della nuova programmazione 2007-2013.

Figura 5 - Distribuzione % della spesa agricola secondo la riclassificazione dello sviluppo rurale

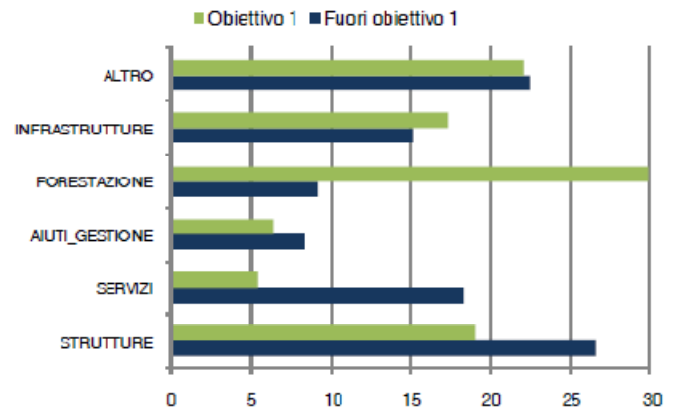


Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

Differenze significative, invece, notiamo negli interventi finanziati a livello regionale dai singoli bilanci (Figura 6). Ci riferiamo, è bene ribadirlo, non agli stanziamenti previsti, ma ai pagamenti effettivamente erogati sulla base dei conti consuntivi.

Come accade ormai da diversi anni nelle regioni obiettivo 1, i fondi comunitari stanno sostituendo i fondi ordinari. Ma non solo, spesso anche i fondi comunitari vengono indirizzati verso altre direzioni (basti ricordare i fondi FAS utilizzati per gli ammortizzatori sociali e per il debito nella sanità).

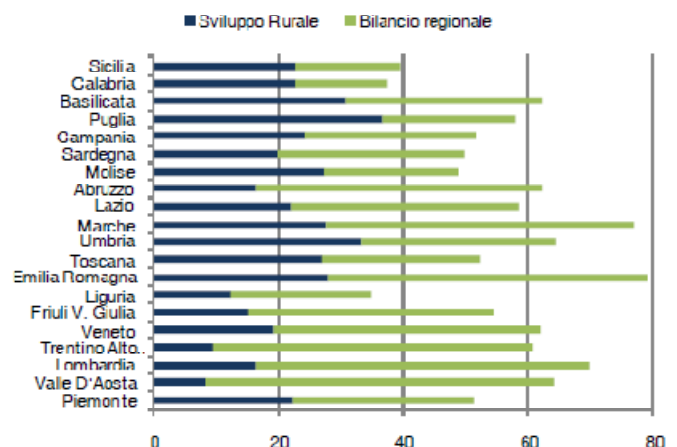
Figura 6 - Distribuzione della spesa agricola secondo la riclassificazione del bilancio regionale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

In questo caso c'è molta differenza a seconda della localizzazione della regione: in quelle del centro-nord sono prioritari gli interventi strutturali, ma anche gli interventi per i servizi di sviluppo che incidono quasi allo stesso modo degli investimenti strutturali nel sud. Nelle regioni obiettivo 1 vengono privilegiati interventi per la forestazione (quasi il 30% del totale). In entrambi i casi il 20% degli interventi non presentano una netta allocazione. Le risorse dei bilanci regionali non essendo programmati da partenariati, ma dalle scelte politiche regionali spesso fanno riferimento a risorse vincolate derivanti da progetti nazionali, a risorse proprie indirizzate a progetti specifici locali, oppure sono dettate dalle esigenze politiche dei vari governi regionali.

Figura 7 - Incidenza della spesa agricola i cui beneficiari sono le aziende agricole secondo la riclassificazione del bilancio regionale e dello sviluppo rurale



Fonte: Banca dati VISPA (2000-2006)

La figura 6 evidenzia la ripartizione degli interventi che è possibile imputare alle aziende agricole (beneficiari) per provenienza delle risorse. Nelle regioni del centro-nord gli interventi di cui beneficiano le aziende agricole fanno riferimento alle risorse regionali; mentre nella maggior parte delle regioni obiettivo 1 per gli interventi nelle aziende agricole si fa ricorso alle risorse comunitarie. Nelle regioni del centro-nord l'incidenza delle risorse che vengono erogate alle aziende in tutti i casi, ad

eccezione della Liguria, supera il 50% con punte massime del 79% in Emilia Romagna e del 77% nelle Marche; le regioni dell'obiettivo 1 presentano valori al di sopra del 50%, la Basilicata (62%), la Puglia (58%) e la Campania (51%), mentre si riscontrano punte minime del 37% in Calabria e del 39% in Sicilia.

Così come già evidenziato in passato (Gaudio: 2008, 2000, 1996), studi sulla spesa regionale fanno ritenere che, soprattutto, nelle regioni meridionali e relativamente ai fondi dei bilanci regionali, si proceda con interventi che nel corso degli anni presentano la stessa tipologia di spesa per cui, in questi casi, è più corretto parlare di gestione della spesa e non di programmazione.

Conclusioni

Mediamente in Italia la spesa per il settore agricolo rappresenta il 52% del valore aggiunto, con punte massime del 339% in Valle d'Aosta e punte minime del 38% in Toscana. In generale, il 54% delle regioni del centro-nord presentano valori più bassi della media, all'opposto solo 2 regioni (Sicilia e Campania) dell'obiettivo 1 (29%) hanno un rapporto spesa agricola su valore aggiunto al di sotto della media. Quindi la metà delle regioni italiane hanno una spesa agricola superiore al 50% del valore aggiunto.

È presente una forte correlazione positiva tra quello che è il valore aggiunto prodotto dall'agricoltura e la spesa agricola pubblica erogata. Le regioni che contribuiscono maggiormente all'incidenza del valore aggiunto agricolo sono quelle che usufruiscono di maggiore spesa agricola. Fanno eccezione solo tre regioni (la Calabria e la Basilicata in positivo; la Toscana in negativo). Questo è un dato atteso in quanto, come abbiamo visto, la maggior parte della spesa agricola pubblica deriva dal pilastro della PAC e dalle agevolazioni. Situazione diversa prendendo a confronto il valore aggiunto di ogni regione e i trasferimenti dello Stato che rappresentano la maggiore variabilità. Sono cinque le regioni che ricevono molto di più del loro peso in termini di valore aggiunto (Valle d'Aosta, Calabria, Basilicata, Sardegna, Toscana), mentre sono 5 quelle che ricevono molto di meno rispetto al loro contributo in termini di valore aggiunto (Sicilia, Veneto, Puglia, Lombardia, Trentino Alto Adige). Relativamente agli interventi di sviluppo rurale finanziati dall'UE (il pilastro della PAC), come è facile attendersi, sono alcune regioni meridionali che ricevono molto di più (Basilicata, Sardegna, Calabria, Campania), mentre sono le regioni del centro-nord a ricevere di meno (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

L'incidenza della spesa derivante dai bilanci regionali (molto più consistente nel centro-nord) è erogata sulla base di politiche localistiche che come abbiamo visto includono non solo interventi diretti alle aziende agricole, ma anche interventi più generali che, in alcuni casi, fanno riferimento negli ultimi decenni alla forestazione, agli enti sub-regionali e alle organizzazioni professionali agricole (circa il 70% della spesa pubblica agricola totale erogata).

Questo modo di utilizzo delle risorse pubbliche non riesce a modificare i limiti strutturali dell'agricoltura, soprattutto nelle regioni meridionali. E non riesce nemmeno a ridurre la distanza esistente tra le regioni obiettivo 1 e le altre. Se l'incidenza maggiore delle risorse agricole sono costituite dai premi diretti e dalle agevolazioni saranno sempre le regioni più ricche ad usufruire delle risorse. Se le risorse per ridurre lo squilibrio esistente nelle due aree del paese si riducono e quelle comunitarie sostituiscono quelle ordinarie che vengono anche utilizzate per altri interventi, i nodi dell'agricoltura resteranno tali con il passare degli anni. Allora è necessario cambiare tipologia di spesa e basarsi maggiormente sull'integrazione dei fondi per aumentare le risorse verso identici obiettivi.

Come è noto la politica comunitaria si è evoluta passando da misure esclusivamente aziendali a misure con un approccio

territoriale e, quindi indirizzata a soggetti anche diversi da quelli operanti nel settore primario. Non si può non concordare con quanto vanno sostenendo alcuni studiosi (De Filippis e Fugaro, 2004) in merito alla trasformazione dei programmi comunitari in veri strumenti di sviluppo locale che valorizzano non solo l'impresa ma anche il territorio. Nella stessa direzione dovrebbero andare le politiche a livello nazionale e regionale per dare maggiore consistenza alle risorse utilizzabili per lo stesso obiettivo. Questi programmi dovrebbero essere centrati su elementi più selettivi sia nei confronti dei beneficiari che negli obiettivi e con misure realmente differenziate a seconda dei contesti territoriali. Inoltre, le politiche sembrano essere indirizzate al breve periodo (più quelle locali che quelle comunitarie), mentre in un'ottica di lungo periodo sarebbero necessari interventi sul capitale umano e interventi immateriali (è necessario, insomma, migliorare anche i servizi) per una maggiore competitività capaci di rimuovere gli ostacoli e i vincoli esistenti nel settore primario e nel territorio rurale. In altre parole è necessario investire le risorse comunitarie e nazionali e non distribuirle come spesso succede (soprattutto al sud)⁵.

Ma è assolutamente necessario che ogni regione si doti, sulla base di una concertata politica nazionale di sviluppo rurale, di un proprio piano di sviluppo rurale che tenga conto delle caratteristiche strutturali delle aree rurali. Si continua, invece, con una politica di sviluppo rurale calata dall'alto che continua a presentare quello che alcuni autori (De Filippis, 2007) definiscono il peccato originale della PAC.

Spesso gli obiettivi a livello locale non corrispondono a quelli comunitari. Mentre anche a livello locale la competitività (strategia di Lisbona) viene per certi versi perseguita attraverso gli investimenti strutturali; possiamo dire che la tutela dell'ambiente (strategia di Göteborg) e la diversificazione e la qualità della vita (coesione economica e sociale) trovano a livello locale lo stesso interesse di quello comunitario?

D'altra parte il recente rapporto dell'OECD segnala problemi relativi alla mancanza di capitale umano, disponibilità di servizi e qualità delle istituzioni nel darsi obiettivi strategici. Si continua a dare maggiore importanza agli interventi più tradizionali e ad essere interessati a ricevere più risorse possibili.

La sola integrazione dei fondi strutturali non è sufficiente perché i fondi incidono per il 10-15% sulla spesa pubblica regionale e non solo agricola. È necessario che anche il restante 85-90% sia oggetto di negoziazione e di programmazione e concertazione.

Note

¹ La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro ha beneficiato del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO").

² In realtà, anche gli altri fondi strutturali (FESR e FSE) presentano la stessa incidenza rispetto al totale delle risorse presenti nel bilancio complessivo regionale.

³ Nel sito www.inea.it e all'interno della pagina Osservatorio delle politiche agricole dell'UE è possibile consultare la banca dati Vispa (Valutazione dell'impatto della spesa pubblica agricola) a cui si rimanda per ulteriori chiarimenti e informazioni sui dati in essa contenuti.

⁴ Si rimanda per la metodologia al sito web della banca dati VISPA e a Gotte (2000).

⁵ Gli stessi investimenti aggiuntivi (derivanti dalla politica dello sviluppo rurale) spesi in una regione dell'obiettivo 1 equivalgono a circa la metà di quello che è il finanziamento di un solo Patto territoriale o a 200 imprese finanziate in Italia dalla legge 488.

Riferimenti bibliografici

- Cersosimo D. e Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli Editore, Roma
- De Filippis F. (a cura di) (2007), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione Europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Quaderni Gruppo 2013, Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi, Roma 11 luglio 2007, Edizioni Tellus, Roma

-
- De Filippis F. e Fugaro A. (2004), *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, Quaderni del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, n. 5, luglio
 - Gaudio F. (2003), *Focus sulla Calabria - La spesa agricola della Regione Calabria*, INFRA, dattiloscritto
 - Gaudio F. (2000), La spesa agricola in Calabria, in Sotte F. (a cura di), *La spesa agricola delle Regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, Collana Studi e Ricerche, Inea, Roma
 - Gaudio F. (1996), La spesa agricola regionale in Calabria, in Anania G. (a cura di), *Spesa pubblica e politiche per l'agricoltura in Calabria*, Vincenzo Ursini Editore, Catanzaro
 - Mantino F. (2001), La complementarietà tra il leader e le altre politiche per le aree rurali: opportunità e vincoli, *ReteLeader*, n. 7
 - Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Milano
 - Oecd (2009), *Oecd Rural Policy Reviews, Italy*, Paris.
 - Sotte F. (a cura di) (2000), *La spesa agricola delle regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa*, Collana Studi e ricerche INEA, INEA, Roma
-