RAPPORTO

INEA
ISTITUTO NAZIONALE
DI ECONOMIA AGRARIA

RAPPORTO SULLO STATO DELL'AGRICOLTURA 2013

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI

INEA 2013

RAPPORTO SULLO STATO DELL'AGRICOLTURA

2013

La cura del volume è di Alessandra Pesce.

Alla stesura dei singoli capitoli hanno contribuito:

Parte I
Capitolo 1:Massimo Bagarani (1.2) Mariangela Perito (1.3.2, 1.3.3 e 1.3.4) e Francesca Pierri (1.3.1, 1.3.5 e 1.3.6). Francesca Pierri ha anche curato la banca dati di riferimento.
Capitolo 2: Alfonso Scardera
Capitolo 3: Maria Rosaria Pupo D'Andrea (3.1), Vincenzo Carè (3.2), Lucia Briamonte (3.3) e Raffaella Pergamo (3.4)

Parte II
Introduzione: Roberta Sardone (La competitività..) e Raffella Zucaro (I collegamenti…)
Capitolo 1: Roberto Henke
Capitolo 2: Alessandra Pesce.
Capitolo 3: Gaetana Petriccione.
Capitolo 4: Silvia Coderoni
Capitolo 5: Antonella Pontrandolfi
Capitolo 6: Raffaella Zucaro
Capitolo 7: Stefano Fabiani

Parte III
Capitolo 1: Fabio Pierangeli
Capitoli 2 e 3: Maria Rosaria Pupo D'Andrea
Capitolo 4: Francesco Vanni. Elaborazioni di Concetta Cardillo
Capitolo 5: Alessandro Monteleone e Serena Tarangioli

Organizzazione editoriale: Benedetto Venuto
Ufficio Stampa: Micaela Conterio

INDICE

PARTE I - Lo stato dell'agro-alimentare in Italia

1. Outlook congiunturale del sistema agro-alimentare **1**
1.1. Un confronto europeo 3
1.2. L'agro-alimentare nel quadro dell'economia nazionale 6
1.3. Approfondimenti su variabili chiave 13
1.3.1. Consumi intermedi *13*
1.3.2. Industria alimentare *15*
1.3.3 Commercio estero dei prodotti agroalimentari *17*
1.3.4. Consumi agroalimentari *22*
1.3.5. Lavoro agricolo *24*
1.3.6 Credito e investimenti *26*

2. L'andamento delle performance aziendali **31**
2.1 la dimensione economica 33
2.2 La dimensione sociale 40
2.3 la dimensione ambientale 43

3. le politiche di sostegno al settore **49**
3.1 Il Primo pilastro della PAC 49
3.2 La politica di sviluppo rurale 2007-2013 53
3.2.1 il sostegno alla competitività del settore agricolo e forestale *54*
3.2.2 la tutela dell'ambiente e del territorio nella politica di sviluppo rurale *56*
3.2.3 migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche *57*
3.2.4 L'Approccio Leader nei PSR 2007-2013 *58*
3.3 Gli interventi nazionali per la razionalizzazione della spesa: le implicazioni per il settore agricolo 59
3.3.1 La spending review *59*
3.3.2 Il decreto sviluppo *62*
3.3.3 La legge stabilità *62*
3.3.4 Per concludere *63*
3.4 La politica fiscale in agricoltura 64
3.4.1 La politica di semplificazione 65
3.4.2 La politica di sviluppo e competitività 66
3.4.3 La politica di stabilità 67

PARTE II - Approfondimenti tematici

Introduzione **71**
La competitività del settore: dualismo economico-strutturale e dualismo politico *71*
I collegamenti agricoltura-ambiente *75*

1. Struttura e risultati delle imprese agricole italiane **77**
1.1 La dimensione fisica delle aziende agricole italiane 77
1.2 La dimensione economica delle aziende agricole italiane 78
1.3 Il carattere imprenditoriale delle aziende agricole 79
1.4 La diversificazione delle aziende agricole 82
1.5 Cosa ci dice la Rica 83
1.6 Alcune riflessioni finali 85
Bibliografia 86

2. Favorire il ricambio generazionale in agricoltura **87**
2.1 I giovani in agricoltura 87
2.2 Le differenze territoriali 89
2.3 Le politiche per il sostegno dei giovani 91
2.3.1 L'attuale assetto degli strumenti *91*
2.3.2 L'integrazione ai giovani nel I Pilastro post 2013 *92*
2.3.3 Alcune opzioni nazionali *92*
Bibliografia 95

3. Imprese agricole e relazioni di filiera: gli strumenti di organizzazione economica a sostegno della competitività **97**
3.1 Uno schema concettuale di sintesi 97
3.2 La dimensione degli strumenti di organizzazione e coordinamento orizzontale 99
3.3 La dimensione degli strumenti contrattuali e di integrazione verticale della filiera 108
3.4 Considerazioni di sintesi 113

4. Emissioni e sink di anidride carbonica del settore agro-forestale **115**

5. Il ruolo dell'agricoltura nella strategia di adattamento ai cambiamenti climatici **121**

6. Integrazione degli obiettivi della direttiva quadro acque 2000/60 nella futura PAC **127**

7. Impatto delle energie rinnovabili sul settore agricolo **131**

PARTE III – Focus PAC: dalle proposte all'accordo finale

1. Le prospettive finanziarie 2014-2020 **135**
1.1 Le novità dell'accordo rispetto alle conclusioni del consiglio europeo di febbraio 136
1.2 Le prospettive finanziarie per il 2014-2020 138
1.2.1 I termini dell'accordo sul QFP e l'impatto per le principali rubriche *138*
1.2.2 L'impatto dell'accordo sulla futura PAC *142*
1.2.3 I termini dell'accordo e l'impatto per l'italia *146*
Bibliografia 149

2. L'impianto complessivo della riforma **151**
2.1 Il sistema dei pagamenti diretti 152
2.2 Gli elementi finanziari della PAC rimasti fuori dall'accordo. 156
2.3 Gli interessi dell'Italia 157

3.Regionalizzazione e convergenza **159**
3.1 Le questioni inerenti la scelta delle "regioni" 161
3.2 Le questioni inerenti i criteri distributivi 162
3.3 Alcune considerazioni sugli effetti della regionalizzazione e della convergenza interna 165
Bibliografia 166

4. Il greening dei pagamenti diretti: i requisiti ambientali e le implicazioni per l'Italia **169**
4.1 Il greening dei pagamenti diretti 169
4.2 L'impatto del greening in Italia 172
4.3 Considerazioni conclusive 176

5 La politica di sviluppo rurale 2014-2020, priorità e nuovi scenari **179**

PRESENTAZIONE

di Nunzia De Girolamo –
Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali

"Il Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura", curato dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria e giunto alla sua decima edizione, rappresenta uno strumento di fondamentale importanza per la comprensione e l'analisi del settore primario. È indispensabile, infatti, avere strumenti conoscitivi per finalizzare al meglio le scelte di politica economica, in particolare in un comparto come quello agroalimentare composto da tante e differenti forze.

È allora interessante vedere come l'agricoltura abbia saputo assorbire meglio di altri settori la recessione dal 2008 ad oggi, mettendo in risalto lungimiranza e capacità dei nostri imprenditori. È stato loro il merito di aver saputo fronteggiare il calo della domanda di prodotti alimentari, che già nel 2011 aveva perso il 6,8% rispetto all'anno pre-crisi, il 2007, e che nel 2012, con un'ulteriore flessione del 3,2%, aveva portato la sua drastica contrazione al -10,0%. Fondamentale quindi si è rivelato puntare sull'export, sulla forza del nostro Made in Italy, anche senza un adeguato supporto da parte istituzionale.

I mercati esteri, infatti, si sono dimostrati più dinamici, visto che a un incremento in valori correnti di soli 5,1 miliardi di consumi alimentari interni, si contrappone una crescita di 7,3 miliardi, a prezzi correnti, di esportazioni di prodotti alimentari, nell'intervallo 2007-2012.

Su questo fronte nei prossimi anni dovremo fare ancora meglio e per questo ho insistito affinché nella Cabina di Regia per l'Italia Internazionale ci fossero rappresentanti delle organizzazioni agricole. La partita dell'internazionalizzazione è troppo importante e dovrà vedere l'impegno di tutti i protagonisti, perché sono assolutamente convinta che abbiamo ancora grandi margini di crescita.

Il Rapporto poi affronta alcuni fenomeni che più da vicino interessano il nostro Paese: la necessità di recuperare margini di competitività produttiva, gli strumenti per migliorare l'efficienza della filiera agro-alimentare, il sempre più fitto e complesso sistema di relazioni tra agricoltura e ambiente. Tra i temi approfonditi, mi preme sottolineare quello del ricambio generazionale e le iniziative per rafforzare l'imprenditoria giovanile, che costituiscono una chiave di volta per rinnovare il settore primario nel suo complesso. Dobbiamo investire sui giovani, consentire loro di essere assoluti protagonisti del rilancio non solo dell'agroalimentare, ma dell'Italia intera.

Il volume illustra inoltre i contenuti dell'accordo raggiunto a fine giugno per la riforma della Politica agricola comune, che ha posto le basi per il governo dell'agricoltura fino al 2020. L'Italia è riuscita a mettere assieme le proprie forze e a presentare posizioni credibili, difendendo il nostro modello di agricoltura, a favore della qualità dei prodotti, della vitalità

delle aree rurali, a sostegno del reddito e della competitività. Ora dovremo saper sfruttare al meglio questa occasione per modernizzare e dare sviluppo a tutte le filiere.

Vorrei infine ringraziare tutti coloro che hanno lavorato alla realizzazione del Rapporto, che ha messo a frutto le competenze e le professionalità dell'Istituto, dando un contributo importante al miglioramento del sistema agroalimentare nazionale.

PRESENTAZIONE

di Tiziano Zigiotto - Presidente INEA

Il Rapporto sullo stato dell'agricoltura, si conferma come un appuntamento istituzionale di riflessione e approfondimento sulle evoluzioni e trasformazioni del sistema agroalimentare, rimarcando luci ed ombre di un settore che merita indubbiamente sempre più attenzione, in quanto fondamentale per il nostro Made in Italy, patrimonio da tutelare e promuovere. Anche l'agricoltura, diversamente da quanto accaduto per gli altri settori dell'economia, inizia a risentire di difficoltà e di alcuni problemi che hanno prodotto effetti negativi sulla crescita economica del paese: nel 2012, infatti, nonostante avesse reagito in maniera positiva finora, mostra i primi significativi segnali della crisi del 2008. Testimonianza di questo è data dalla caduta della produzione (-3,3%), del valore aggiunto agricolo (-4,4%) e della domanda di prodotti alimentari (-3,2%).

La ripercussione diretta del fenomeno è, inevitabilmente, anche la contrazione dell'occupazione, che registra un calo da 870.000 occupati nel 2007 a 849.000 del 2012. Questo dato deve essere letto alla luce della considerevole riduzione del numero delle imprese, che sono diminuite di 101.000 unità tra il 2007 e il 2012 (dalle 901.952 unità del 2007, alle 809.745 unità del 2012), circa l'11% del totale all'inizio del periodo.

In questo contesto critico è da sottolineare la buona performance del commercio internazionale, che ha segnato un costante miglioramento della bilancia commerciale alimentare, registrato dal positivo andamento del saldo normalizzato, passato dal -15% del 2007 al -9% del 2012. La componente più significativa delle esportazioni agroalimentari dell'Italia è quella degli alimenti trasformati (19 miliardi di euro), seguita a distanza dalle bevande (6,2 miliardi di euro) e dal settore primario (5,6 miliardi di euro). Per quanto riguarda le importazioni agroalimentari, anche in questo caso, la componente più significativa è quella degli alimenti trasformati (24,2 miliardi di euro), seguita dal settore primario (12,3 miliardi di euro).

Anticipando alcune considerazioni relative al periodo 2013-14, la produzione agricola mondiale di prodotti di base dei settori delle colture e del bestiame dovrebbe crescere in media con un tasso dell'1,5%. I mercati agricoli continuano a riflettere l'impatto di un'economia globale a due velocità, con una ripresa debole nei Paesi sviluppati e una crescita dinamica in molti Paesi emergenti. Questo risulta tanto più vero se si considera che i primi mesi del 2013 hanno segnato una lieve contrazione dell'attività economica dell'area dell'euro, che dovrebbe riprendersi nella seconda metà dell'anno grazie a un maggior dinamismo delle esportazioni e a un marginale recupero della domanda interna.

Questo è lo scenario delineato che emerge dal Rapporto, dedicato alla comprensione dei fenomeni che investono la nostra agricoltura con un'attenzione particolare agli strumenti di

supporto per l'intero sistema e alle prossime sfide alle quali il settore sarà chiamato a rispondere.

Il lavoro è strutturato in tre sezioni distinte e articolate.

La prima è dedicata alla fotografia dello stato dell'agroalimentare in Italia e, dopo il confronto con il contesto europeo, evidenzia il ruolo giocato dall'agroalimentare all'interno dell'economia nazionale, con alcuni approfondimenti sull'andamento delle performance aziendali, sui consumi, sull'export, sul lavoro e sull'andamento del supporto al settore.

Nella seconda sezione sono affrontati alcuni approfondimenti tematici su fenomeni che interessano più da vicino il nostro Paese, quali la competitività delle imprese, il ricambio generazionale in agricoltura e la competitività della filiera. Non mancano alcuni focus legati alle tematiche ambientali e all'impatto esercitato dall'agricoltura su di esso, quali ad esempio le ripercussioni delle energie rinnovabili sul settore, la funzione dell'agricoltura nell'adattamento ai cambiamenti climatici, le questioni legate alle emissioni e allo stoccaggio di anidrite carbonica.

La terza sezione è dedicata ai principali contenuti della nuova PAC, operativa fino al 2020, che sarà più attenta alle esigenze dei produttori ma anche all'ambiente, con un occhio alla produttività e quindi alla sicurezza alimentare.

L'INEA, per questi temi, rappresenta un osservatorio privilegiato e unico nel contesto nazionale. E questo è rimarcato proprio dal Rapporto, che mette a frutto le competenze dell'Istituto in tema di analisi congiunturale e le conoscenze nel settore agro-alimentare, utilizzando valutazioni di carattere macro-economico, micro-economico e di sistema.

PARTE I

Lo stato dell'agroalimentare in Italia

1. OUTLOOK CONGIUNTURALE DEL SISTEMA AGRO-ALIMENTARE

L'analisi delle statistiche relative al periodo piuttosto breve ma molto turbolento che va dal 2007, anno precedente la crisi economica, al 2012, ultimo anno di cui si dispone di informazioni statistiche consolidate e confrontabili, mostra un comportamento del settore agricolo del tutto particolare e differente da quanto è stato manifestato dal resto dell'economia nazionale.

Il settore ha dimostrato di avere, rispetto al resto del sistema economico nazionale, per motivi sia esogeni che endogeni, una maggiore capacità di far fronte alla crisi, riuscendo a contenerne gli effetti negativi almeno per i primi anni, fino al 2011. Nel 2012, però, il settore ha sperimentato pesantemente gli effetti diretti e indiretti generati dalla crisi.

Ma quali sono stati gli elementi che hanno consentito al settore di resistere più a lungo e meglio fino al 2011?

Dal punto di vista esogeno sono intervenute:

- una domanda interna di prodotti alimentari che, per le sue stesse caratteristiche economiche e sociali, presenta una maggiore rigidità verso il basso di fronte a riduzioni del reddito disponibile, almeno nel breve medio periodo. In altri termini i consumatori, in periodi di crisi, anche in presenza di forti contrazioni dei redditi, preferiscono ridurre altre tipologie di consumi, prima di intervenire sulla spesa alimentare, sia nella sua composizione qualitativa, che nella sua dimensione quantitativa;
- una domanda internazionale che, dopo un primo anno di forte contrazione, ha ripreso a crescere a tassi bassi ma comunque positivi, offrendo la possibilità di indirizzare verso le esportazioni quella produzione che aveva difficoltà a trovare collocazione all'interno del Paese.

Dal punto di vista endogeno, invece, sono intervenuti:

- gli effetti positivi del cambiamento strutturale in essere nel settore ormai da anni e avviato con la riforma delle politiche comunitarie di settore. Questo cambiamento ha portato alla affermazione di imprese di dimensione media più grande, in grado di trovare maggiori economie di scala e maggiori possibilità di essere competitive sia nei mercati nazionali, che soprattutto internazionali. Queste imprese hanno reso possibile, nei primi anni, l'acquisizione di mercati internazionali e, quindi, l'assorbimento di parte degli effetti negativi della crisi;
- i risultati di una lunga e sistematica politica comunitaria, nazionale e regionale volta sia allo sviluppo della ricerca e all'introduzione dell'innovazione di prodotto e di processo nella funzione di produzione delle aziende agricole, sia alla formazione manageriale dei giovani imprenditori agricoli. Aziende più grandi, imprenditori più capaci, hanno permesso di affrontare con maggiore efficienza ed efficacia le condizioni avverse dei mercati, dimostrando, nei limiti

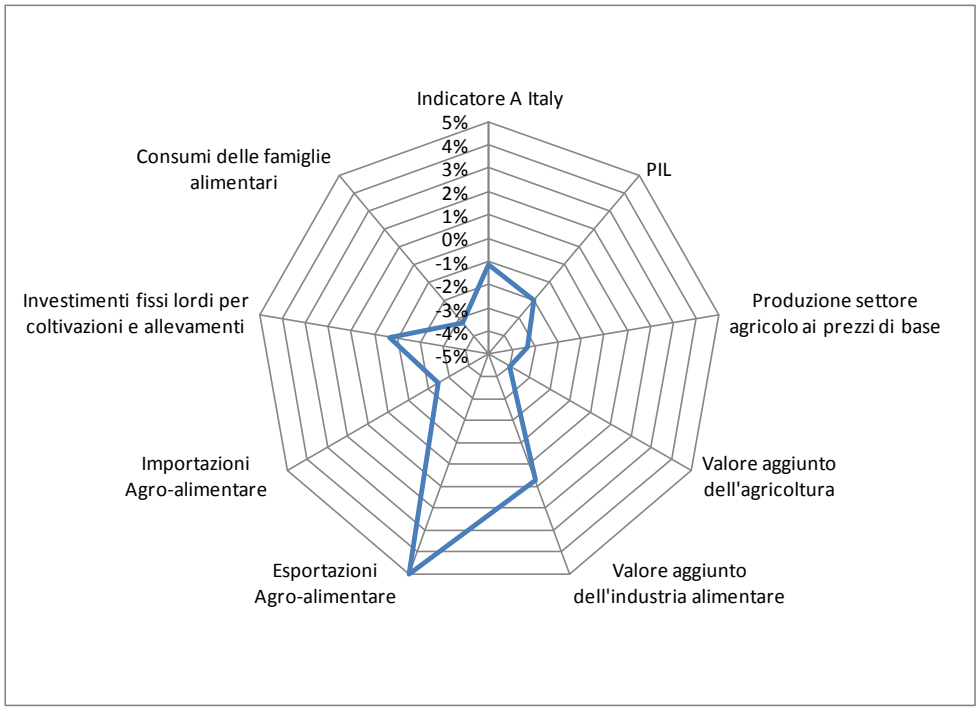
consentiti dalle imperfezioni del settore creditizio, una maggiore capacità di ricorso al credito e una minore propensione alla insolvibilità.

Tutto questo è stato fondamentale per far si che il settore riuscisse, negli anni subito dopo la crisi, a contenere le perdite in misura superiore al resto dell'economia nazionale. Purtroppo, il perdurare della recessione, la mancanza di politiche certe per il rientro e lo sviluppo, le incertezze sulle misure per uscire dalla crisi hanno minato le aspettative imprenditoriali e hanno condotto ai risultati preoccupanti del 2012.

In questo anno produzione, valore aggiunto, consumi intermedi, consumi finali delle famiglie (ovviamente alimentari) diminuiscono sensibilmente. La domanda interna, minata dalla costante riduzione del reddito disponibile, inizia a tagliare anche i consumi di prodotti alimentari, mentre, dal lato imprenditoriale, si abbassa il livello di produttività del capitale e con esso il valore aggiunto distribuito ai fattori della produzione. Per quanto ancora positiva, si riduce la competitività internazionale e diminuisce il tasso di crescita delle esportazioni che fino a questo anno erano state il vero traino dell'economia del settore.

In estrema sintesi la figura seguente illustra l'andamento congiunturale 2012 rispetto al 2011. Sono state prese in considerazione le variabili macro che, meglio di altre, permettono di formulare un giudizio complessivo sulla performance dell'agroalimentare. Nei paragrafi seguenti ciascuna variabile viene approfondita ed esaminata in relazione alle altre.

Figura 1.1 – Andamento congiunturale 2012 delle variabili macro di settore



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

1.1. UN CONFRONTO EUROPEO

La recessione che ha interessato l'Europa ha continuato a incidere sui principali aggregati economici anche per il 2012. Il PIL europeo, nonostante, la fase positiva nel 2010 e 2011, ha fatto segnare una battuta d'arresto nel 2012. L'Italia, in termini generali ha seguito il trend della media europea ma con valori peggiori rispetto agli altri paesi soprattutto nella seconda fase della crisi con tassi di ripresa minori è di caduta largamente maggiori.

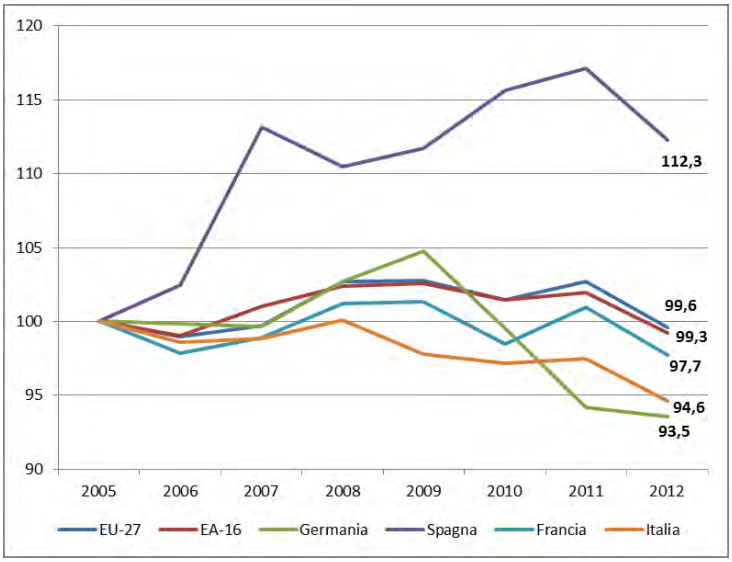
In questo quadro l'agricoltura conferma la sua funzione "anticiclica" con un trend meno reattivo rispetto alla congiuntura, ha tenuto di fronte al crollo del settore industriale del 2009 ma con il prolungarsi della crisi ha ceduto in parte nel 2010 e ancora nel 2012. Nel 2012 il valore aggiunto del settore agricolo ai prezzi di base ha raggiunto la quota di circa 149 milioni di euro, con una variazione positiva del 3,2% rispetto al 2011. L'85% circa di questo valore è generato nell'UE-15: Francia, Italia, Spagna e Germania insieme producono il 70% del valore aggiunto dell'agricoltura UE-15. In volume (anno di concatenamento 2005), invece il valore aggiunto agricolo dell'UE-27 ha mostrato una sostanziale flessione di 5%, portandosi ad una quota di 138 milioni di euro. La Spagna ha registrato una variazione negativa del 7,7%, la Francia del 6,5%, l'Italia del 4,5%, mentre la Germania ha fatto registrare una variazione pressoché nulla (-0,2%) del suo valore aggiunto agricolo.

In base alle informazioni pubblicate dall'Eurostat, il valore della produzione agricola ai prezzi di base è aumentato del 3,3% rispetto al 2011 e tale aumento è stato il risultato di un aumento dei prezzi (+6,6%), mentre in volume ha registrato una variazione negativa di -3,1%. Il valore della produzione agricola ai prezzi del produttore1 è diminuito di -3,1%, in termini reali tra il 2011 e 2012.

Ovviamente la media europea nasconde situazioni molto diverse. Un modo per mostrare tali differenze è confrontare i livelli di produzioni e il loro andamento rispetto ad un anno di riferimento. In particolare, fatto 100 l'indice del volume della produzione agricola ai prezzi di base del 2005, nel 2012 l'Italia presenta un indice di 94,6: inferiore sia alla media dell'UE-27 che dell'EA-16. Da sottolineare l'andamento negativo della produzione agricola tedesca che, dal 2009, ha perso ben 12 punti, portandosi nel 2012 ad un livello produttivo inferiore all'Italia e, di contro, l'andamento fortemente positivo della Spagna, che, nonostante la battuta d'arresto riscontrata nel 2012, mostra performance produttive in continua crescita.

[1] La produzione ai prezzi al produttore è pari alla produzione ai prezzi di base aumentata delle imposte sui prodotti, Iva esclusa e la netto dei contributi ai prodotti.

Grafico 1.1. – Indice della produzione agricola in Italia e in Europa, valori concatenati anno di riferimento 2005.

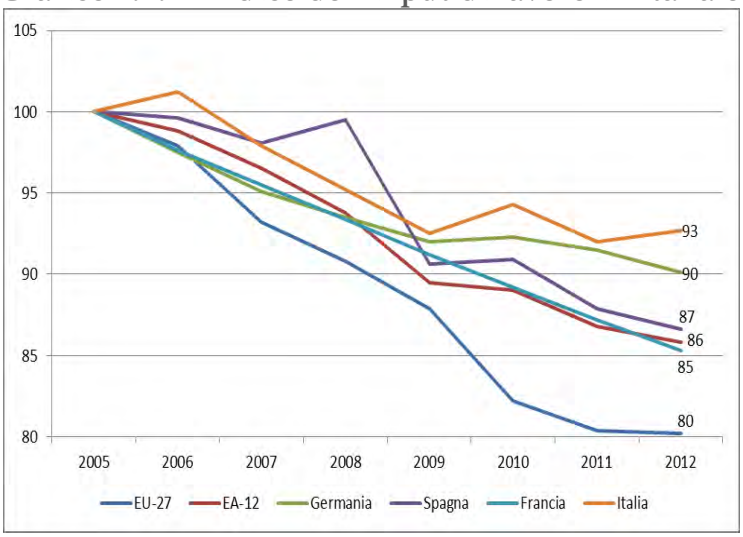


Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

Al contrario, l'occupazione agricola in Italia è diminuita meno velocemente sia della media europea (Eu-27 e EA-16), che degli altri grandi Paesi europei: fatto 100 l'indice degli input di lavoro agricolo nel 2005, questo, nel 2012, è diventato pari a 80 per l'EU-27 e 86 per l'EA-16 mentre è stato pari a 93,7 in Italia.

In particolare le informazioni fornite dall'Eurostat indicano che nel 2012, l'input di lavoro agricolo è diminuito leggermente in tredici Stati membri, rispetto all'anno precedente, è rimasto pressoché stabile in otto ed è aumentato in sei. Le flessioni più ripide sono state registrate in Slovacchia (-6%) e in Svezia (-5%). Per gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007, l'input di lavoro agricolo è aumentato dello 0,7% rispetto al 2011, (2012 rispetto al 2005, +25%; 2012 vs 2000, +40%). In Croazia, l'input di lavoro è diminuita nel 2012 (-2%) rispetto all'anno precedente (2012 rispetto al 2005, -13,3%).

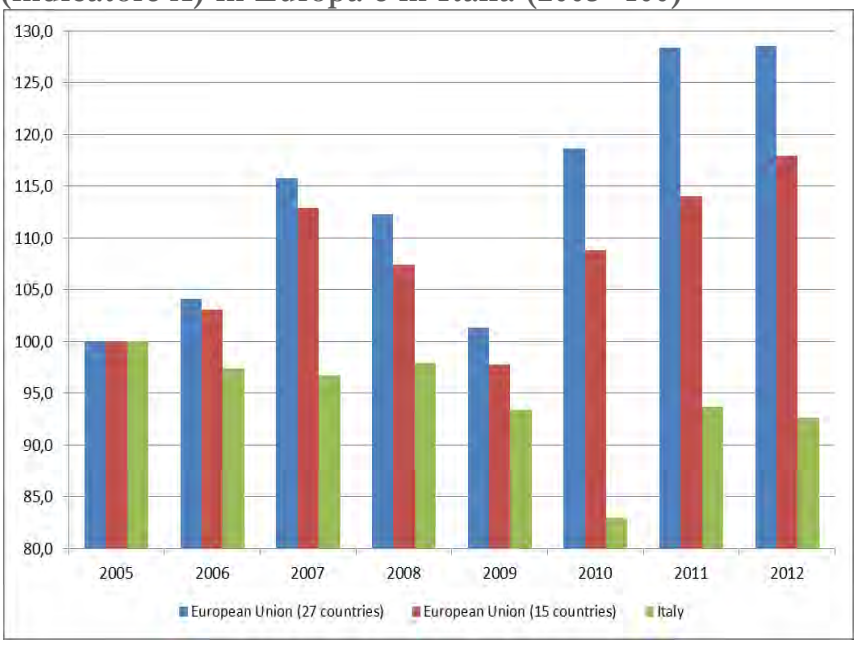
Grafico 1.2. – Indice dell'input di lavoro in Italia e in Europa (2005=100)



Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

La combinazione di una minore crescita del valore aggiunto agricolo e di una diminuzione dell'occupazione agricola meno pronunciata rispetto agli altri Paesi europei ha determinato una dinamica fortemente negativa del reddito agricolo per unità lavorativa (indicatore A)2 in Italia, che nel 2012 è stato pari al 93% di quello esistente nel nostro Paese nel 2005. Per l'UE-27, l'indice (2005 = 100) dell' Indicatore A ha raggiunto il valore di 128% nel 2012, lo stesso che nel 2011. Questo aumento dal 2005 è attribuibile ai positivi sviluppi nell'UE-15 e negli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007 e che ha registrato, rispetto al 2005, aumenti del 18% e 50%, rispettivamente.

Grafico 1.3. - Indice del reddito reale dei fattori per unità lavorativa (indicatore A) in Europa e in Italia (2005=100)

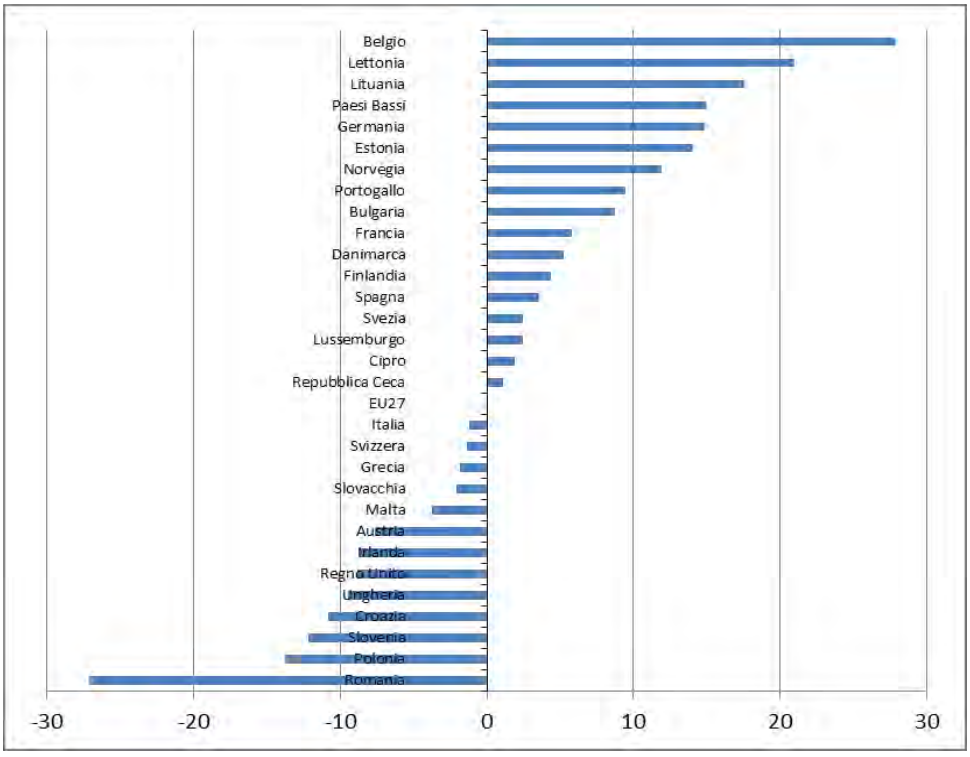


Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

Il reddito agricolo per unità di lavoro annuale è rimasto stabile a livello di UE-27 nel 2012, a seguito di un aumento dell'8,3% nel 2011 e del 17,1% nel 2010. Tale sviluppo è stato guidato da un aumento del 3,6% del reddito agricolo per unità di lavoro nell'UE-15, che è stato controbilanciato da una diminuzione degli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007 (-11,9%). La diminuzione Indicatore A per gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007 era legato alla diminuzione del reddito dei fattori (-11,3%).

[2] Questo indicatore corrisponde al valore aggiunto reale netto (al netto dell'inflazione) al costo dei fattori dell'agricoltura, per totale di unità di lavoro annuale. Valore aggiunto netto al costo dei fattori è calcolato sottraendo dal valore della produzione agricola ai prezzi di base del valore dei consumi intermedi, il consumo di capitale fisso, e aggiungendo il valore dei (diversi) le sovvenzioni al netto delle imposte sulla produzione

Grafico 1.4. – Indice del reddito reale dei fattori per unità lavorativa (indicatore A), variazione percentuale 2012/2011



Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

Nel 2012, gli incrementi maggiori sono stati osservati in Belgio (+27,9%), Lettonia (+21%) e in Lituania (+17,6%). Anche i Paesi Bassi, la Germania e l'Estonia hanno mostrato un aumento di oltre il 14%. Le diminuzioni più forti, invece, sono state osservate in Romania (-27,1%), in Polonia (-13,7%) e in Slovenia (-12,2%). L'Ungheria, il Regno Unito, l'Irlanda e l'Austria hanno registrato diminuzioni più marcate con valori minori di -7,5%. Nel 2012, quasi il 83% del reddito totale dei fattori in UE-27 è stata generata in UE-15, del 50% la quantità di manodopera agricola totale (in ULA). La Croazia, in qualità di nuovo Stato membro dell'Unione europea, a partire dal luglio 2013, ha osservato una diminuzione del reddito agricolo per unità di lavoro pari a -10,8%.

1.2. L'AGRO-ALIMENTARE NEL QUADRO DELL'ECONOMIA NAZIONALE

Il 2012 è stato un anno veramente particolare per l'agricoltura italiana. La crisi del 2008 aveva determinato una contrazione del Prodotto Interno Lordo nazionale sin dallo stesso anno, facendo registrare una flessione del -1,2% in termini reali rispetto al 2007, per poi acuire i suoi effetti nell'anno successivo, il 2009, con una flessione del -5,5%, sempre in termini reali. Il 2010 e il 2011 erano stati due anni di sostanziale stagnazione (rispettivamente +1,7% e +0,4%) cui è seguita nel 2012 un'altra flessione (-4,4%). In sintesi, nell'intervallo 2007-2012, il PIL reale ha perso il 6,9% del proprio valore, con un tasso medio annuo di decrescita pari all'1,4%.

In questo scenario di intensa crisi, il settore agricolo nel suo complesso sembra aver assorbito meglio la recessione in atto, almeno nei primi anni. La produzione del settore agricolo ai prezzi di base e in valore reale è cresciuta nel 2008, si è ridotta ma in misura molto contenuta nei due anni successivi ed è rimasta stabile nel 2011. Pur con le dovute differenze, anche gli andamenti dei consumi intermedi e del valore aggiunto del settore, hanno manifestato la stessa tendenza della produzione a limitare gli effetti della crisi, fino al 2011.

Se si fermasse l'analisi a quell'anno, infatti, la flessione del settore agricolo avrebbe raggiunto "solo" l'1,5% della produzione, il 2,1% dei consumi intermedi e l'1,1% del valore aggiunto, rispetto alla riduzione del 4,6% fatta registrare dall'intera economia nazionale. Solo il valore aggiunto dell'industria agro-alimentare ha seguito le stesse sorti del PIL, segnando un identico -4,6% tra il 2007 e il 2011.

La tabella 1.5 riassume i valori delle variazioni, annuali e cumulate, tra il 2007 e il 2012, per i diversi aggregati macroeconomici.

Tabella 1.5 - Variazioni percentuali annuali e cumulate dei principali aggregati macroeconomici e di settore – Anni 2007-2012

Aggregati macroeconomici e di settore	Variazioni annuali				
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Prodotto Interno Lordo	-1,2%	-5,5%	1,7%	0,4%	-2,4%
Produzione settore agricolo ai prezzi di base	0,7%	-1,8%	-0,5%	0,1%	-3,3%
Consumi intermedi settore agricolo ai prezzi di acquisto	-0,3%	-0,9%	-0,9%	0,1%	-2,1%
Valore Aggiunto Agricolo ai prezzi di base	1,4%	-2,5%	-0,2%	0,2%	-4,4%
Valore aggiunto dell'industria alimentare	-3,1%	-5,7%	2,5%	1,7%	0,8%
Consumi delle famiglie alimentari	-3,3%	-2,4%	0,3%	-1,4%	-3,2%
Aggregati macroeconomici e di settore	Variazioni cumulate				
	2007-2008	2007-2009	2007-2010	2007-2011	2007-2012
Prodotto Interno Lordo	-1,2%	-6,7%	-4,9%	-4,6%	-6,9%
Produzione settore agricolo ai prezzi di base	0,7%	-1,1%	-1,7%	-1,5%	-4,9%
Consumi intermedi settore agricolo ai prezzi di acquisto	-0,3%	-1,3%	-2,2%	-2,1%	-4,2%
Valore Aggiunto Agricolo ai prezzi di base	1,4%	-1,1%	-1,3%	-1,1%	-5,6%
Valore aggiunto dell'industria alimentare	-3,1%	-8,8%	-6,4%	-4,6%	-3,9%
Consumi delle famiglie alimentari	-3,3%	-5,7%	-5,4%	-6,8%	-10,0%

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

E' solo nel 2012 che gli effetti recessivi della crisi colpiscono il settore agricolo nella loro pienezza, con risultati preoccupanti in termini di caduta sia della produzione (-3,3%), sia, soprattutto, del valore aggiunto, la cui flessione in questo anno (-4,4%) è quasi il doppio di quella, pur molto negativa, verificata per il PIL (-2,4%).

Una lettura ancor più evidente del ruolo peculiare e negativo che il 2012 ha avuto nell'economia del settore agricolo nazionale, si può ottenere calcolando quanto della riduzione complessiva di valore verificatasi nell'intervallo 2007-2012 sia attribuibile al solo 2012.

La tabella 1.6 mostra i tassi di variazione media annua calcolati nell'intervallo e la valutazione del peso del 2012 nel determinare quella diminuzione.

Tabella 1.6 - Tassi medi annui di variazione e percentuale di riduzione attribuibile al 2012

Aggregati macroeconomici e di settore	TMAV 2007-2012	TMAV 2007-2011	% di variazione attribuibile al 2012
Prodotto Interno Lordo	-1,4%	-1,2%	33%
Produzione settore agricolo ai prezzi di base	-1,0%	-0,4%	68%
Consumi intermedi settore agricolo ai prezzi di acquisto	-0,8%	-0,5%	49%
Valore Aggiunto Agricolo ai prezzi di base	-1,1%	-0,3%	79%
Valore aggiunto dell'industria alimentare	-0,8%	-1,2%	n.a.
Consumi delle famiglie alimentari	-2,0%	-1,7%	31%

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Per quanto riguarda il PIL, soltanto il 33% della sua riduzione dal 2007 è stata determinata da quanto avvenuto nel 2012. Al contrario, per il settore agricolo, il 2012 è responsabile del 68% della contrazione complessiva della produzione, del 49% della contrazione dei consumi intermedi e del 79% della flessione del valore aggiunto.

Del tutto opposto è stato il comportamento dell'industria alimentare. Dopo aver assorbito la crisi esattamente come il PIL fino al 2011, come visto in precedenza, il valore aggiunto del settore nel 2012 cresce dello 0,8%, poco in assoluto, ma assolutamente rilevante se confrontato con la riduzione del -2,4% del PIL e del -4,4% del valore aggiunto agricolo. Nel complesso dei sei anni considerati, il valore aggiunto dell'industria alimentare decresce del 3,9%, il risultato "migliore" tra quelli rilevati nelle voci macroeconomiche prese in considerazione.

Una rilevante diminuzione sia della produzione agricola, che del valore aggiunto, era però tra le aspettative più verosimili, visto che la domanda di prodotti alimentari già nel 2011 aveva perso il 6,8% rispetto all'anno pre-crisi, il 2007, e che nel 2012, con una ulteriore flessione del 3,2%, aveva portato la sua drastica contrazione al -10,0%. In questo contesto, l'altra componente della domanda aggregata, il commercio internazionale, ha svolto un ruolo anticiclico che, almeno in parte riesce a spiegare la migliore capacità di assorbimento della crisi da parte del settore agricolo.

L'economia mondiale, infatti, ha reagito più in fretta e con più efficacia alla crisi, di quanto non abbia fatto l'economia nazionale. La domanda internazionale, dopo un crollo piuttosto rilevante, nel 2008, ha ripreso a crescere stimolando le esportazioni di prodotti alimentari e consentendo, attraverso questa via, una parziale attenuazione degli effetti negativi della crisi. D'altro lato, le importazioni, seguendo l'andamento della domanda interna, sono cresciute a tassi sensibilmente più bassi, consentendo un costante miglioramento della bilancia commerciale alimentare, registrato dal positivo andamento del saldo normalizzato, passato dal -15% del 2007 al -9% del 2012.

L'analisi dei dati suggerisce l'esistenza di uno spostamento degli sbocchi della produzione dal mercato interno, in crisi, verso i mercati esteri, molto più dinamici, laddove a un incremento in valori correnti di soli 5,1 miliardi di consumi alimentari interni, si

contrappone una crescita di 7,3 miliardi, a prezzi correnti, di esportazioni di prodotti alimentari, sempre nell'intervallo 2007-2012.

Alle medesime conclusioni si perviene analizzando il peso delle esportazioni sul valore aggiunto di settore. Nel 2007, prima della crisi, il rapporto tra esportazioni e valore aggiunto settoriale era pari a 0,86, mentre nel 2012 tale rapporto ha raggiunto il valore di 1,14, cioè per ogni euro di valore aggiunto ci sono 1,14 euro di esportazioni. Questo dimostra il radicale cambiamento nelle politiche commerciali che è stato intrapreso dalle aziende agricole per fare, almeno parzialmente, fronte alla crisi di domanda interna.

La tabella 1.7 riporta tassi variazione annuali e cumulati per il periodo considerato e per le voci di import-export sia complessive, sia relative al solo comparto agro-alimentare, riportando altresì il dettaglio per le esportazioni agro-alimentari definite come "made in Italy".

Tabella 1.7 - Variazioni percentuali annuali e cumulate delle esportazioni e importazioni Totale – Settore agro-alimentare – Esportazioni del *Made in Italy* agricolo e trasformato.

	Variazioni annuali				
Esportazioni e Importazioni	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**
Esportazioni totale	2,9%	-20,9%	15,6%	11,4%	3,7%
Importazioni totale	3,8%	-22,1%	23,4%	9,3%	-5,6%
Esportazioni Agro-alimentare	8,7%	-6,4%	11,7%	8,5%	5,0%
Importazioni Agro-alimentare	4,3%	-8,4%	12,2%	11,6%	-2,5%
Esportazioni Made in Italy agricolo	0,4%	-18,2%	17,8%	3,5%	4,4%
Esportazioni Made in Italy trasformato	-8,1%	-8,6%	2,5%	16,3%	5,5%
Esportazioni Made in Italy Industria Alimentare	-10,1%	-6,3%	3,5%	14,7%	8,9%
	Variazioni cumulate				
Esportazioni e Importazioni	**2007-2008**	**2007-2009**	**2007-2010**	**2007-2011**	**2007-2012**
Esportazioni totale	2,9%	-18,0%	-2,4%	9,0%	12,7%
Importazioni totale	3,8%	-18,3%	5,1%	14,4%	8,8%
Esportazioni Agro-alimentare	8,7%	2,3%	14,0%	22,6%	27,6%
Importazioni Agro-alimentare	4,3%	-4,1%	8,1%	19,6%	17,1%
Esportazioni Made in Italy agricolo	0,4%	-17,8%	0,1%	3,6%	8,0%
Esportazioni Made in Italy trasformato	-8,1%	-16,7%	-14,3%	2,0%	7,5%
Esportazioni Made in Italy Industria Alimentare	-10,1%	-16,4%	-12,9%	1,8%	10,7%

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Le esportazioni agro-alimentari sono cresciute in valori correnti nei sei anni 2,2 volte le esportazioni totali dell'economia nazionale, la loro quota è passata dal 7% all'8,2% del totale, il tasso di crescita annuale è sempre stato positivo con l'eccezione del 2009, anno in cui però la variazione è stata decisamente inferiore a quella fatta registrare dall'aggregato totale (-6,4% per il settore agro-alimentare, contro -20,9% per il totale), il tasso di crescita cumulato è risultato sempre positivo, il che testimonia un trend costantemente crescente.

Anche per l'aggregato delle esportazioni agro-alimentari il 2012 è stato un anno comunque difficile, con il tasso di crescita che flette dall'8,5% del 2011 al 5%. Analoga contrazione si rinviene per tutto il comparto del made in Italy (unica relativa eccezione per quanto riguarda le esportazioni del made in Italy agricolo, dove si nota un leggero aumento del tasso di crescita rispetto all'anno precedente). Rimane comunque evidente la differenza di risultato rispetto alle esportazioni totali che crescono soltanto del 3,7% rispetto al 2011.

La capacità delle aziende agro-alimentari nazionali ad agire e competere con successo nei mercati internazionali, in un periodo di crisi profonda e duratura, rappresenta una delle spiegazioni della "tenuta" del settore negli anni 2008-2011, rispetto al resto dell'economia nazionale.

Risultati relativamente differenti sono quelli relativi alle esportazioni dei prodotti agricoli e trasformati denominati "made in Italy". Le statistiche mostrano che le esportazioni di questo specifico sotto-settore hanno sofferto la crisi in maniera evidente. Le tre componenti considerate (agricolo, trasformato e industria agro-alimentare) presentano esportazioni in forte flessione nei primi due anni di crisi (il 2008 e il 2009) per poi riprendersi nei due anni successivi le quote perse, cosicché nel 2011 il volume di esportazioni è risultato sostanzialmente analogo a quello del 2007.

Questa considerazione è confermata dai dati della tabella 1.8 che riporta i tassi medi annui di variazione e la valutazione della percentuale di variazione attribuibile al solo 2012 per le esportazioni.

Infatti, se per le esportazioni totali la crescita rispetto al 2007 è per il 44% attribuibile al solo ultimo anno, per le esportazioni agro-alimentari il 2012 contribuisce "solo" per il 21%. Interessante notare che per tutto il comparto del made in Italy, le esportazioni dopo una riduzione durante gli anni della crisi, hanno ripreso a crescere fino a raggiungere nel 2011 i livelli del 2007. Pertanto tutta la crescita ulteriore è attribuibile esclusivamente a quanto avvenuto nel 2012.

La tabella 1.8 riporta tassi medi annui di variazione e valutazione della percentuale di variazione attribuibile al solo 2012 per le esportazioni.

Tabella 1.8 - Tassi medi annui di variazione e percentuale di riduzione attribuibile al 2012

Esportazioni e Importazioni	TMAV 2007-2012	TMAV 2007-2011	% di variazione attribuibile al 2012
Esportazioni totale	1,7%	1,2%	44%
Esportazioni Agro-alimentare	5,3%	5,4%	21%
Made in Italy agricolo esportazioni	0,9%	0,1%	95%
Made in Italy trasformato esportazioni	1,1%	0,0%	99%
Made in Italy Ind. Alim. esportazioni	1,7%	0,0%	100%

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

L'ultimo elemento della domanda aggregata è costituito dagli investimenti che hanno fatto registrare, nel settore agricolo, un crollo nel 2008, con il -15,4% rispetto all'anno precedente, flessione sensibilmente superiore a quanto rilevato per l'intera economia (-

3,7%). Negli anni successivi si è assistito a una lenta ripresa, con valori di tassi di crescita debolmente superiori al dato complessivo e tali comunque da riportare nel 2012 il valore degli investimenti allo stesso livello del 2007.

Seguendo un trend ormai consolidato, l'occupazione si riduce quasi costantemente in tutti gli anni considerati. Gli occupati totali del settore scendono dai quasi 870.000 del 2007 agli 849.000 del 2012, una contrazione più che giustificata sia dai fattori strutturali interni e caratteristici del settore, sia dal fattore esogeno rappresentato dalla crisi economica. Questa riduzione ha come conseguenza economica che mentre la produttività del lavoro in agricoltura cresce, anche nel 2012, la produttività del capitale, al contrario, flette e la flessione si concentra prevalentemente proprio nel 2012.

La struttura occupazionale agricola risulta differente da quella riscontrabile per il resto dell'economia: la partecipazione femminile al lavoro è sensibilmente più ridotta (circa dieci punti percentuali, senza variazioni di rilievo nei sei anni considerati) e tende a ridursi nel tempo in particolare nella componente "occupati indipendenti".

La composizione del lavoro, tra dipendenti e indipendenti, vede un lento ma tendenziale aumento della quota di dipendenti sul totale, quota che raggiunge il 50% nel 2012, contro una quota di occupati dipendenti nell'intero sistema economico stabilmente fissata al 75% del totale.

La crescita, seppur lenta, della componente dipendente è una delle conseguenze dell'altro rilevante cambiamento strutturale in atto negli ultimi dieci anni: l'ampliamento delle dimensioni medie aziendali a cui è naturalmente connessa una tendenziale variazione della forma di conduzione, sempre più orientata verso l'azienda capitalistica a scapito della contadina.

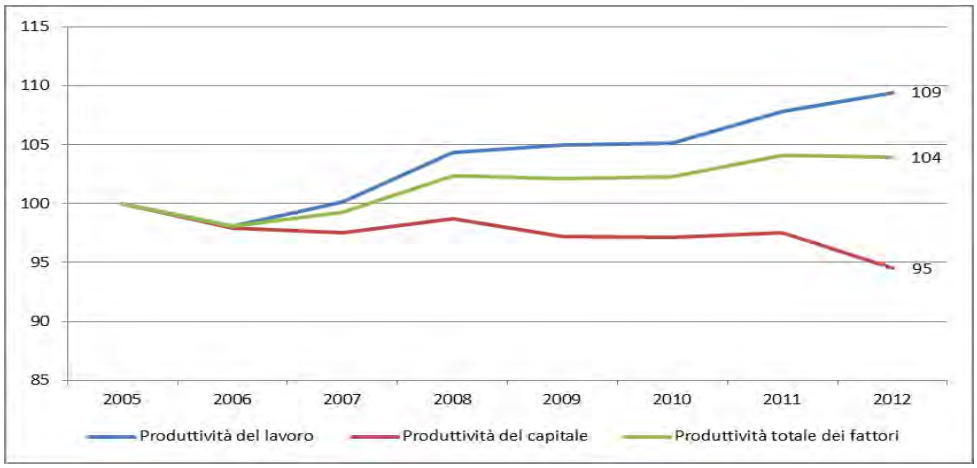
Certamente si tratta di segnali "deboli" ma inequivocabili, anche perché registrabili non solo in Italia ma anche negli altri territori dell'Unione Europea. Ovviamente, la crescita dimensione è stata in larga parte determinata dalla riduzione del numero di imprese attive, riduzione che ha interessato tanto il settore agricolo, quanto il comparto della trasformazione agro-industriale.

In particolare, nell'agricoltura le imprese sono diminuite di 101.000 unità tra il 2007 e il 2012 (dalle 901.952 unità del 2007, alle 809.745 unità del 2012), un valore pari all'11% del totale all'inizio del periodo e la contrazione è avvenuta in modo costante e regolare in tutti gli anni considerati, sicché il 2012 contribuisce alla riduzione complessiva con una percentuali pari soltanto al 19%. Il fenomeno ha andamenti (e dimensioni) del tutto differenti nel caso dell'industria agro-alimentare. In questo comparto la perdita di imprese è stata del 45%, con una contrazione in valore assoluto di 47.000 unità circa (dalle 103.583 del 2007, alle 56.310 unità nel 2012), ma la riduzione è tutta avvenuta sostanzialmente in un solo anno, il 2009, quindi nell'anno immediatamente successivo alla crisi. Il numero di imprese si è poi mantenuto costante tra il 2009 ed il 2012, con riduzioni del tutto marginali (solo 195 tra il 2009 ed il 2012).

La combinazione di riduzione occupazionale, da un lato, delle unità produttive, dall'altro, in concomitanza con un periodo di flessione sistematica del valore aggiunto, hanno prodotto come conseguenza, una variazione nella produttività che ha visto aumentare la produttività del lavoro in tutto il periodo, senza particolarità per il 2012, e contemporaneamente ridurre quella del capitale che per il 95% della dimensione è

attribuibile al solo 2012. La produttività totale dei fattori cresce nell'intro periodo e rimane costante tra il 2011 e il 2012 (grafico 1.1).

Grafico 1.1 - Andamento della produttività dei fattori in agricoltura – 2005=100



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Vista la diversa reazione alla crisi, manifestata dal settore agricolo rispetto al resto dell'economia nazionale, non sorprende verificare che, anche per quanto riguarda credito e sofferenze bancarie, il comportamento del settore è stato meno negativo e comunque concentrato in questo ultimo anno.

La tabella 1.9 mette in evidenza sia gli andamenti nel periodo disponibile del credito erogato, per l'economia nel suo complesso e per il settore agricolo nello specifico, sia gli andamenti delle sofferenze, anche in questo caso per entrambi gli aggregati settoriali.

Tabella 1.9 - Andamento degli impieghi e delle sofferenze nel totale e per il settore agricolo

Impieghi e sofferenze	TMAV 2011-2012
Credito impieghi totale	-3.48%
Credito impieghi settore agricoltura	0.97%
Credito impieghi prodotti alimentari	-0.84%
Credito: sofferenze lorde totali	17.89%
Credito: sofferenze lorde agricoltura	14.60%
Credito: sofferenze lorde prodotti alimentari	11.97%

Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia

L'agricoltura aumenta i propri impieghi, quindi il credito per investimenti e attività di produzione, anche se solo dell'1% circa tra il 2011 ed il 2012, fatto decisamente rilevante anche in considerazione della forte compressione degli impieghi registrata nel complesso dell'economia: -3,5% in un solo anno.

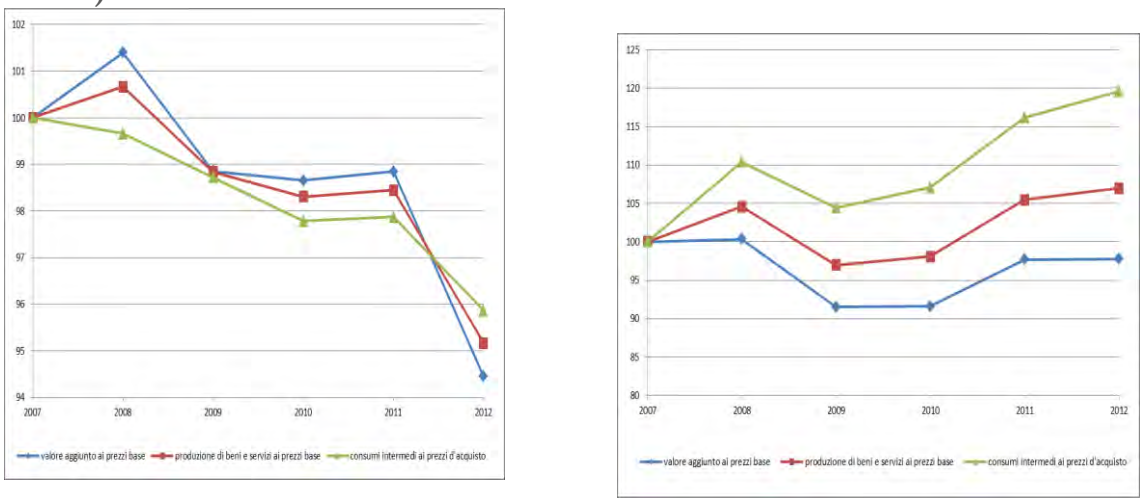
Anche dal lato delle sofferenze, il settore agricolo si comporta meglio, incrementando il volume di sofferenze del 14%, tra punti in meno di quanto verificato a livello complessivo e quasi tre punti in più di quanto accaduto nel comparto dei prodotti alimentari.

1.3. APPROFONDIMENTI SU VARIABILI CHIAVE

1.3.1. CONSUMI INTERMEDI

Nel 2012 la spesa per i consumi intermedi dell'agricoltura, inclusa la silvicoltura e la pesca, è stata pari a 25.040 milioni di euro correnti con un rialzo del 2,9% rispetto al 2011. L'incidenza sempre in valore sulla produzione dell'intero settore agricolo, è lievemente aumentata passando dal 46,4% del 2011 al 47,1% del 2012. Da evidenziare però che l'aumento, in valore, dei consumi intermedi è la conseguenza di un sostenuto aumento dei prezzi (+5,1%) e di una diminuzione delle quantità utilizzate (-2,1%). Tale risultato è stato influenzato, tra l'altro, da una ripresa dei prezzi dei prodotti venduti dagli agricoltori in atto già dal 2010.

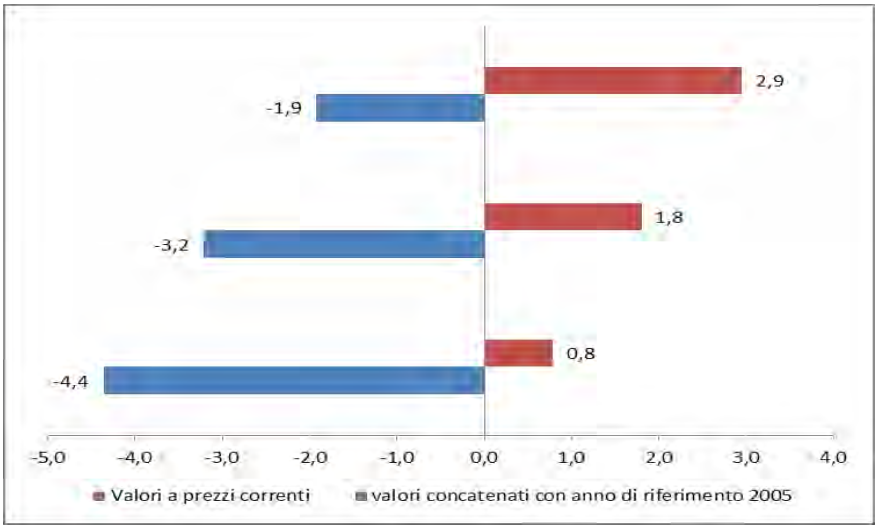
Grafico 1.2 - Produzione, consumi intermedi e valore aggiunto ai prezzi di base della branca Agricoltura, Silvicoltura e Pesca – Indice, 2007=100 - Valori concatenati (grafico di sinistra), valori a prezzi correnti (grafico di destra)



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

In particolare, per il comparto delle produzioni vegetali, animali, caccia e servizi connessi il calo del livello produttivo del 3,2%, rispetto al 2011, è stato recuperato solo grazie all'aumento dei prezzi dei prodotti venduti (+5,2%) che ha bilanciato un pari aumento dei prezzi dei mezzi tecnici acquistati (+5,0%) per l'esecuzione dei diversi processi produttivi.

Grafico 1.3 - Produzione, consumi intermedi e valore aggiunto ai prezzi di base del comparto produzioni vegetali, variazione 2011/2012, valori percentuali



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Ad eccezione prodotti fitosanitari che hanno mostrato un aumento dell'1,4%, su base annua, tutte le principali categorie di consumi intermedi, quali mangimi e altre spese per il bestiame (-2,1%), sementi e piantine (-1,2%), energia motrice (-1,9%), concimi (-2,3%), reimpieghi (-4,7%) e altri beni e servizi (-1,2%) hanno registrato una sostanziale diminuzione delle quantità utilizzate rispetto al 2011. In particolare, per i servizi di intermediazione finanziaria e creditizia indirettamente misurati (Sifim) la variazione negativa è stata pari al 4,1%, rispetto al 2011.

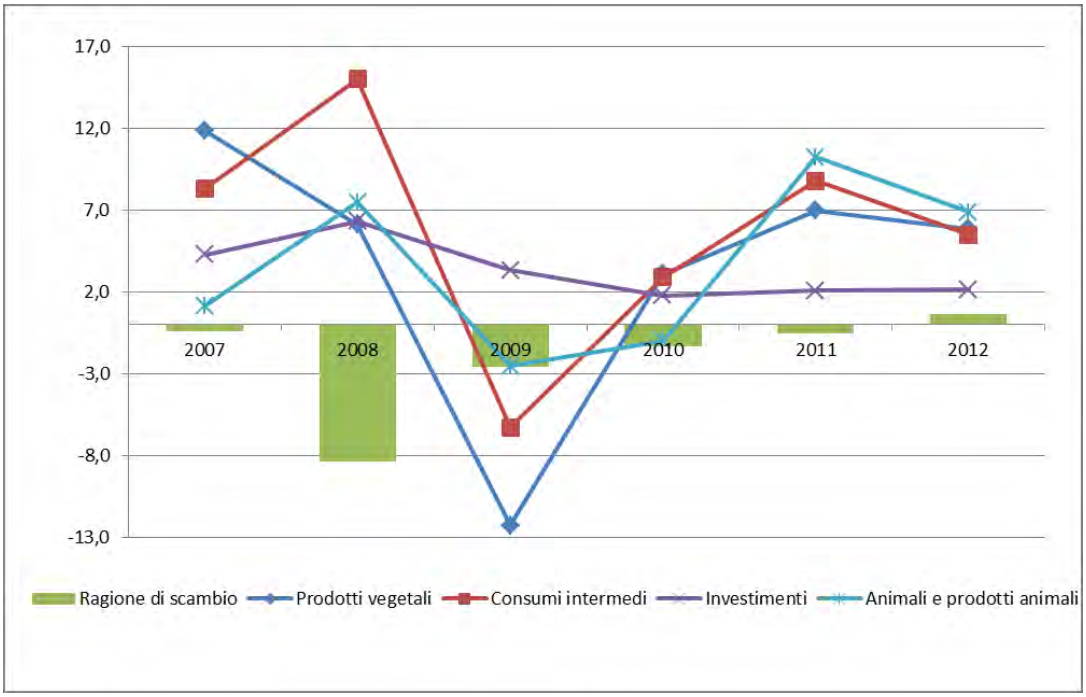
Al contrario l'aumento dei prezzi ha interessato non solo i Sifim (+4,5%) ma anche le altre categorie di consumi intermedi: primo fra tutti l'energia motrice (+11,8%), seguito dai concimi (+6,6%), dai mangimi e spese varie per il bestiame (+4,9%), dalle sementi e piantine (+3,6%), dai reimpieghi (+2,5%) e dai prodotti fitosanitari (+2,3%).

I consumi intermedi forestali sono diminuiti, in quantità dell'11,9%, registrando un aumento dei prezzi del 4,4%; quelli della pesca e acquacoltura hanno registrato un calo in termini di volume del 4,5% mentre in termini di prezzo hanno subito un rialzo medio dell'8,9%.

Relativamente alla "ragione di scambio" degli agricoltori, si registra per il 2012, un andamento leggermente positivo (+0,6%) dal momento che i prodotti zootecnici venduti dagli agricoltori hanno fatto registrare un incremento del 7% rispetto al 2011, accompagnato da quello del 6% dei prodotti vegetali, hanno controbilanciato la variazione positiva dei prezzi dei consumi intermedi (+5,5%).

L'ascesa dei prezzi evidente dal 2010 ha subìto una flessione nel primo semestre del 2012 per poi riprendersi nella seconda parte dell'anno.

Grafico 1.4 - Indice dei prezzi dei prodotti acquistati e venduti dagli agricoltori e ragione di scambio



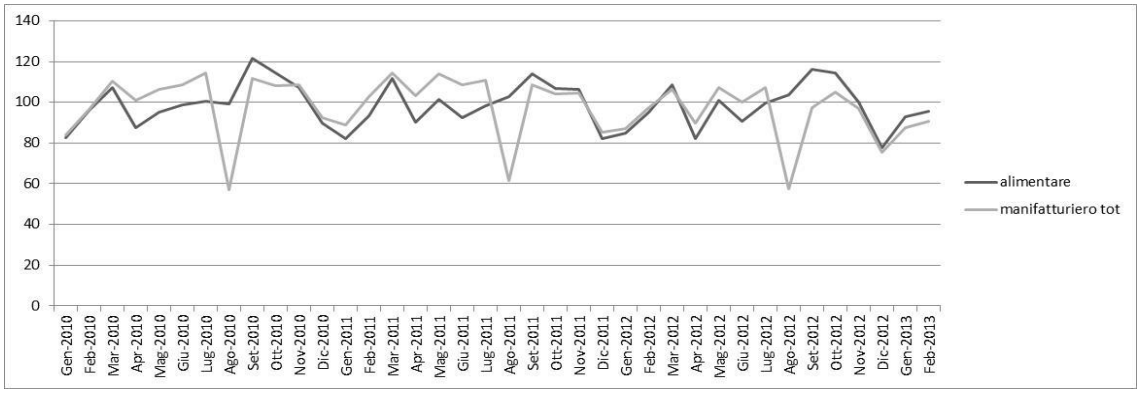
Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

1.3.2. INDUSTRIA ALIMENTARE

L'industria agroalimentare nazionale ha mostrato nel 2012, una crescita del fatturato di 2,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente, confermandosi, ancora una volta, il settore manifatturiero più importante per l'Italia dopo il metalmeccanico. Il comparto alimentare rappresentava circa il 10,7% dell'intero settore manifatturiero in termini di occupazione e l'11% per valore aggiunto. D'altro canto, il settore movimenta un indotto estremamente significativo (ad esempio, logistica, packaging, etc) e quindi rappresenta di fatto un motore di fondamentale importanza per l'intera economia nazionale. L'industria alimentare si dimostra sempre più un settore orientato all'esportazione, e infatti è proprio nelle vendite estere che l'indice del fatturato dell'industria alimentare mostra elevati trend di crescita.

Chiaramente la crisi economica ha avuto riflessi anche nell'industria alimentare, che negli ultimi due anni ha mostrato tassi di crescita inferiori rispetto al trend di lungo periodo, anche se le difficoltà della produzione dell'industria alimentare italiana sembrano in ogni caso più contenute rispetto al settore manifatturiero nel complesso (grafico 1.5).

Grafico 1.5 – Indice della produzione dell'industria alimentare rispetto al manifatturiero

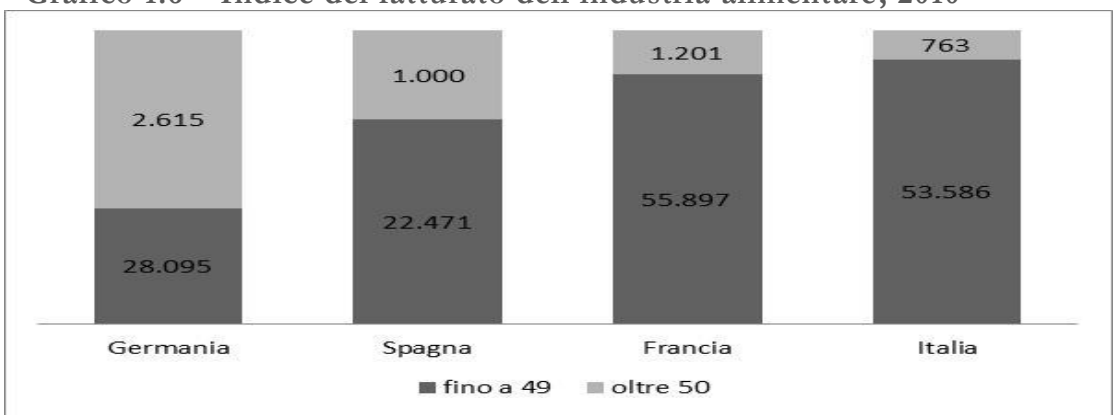


Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Dal punto di vista strutturale, l'industria alimentare italiana è uno dei più importanti a livello comunitario: infatti, sulla base dei dati Eurostat, l'Italia si conferma il secondo paese per numero di imprese alimentari, preceduta solo dalla Francia. Inoltre, sempre secondo l'Eurostat in Italia, il numero di imprese operanti nel settore alimentare è aumentato a un tasso medio annuo – tra il 1999 e il 2007 -dello 0,5%, in controtendenza rispetto al totale della manifattura (-1,1% su base annua). Negli altri maggiori paesi europei il tasso di crescita del comparto alimentare è stato invece inferiore a quello della manifattura.

È altrettanto vero che la numerosità delle imprese alimentari nazionali è espressione dell'estrema polverizzazione del tessuto produttivo e, in particolare, tra i primi quattro paesi di produzioni di prodotti alimentari in Europa, l'Italia mostra la minore incidenza per le imprese con un numero di addetti superiore alle 50 unità (grafico 1.6). La presenza di piccole e medie imprese è sicuramente un elemento distintivo del settore alimentare e a queste che vanno oltre il 60% del fatturato del settore e il 36% della forza lavoro totale (Eurostat, 2010).

Grafico 1.6 – Indice del fatturato dell'industria alimentare, 2010



Fonte: elaborazioni INEA su dati EUROSTAT

Sulla base di questi elementi l'industria alimentare può rappresentare uno dei settori su cui il Paese può e deve puntare per la ripresa economica dell'Italia. Basti pensare che l'Istat indica il settore agro-alimentare come uno dei più competitivi sul mercato nazionale[3].

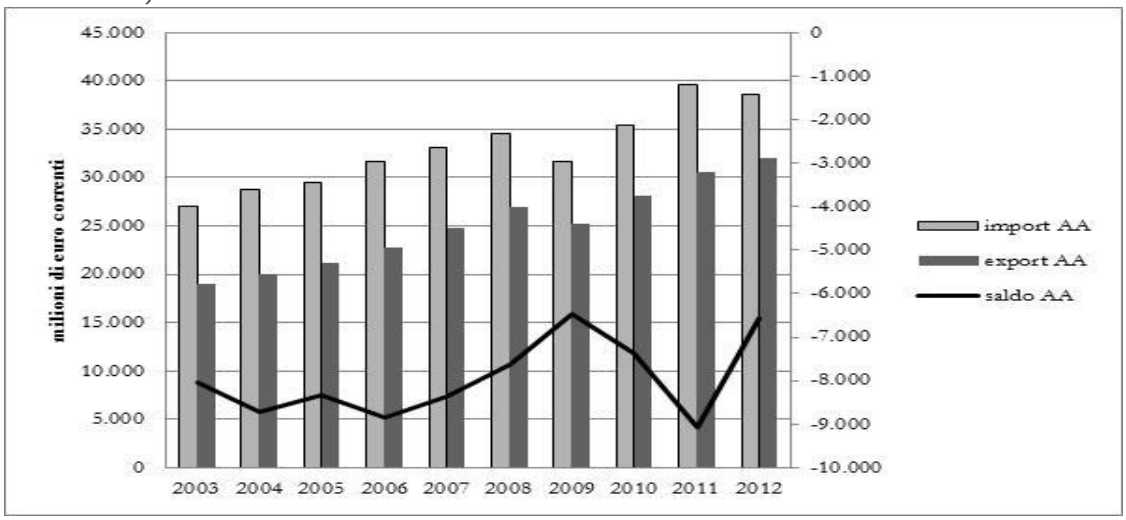
Ma data la struttura del settore, un fattore chiave per la crescita della competitività è che il settore si organizzi in maniera sistemica mediante la gestione condivisa di infrastrutture fisiche e logistiche, l'ottimizzazione della *supply chain* per consentire il contenimento dei costi e l'implementazione di strategie di sostenibilità e di innovazione (si veda la parte II all'interno di questo rapporto).

1.3.3 COMMERCIO ESTERO DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Gli andamenti degli scambi agroalimentari hanno consentito una riduzione della bilancia commerciale del settore. Infatti, l'agroalimentare ha una consolidata dipendenza dall'estero (grafico 1.7), anche se tra il 2011 e il 2012 si è registrato un migliorato del saldo commerciale di 2,5 miliardi. Anche il saldo normalizzato del settore è migliorato, pur restando una situazione generale di dipendenza dall'estero, con un saldo normalizzato pari a -9,3.

La componente più significativa delle esportazioni agroalimentari dell'Italia è quella degli alimenti trasformati (19 miliardi di euro), seguita a distanza dalle bevande (6,2 miliardi di euro) e dal settore primario (5,6 miliardi di euro).

Grafico 1.7 – Commercio Agroalimentare dell'Italia e saldo commerciale, 2000-2012, milioni di euro correnti.



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Le esportazioni di alimenti trasformati - soprattutto industriale ma sempre di più anche da parte di aziende agricole che inglobano il processo di prima trasformazione - mostrano la

[3] Istat (2013), Rapporto sulla Competitività delle imprese e dei settori produttivi.

maggiore dinamicità, con una crescita pressoché ininterrotta nell'ultimo decennio . Anche le bevande fanno segnale performance positive e in costante crescita.

Per il settore primario, invece, oltre il 75% delle esportazioni è rappresentato dai prodotti vegetali e tra questi la componente principale è la frutta fresca (escluso agrumi) con2,4 miliardi di euro e con un trend di vendite in crescita rispetto al 2011 di quasi cinque punti percentuali, seguita dagli ortaggi freschi, con oltre un miliardo di euro e un incremento dell'1% (tabella 1.10).

Tabella 1.10 – Prodotti di scambiati del settore primario, 2012 (milioni di euro)

Prodotti del settore primario	**import**	**Var.% 2012/2011**	**export**	**Var.% 2012/2011**
Cereali	2.406,90	*-13,7*	153,7	*-44,6*
Legumi ed ortaggi freschi	851,7	*-3,4*	1.123,20	*1,2*
di cui da seme	*180,3*	*97,6*	*44,6*	*21,6*
Legumi ed ortaggi secchi	217,6	*10,9*	35,2	*-11,6*
di cui da seme	*176,6*	*2,9*	*96,6*	*4*
Agrumi	289,3	*19,2*	161	*-12,7*
Altra frutta fresca	1.024,50	*-7*	2.438,00	*4,9*
Frutta secca	735,9	*1,8*	274,8	*2,5*
Vegetali filamentosi greggi	106,5	*-32*	10,7	*-8,7*
Semi e frutti oleosi	774,4	*12,1*	59,8	*-26,3*
Cacao, caffè, tè e spezie	1.599,60	*2,3*	70	*14,1*
Prodotti del florovivaismo	486,6	*-5,6*	678,3	*1,6*
Tabacco greggio	25,2	*13,2*	266,7	*29,6*
Altri prodotti agricoli	75,1	*-2,5*	94	*-3,2*
Animali vivi	1.473,50	*0,2*	61,1	*15,4*
di cui da riproduzione	*160,6*	*34,8*	*30,4*	*8*
di cui da allevamento e da macello	*1.289,40*	*-2,9*	*17,3*	*37,5*
Altri prodotti degli allevamenti	442,1	*-5,7*	66,2	*-5,6*
Prodotti della silvicoltura	716,6	*-26,6*	130,6	*-12,2*
Totale settore primario	**12.320,10**	***-5,5***	**5.842,10**	***-0,4***

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Tabella 1.11 – Prodotti di scambiati del settore alimentare, 2012 (milioni di euro)

Prodotti del settore alimentare	import	Var.% 2012/2011	export	Var.% 2012/2011
Derivati dei cereali	1.242,10	*1,6*	4.323,00	*6,3*
di cui pasta alimentare	*67,4*	*13,1*	*2.066,70*	*6,7*
di cui prodotti da forno	*727,9*	*6,1*	*1.476,20*	*9,1*
Zucchero e prodotti dolciari	1.987,00	*11,5*	1.577,00	*15,2*
Carni fresche e congelate	4.537,70	*0*	1.146,10	*1,5*
di cui carni fresche e congelate bovine	*2.081,80*	*-1,7*	*526,8*	*4,6*
di cui carni fresche e congelate suine	*1.883,00*	*1,8*	*168,2*	*-1,3*
di cui carni fresche e congelate ovi-caprine	*133,6*	*-7*	*12,9*	*-0,5*
di cui carni fresche e congelate avicole	*125,2*	*3,2*	*290,1*	*-5,4*
Carni preparate	348,7	*0,9*	1.239,70	*6,5*
di cui carni preparate suine	*188,1*	*-0,3*	*1.083,30*	*7,3*
Pesce lavorato e conservato	3.270,20	*-3,6*	315,7	*-2,5*
Ortaggi trasformati	862	*-8,8*	2.035,30	*4,8*
Frutta trasformata	561,3	*1,5*	1.075,70	*8,2*
Prodotti lattiero-caseari	3.643,80	*-7,2*	2.474,80	*3,5*
di cui latte	*858*	*-12,5*	*12,2*	*31,8*
di cui formaggio	*1.622,50*	*-3,7*	*1.975,80*	*3,5*
Olii e grassi	2.935,40	*-3*	1.830,10	*2,8*
di cui olio d'oliva	*1.154,40*	*-4,5*	*1.268,70*	*2,5*
Panelli e mangimi	1.850,90	*4,6*	632,2	*19,5*
Altri prodotti dell'industria alimentare	1.627,10	*0,8*	2.690,50	*8,3*
Altri prodotti alimentari	1.368,50	*-1,1*	382,8	*-2,1*
Totale Industria Alimentare	**24.234,80**	***-1,1***	**19.723,00**	***6,2***

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Il vino è una delle componenti più importanti degli scambi agroalimentari nazionali con 4,8 miliardi di euro venduti, in crescita di 7 punti percentuali rispetto al 2011. Della voce vino, quella con un maggior *appeal* sui mercati esteri è quella dei vini confezionati di qualità (3,1 miliardi di euro, ossia +4,5% rispetto al 2011). In ogni caso nel 2012 sono state estremamente interessanti le *performance* degli spumanti, che crescono di 15,8 punti percentuali rispetto al precedente anno.

In riferimento, invece, alle importazioni agroalimentari, la componente più significativa è, anche in questo caso, la quella degli alimenti trasformati (24,2 miliardi di euro), seguita dal settore primario (12,3 miliardi di euro). Per i prodotti agricoli, la principale componente è quella dei cereali con 2,4 miliardi di euro (-13,7% rispetto al 2011), seguita dalla voce "Cacao, caffè, tè e spezie" con 1,6 miliardi di euro (+2,3%) e animali vivi con 1,5 miliardi di euro (+0,2%) (tabella 1.11). Invece, la componente dei prodotti trasformati di maggiore importazione è quella delle carni fresche e congelate con 4,5 miliardi di euro, i prodotti lattiero caseari con 3,6 miliardi di euro e pesce lavorato e conservato con 3,2 miliardi di euro. Molti dei principali prodotti alimentari di importazioni sono in contrazione per effetto probabilmente della difficoltà dei consumi alimentari sul mercato nazionale.

Gli scambi con l'estero dei prodotti agroalimentari italiani sono molto concentrati non solo sotto il profilo merceologico ma anche geografico. Infatti, per quanto riguarda l'esportazione la quota più rilevante (66,8%) è venduta nel mercato comunitario. In riferimento ai principali paesi di destinazione, questi sono Germania, Francia, Stati Uniti e Regno Unito. In questi paesi, così come in buona parte dei primi dieci paesi di esportazione (tranne la Spagna) si registra un incremento delle esportazioni rispetto al 2011 dovuto all'incremento delle quotazioni e ad una riduzione delle quantità vendute. Meno importanti ma piuttosto dinamiche sono le vendite su mercati più distanti e meno tradizionali, come il sud est asiatico, il Giappone, la Russia.

Sul fronte delle importazioni, oltre il 70% delle importazioni è di provenienza comunitaria. I primi paesi di destinazione delle importazioni italiane sono Francia, Germania e Spagna. Nel caso delle importazioni sono in generale contrazione, riducendosi principalmente la quantità acquistate rispetto ai prezzi delle merci. Credono altresì le importazioni dai nuovi Stati membri, nonché da nuovi paesi fornitori quali Africa e America latina.

In definitiva, l'analisi del commercio agroalimentare dell'Italia mostra come il settore riesca a ben posizionarsi rispetto ai concorrenti sul mercato internazionale. Ciononostante l'agroalimentare nazionale potrebbe correre in futuro il rischio concreto di non riuscire a cogliere tutte le occasioni di crescita della domanda globale a causa sia della ridotta dimensione delle imprese italiane, sia delle carenze di infrastrutture logistiche e distributive necessarie alla promozione dell'internazionalizzazione. D'altro canto questi elementi rischiano di lasciare sempre più margini di manovra al vasto mercato del falso *Made in Italy* proprio in considerazione del fatto che i prodotti del *Made in Italy* non riescono a raggiungere i mercati di domanda potenziale (si veda box seguente).

BOX DI APPROFONDIMENTO

Contraffazione merceologica delle produzioni agroalimentari e sistema di controllo e vigilanza per la tutela della qualità e la repressione delle frodi

Di Annalisa Zezza

L'indiscussa reputazione di qualità della produzione agroalimentare italiana derivante dalla grande varietà e pregio delle materie prime agricole, dal forte legame tra queste e il territorio nella sua accezione più ampia, che ne include il paesaggio e la tradizione gastronomica, rappresenta un elemento fondante della strategia per il recupero della competitività di tale produzione sul mercato nazionale ed estero. Le esportazioni di prodotti legati al *"made in Italy"* , che rappresentano una componente particolarmente importante della bilancia commerciale del nostro paese, si identificano con i prodotti della dieta mediterranea e richiama direttamente alcune produzioni tipiche del nostro territorio, vino, olio d'oliva, formaggi a denominazione di origine protetta, ma anche pasta e ortofrutticoli freschi e trasformati.

Proprio il valore economico di tali prodotti determina forti spinte alla contraffazione e all'imitazione, generando uno sfruttamento indebito di un'identità e di un "saper fare" generato invece dalla parte migliore del nostro settore agroalimentare.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, in collaborazione con il CENSIS, ha stimato in circa sette mila miliardi di euro il fatturato complessivo della contraffazione nel 2010 di cui il 15,7% pari a oltre mille miliardi di euro, costituisce la quota attribuibile al settore "Prodotti alimentari e bevande". Tale peso è risultato in riduzione rispetto alla quota del 16,2% stimata nel 2008. La stessa fonte ha stimato l'impatto del mercato del falso sull'economia italiana,

partendo dall'ipotesi che , in assenza di contraffazione, la spesa dei consumatori si manterrebbe costante sostituendo l'acquisto del prodotto contraffatto con un prodotto originale. Complessivamente, secondo tale studio, se si fossero venduti solo prodotti originali si sarebbe avuta produzione aggiuntiva per oltre 13 miliardi di euro pari a circa 5,5 miliardi di valore aggiunto pari allo 0,35% del PIL ed un aumento dell'occupazione dello 0,41%. La contraffazione nel settore agroalimentare è seconda solo a quella che si realizza nei settori dell'abbigliamento e accessori e dei CD, DVD e altro materiale audio/video.

La tabella 1.12 mostra l'impatto settoriale della contraffazione nell'agroalimentare: se i settori più colpiti, sia in termini di reddito che di occupazione sono il settore primario e l'industria agroalimentare, non è trascurabile nemmeno l'effetto sugli altri settori, in particolare sul commercio, sulle attività professionali e sui trasporti. Ai danni sull'economia si somma il mancato gettito per l'erario che viene complessivamente stimato in oltre 4,6 miliardi di euro.

Tabella 1.12 - Impatto generato sull'economia nazionale - Settore agroalimentare e delle bevande

	Valori assoluti				Valori percentuali		
	Domanda finale	Produzione attivata	Valore aggiunto	Occupati attivati	Produzione attivata	Valore aggiunto	Occupati attivati
Agricoltura silvicoltura e pesca		393	270	11.643	16	27	50
Prodotti alimentari e bevande	1.085	1.340	359	5.477	54	36	23
Altri settori		739	384	6.410	30	38	27
Totale	**1085**	**2.472**	**1.013**	**23.530**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Censis – MSE (2012)

A queste cifre si aggiungono quelle relative all'*italian sounding* – vere e proprie imitazioni – in quanto beni prodotti in altri paesi ma identificati come italiani, suggerendo al consumatore un'origine o un legame con il nostro paese attraverso richiami impropri nell'etichettatura, nella pubblicità o l'utilizzo di nomi e marchi.

Se puntare sulla qualità è da un lato una scelta strategica per le imprese dell'agroalimentare italiano che richiede complesse strategie di valorizzazione commerciale alle imprese, dall'altro assume un ruolo fondamentale l'azione pubblica di lotta alla contraffazione nel settore agroalimentare. Ancor di più se si considera la gravità della presenza mafiosa nel settore agro-alimentare italiano, sottolineata dalle conclusioni dell'ultima Commissione Parlamentare di Inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale. La legge del 23 luglio 2009, n.99, nota come Legge Sviluppo, ha fornito importanti direttive per il rafforzamento della lotta alla contraffazione, inasprendo le sanzioni e prevedendo sanzioni pecuniarie fino a 20.000 euro e la reclusione sino a due anni per chi altera prodotti agroalimentari di origine protetta (art.517 quater). La legge prevede oltre alla confisca del prodotto, anche il sequestro dei beni che servono a commettere il reato come macchinari, capannoni, attrezzature.

I controlli sulla qualità merceologica vengono effettuati in Italia dall'ICQRF del MIPAAF, insieme anche al Corpo Forestale dello Stato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza e le Capitanerie di porto.

I prodotti più controllati, in quanto maggiormente soggetti ad alterazioni merceologiche, sono il vino, l'olio d'oliva, i prodotti lattiero-caseari e i prodotti biologici.

Nel caso del vino le principali contraffazioni verificate nei controlli riguardano la qualificazione di vini comuni come vini di qualità, la produzione, distribuzione e vendita di vini DOP e IGP non conformi ai disciplinari, la detenzione e vendita di mosti o vini sottoposti a trattamenti non ammessi. Nel 2011 sono stati effettuati sequestri per circa sette milioni di euro. Nel caso dei prodotti lattiero caseari le principali contraffazioni riguardano la

commercializzazione di formaggi di bufala o di pecora, sia DOP che generici, ottenuti con l'impiego parziale di latte vaccino, l'impiego nella produzione di formaggi DOP di latte sprovvisto sei requisiti di tracciabilità, l'usurpazione, imitazione o evocazione delle denominazioni protette per designare formaggi generici, la commercializzazione di DOP non corrispondenti ai disciplinari e, infine, l'uso di sostanze non consentite e le irregolarità nelle etichettatura. Nel caso dell'olio d'oliva i resti più frequenti riguardano la commercializzazione di olio d'oliva extravergine miscelato con olio di semi o con olio d'oliva di qualità inferiore, l'usurpazione delle denominazioni protette, il mancato adempimento degli obblighi relativi alla tracciabilità, le violazioni nell'etichettatura.

Atro aspetto fondamentale rimane quello dell'educazione e sensibilizzazione dei consumatori. La difficoltà oggettiva che il consumatore incontra nella verifica della qualità concernente le modalità con cui un bene è stato prodotto e che, contrariamente a quanto accade in altri comparti, lo vede inconsapevole e anche vittima, danno assoluto rilievo ad strumenti quali certificazioni e controlli.

1.3.4. CONSUMI AGROALIMENTARI

Sulla base degli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT, si riduce la spesa media mensile delle famiglie, pari, in valori correnti, a 2.419 euro (-2,8% rispetto all'anno precedente). Diminuisce anche la spesa alimentare mensile delle famiglie, passando da 477 a 468 euro. In riferimento ai prodotti alimentari, il contenimento della spesa passa per strategie messe in atto dalle famiglie per fronteggiare il periodo di crisi e l'innalzamento dei prezzi quali, ad esempio, la razionalizzazione quali-quantitativa dei generi alimentari acquistati, l'aumento della spesa in *discount,* l'aumento di prodotti primo prezzo, prodotti in promozione e scontata e prodotti *private label*.

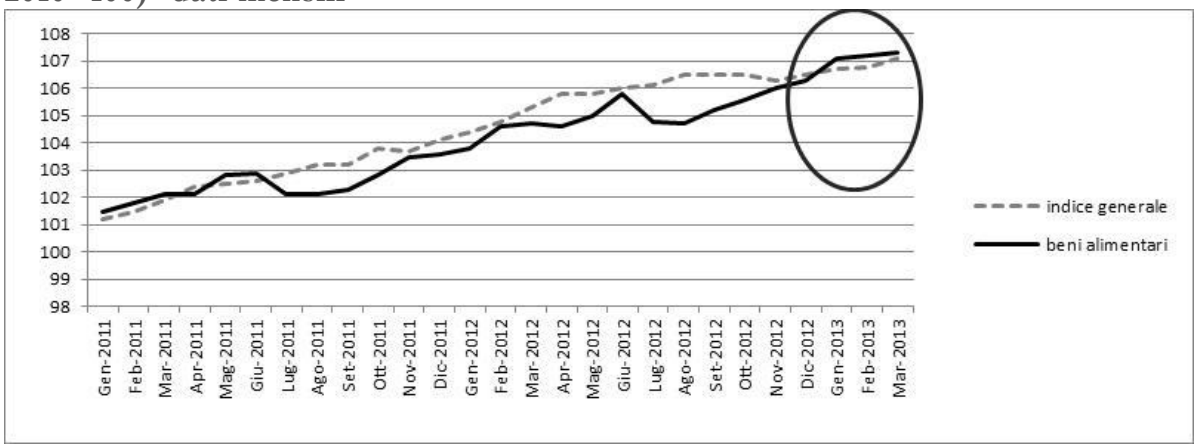
D'altro canto c'è un elemento che più di altri descrivono l'attuale crisi, ovvero la fiducia dei cittadini italiani sia rispetto al quadro economico generale dell'Italia che a quello relativo alla situazione personale. In riferimento alla situazione economica del Paese, l'ISTAT mostra per il 2012 un generale clima di sfiducia rispetto al 2011, confermata anche nei primi dati del primo trimestre del 2013. Per quanto riguarda il clima di fiducia personale dei consumatori, si segnala, anche in questo caso, il peggioramento del giudizio sul bilancio economico della famiglia, anche per il primo trimestre del 2013 rispetto al trimestre precedente. Questo quadro generale di sfiducia si innesta in una significativa diminuzione del reddito disponibile delle famiglie, una diminuzione della propensione al risparmio, un aumento delle spese incomprimibili e un incremento del prelievo fiscale (tabella 1.13). In aggiunta, il marcato aumento dei prezzi dei prodotti alimentari registrato nel 2012 (+2,6%), e continuato nei primi mesi del 2013, aggrava ancora di più la propensione all'acquisto delle famiglie italiane. D'altro canto i primi mesi del 2013 mostrano un incremento del prezzo dei generi alimentari anche al di sopra dell'indice generale (grafico 1.8).

Tabella 1.13 - Potere d'acquisto, pressione fiscale e propensione al risparmio delle famiglie italiane

	2008	2009	2010	2011	2012
potere d'acquisto del reddito disponibile	-1,4	-2,5	-0,5	-0,6	-4,8
carico fiscale e contributivo corrente	29,4	29,5	29,7	29,4	30,3
propensione al risparmio	12,1	11,2	9,4	8,7	8,2

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

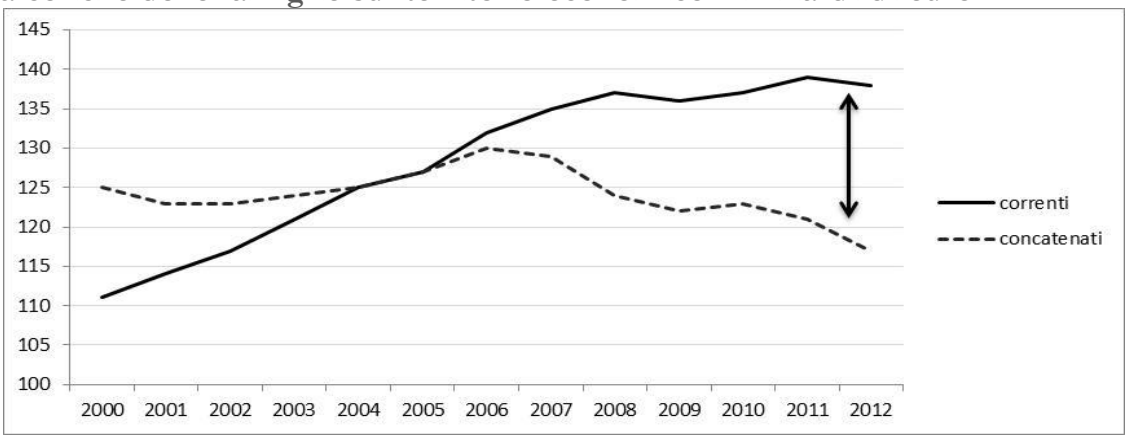
Grafico 1.8 - Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (base 2010=100)- dati mensili



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Di fatto, gli andamenti dei consumi alimentari sono il frutto di andamenti di lungo periodo in cui, dal 2000 al 2012, si assiste ad un continuo aumento della spesa a valori correnti e ad un ridimensionamento di quella a valori costanti per effetto dell'innalzamento dei prezzi. Nel 2012 si registra, nello specifico, ad una contrazione della spesa per generi alimentari a valori correnti dello 0,7% (portandosi a 137,8 miliardi di euro) e una contrazione ancora ancor più a valori costanti (-3%).

Grafico 1.9 - Spesa per consumi di generi alimentari e bevande non alcoliche delle famiglie sul territorio economico – miliardi di euro



Fonte: elaborazioni su dati Istat

La voce principale mensile di spesa delle famiglie italiane è la carne, seguita da frutta e ortaggi e pane e cereali. Rispetto queste voci, in valore corrente, il 2012 rispetto al 2011, mostra una contrazione di quasi 3 punti percentuali rispettivamente per carne e pane e cereali, mentre rimangono stabili i consumi di frutta e ortaggi.

Da alcuni anni, infatti, come già sopra evidenziato, si assiste ad un ripensamento dei comportamenti di acquisto, un crollo dei volumi generali acquistati e lo spostamento verso le merceologie più economiche (dalle carni rosse al pollame, dal vino alla birra), scivolando lungo la scala di prezzo dai prodotti di marca a quelli a marchio commerciale e da questi ultimi a quelli senza marca, i cosiddetti prodotti primo prezzo. A questo generale ritorno all'essenzialità fa da contraltare la crescita dei consumi di prodotti a denominazione di origine, prodotti salutistici e funzionali e si allarga la penetrazione di consumo dei prodotti biologici. In riferimento a quest'ultimo settore, l'ISMEA rileva come i consumi siano in continua crescita (+7,3% in valore rispetto al 2011). Aumentano in particolare molto i dolciumi e snack bio, le bevande analcoliche, ma anche la pasta, il riso, i sostituti del pane e degli ortofrutticoli freschi e trasformati.

1.3.5. LAVORO AGRICOLO

Nel 2012 sono stati rilevati 849 mila occupati agricoli (come già sopra evidenziato), dei quali 428 mila dipendenti (+3,6% rispetto al 2011) e 421 mila indipendenti (-3,7% rispetto al 2011).

Tabella 1.13 – Occupazione e input di lavoro per settore produttivo, 2012 (valori in migliaia e percentuali)

Settore	Occupati	Variazione % sul 2011	Unità di lavoro	Variazione % sul 2011
Agricoltura	849	-0,2	1.186	-3,5
Industria	6.362	-2,7	6.084	-3,0
Industria in senso stretto	4.608	-1,8	4.296	-1,9
Costruzioni	1.754	-5,0	1.788	-5,4
Servizi	15.688	0,7	16.476	-0,2
Totale	**22.899**	**-0,3**	**23.746**	**-1,1**

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

In realtà, come riportato nella tabella 1.13, ad una riduzione contenuta degli occupati in agricoltura è corrisposta una contrazione più consistente dell'input di lavoro[4] (-3,5%), in conseguenza del notevole incremento della quota di occupati a tempo parziale. Tale fenomeno ha riguardato tutti i settori ma in misura maggiore il settore delle costruzioni e quello agricolo, mentre non si è esteso all'insieme dei servizi, dove gli occupati hanno continuato a crescere (+0,7%) rispetto al 2011.

[4] In termini di unità di lavoro standard di contabilità nazionale

Com'è noto, data la prevalenza di aziende familiari presenti in Italia, la riduzione dell'occupazione indipendente è attribuibile in modo principale al forte tasso di mortalità delle aziende agricole registrato dalle Camere di Commercio nel corso del 2012 (-16.791 imprese). Tale osservazione potrebbe in parte spiegare anche la variazione negativa dell'occupazione dipendente ravvisabile nella manodopera, familiare e non, in esse impiegata. Infine, il forte carattere stagionale dell'attività agricola e la scarsa fiducia degli imprenditori nella ripresa economica hanno condotto a un uso più esteso del part-time.

Tabella 1.14 - Occupati per tipologia di orari, posizione professionale e carattere dell'occupazione, 2012 (valori in migliaia e valori percentuali)

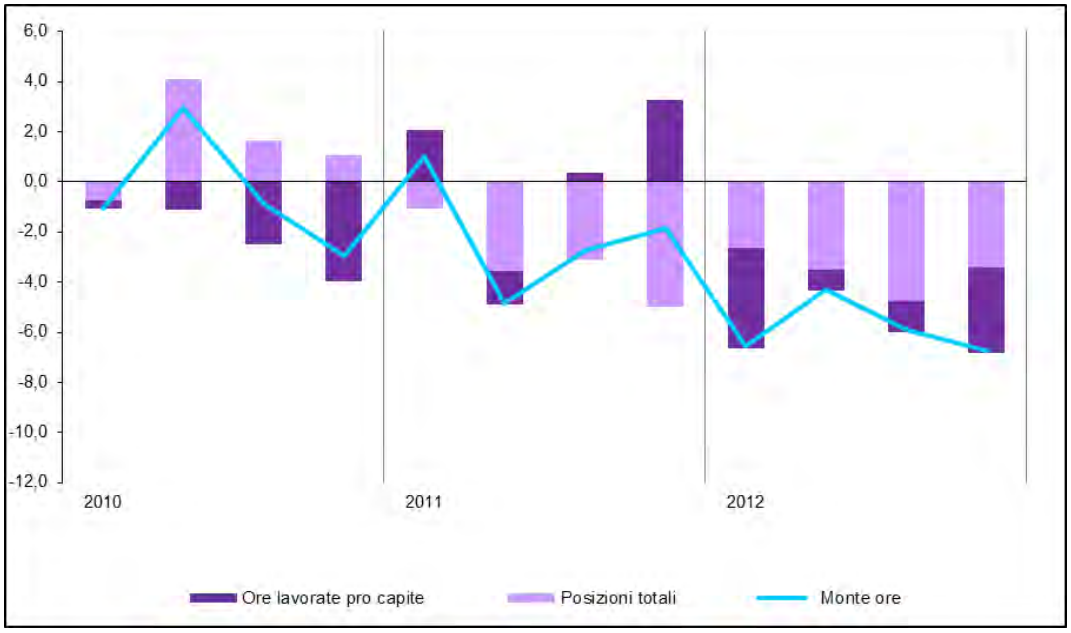
Occupati	Valori	Variazione % sul 2011
Dipendenti	428	3,6
Dipendenti tempo indeterminato	165	-3,9
Dipendenti tempo determinato	263	9,1
Dipendenti tempo pieno	370	0,5
Dipendenti tempo parziale	57	30,2
Indipendenti	421	-3,7
Totali	**849**	**-0,2**

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

Nel 2012, a livello territoriale, la riduzione dei lavoratori nei campi ha colpito soprattutto il Centro (-1,5%) e il Mezzogiorno (-1,0%), mentre si è verificato un aumento al Nord (+1,5%). Il calo dell'occupazione agricola ha riguardato prevalentemente l'occupazione femminile, con una notevole variazione negativa di circa il 12% (-4 mila unità) nell'Italia centrale, rispetto al 2011.

L'accelerazione della crisi nel 2012, anche per il settore agricolo, è evidente se si esamina la domanda di lavoro espressa dalle imprese. Nel 2012 l'input di lavoro, misurato come monte ore lavorate, si è ridotto in maniera continua (grafico 1.10). Ciò è avvenuto dopo un 2011 che, soprattutto nell'ultimo trimestre, aveva fatto ben sperare, con una buona ripresa delle ore lavorate pro capite. Per l'intero 2012 si è registrata una riduzione del numero delle posizioni lavorative e delle ore lavorate pro capite ma occorre sottolineare ancora una volta, che, in particolare nel primo trimestre, l'aggiustamento dell'input di lavoro si è realizzato prevalentemente mediante la riduzione degli orari delle posizioni esistenti, scese in termini tendenziali del 4% a fronte di una diminuzione del 2,6% delle posizioni lavorative. Il terzo trimestre del 2012, al contrario, ha fatto registrare una variazione negativa maggiore delle posizioni lavorative (-4,8%).

Grafico 1.10 - Monte ore lavorate, posizione occupate e ore lavorate pro capite nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca (variazioni tendenziali percentuali)



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

In aumento ancora il lavoro degli stranieri in agricoltura che nel 2012 ha raggiunto il valore di 115 mila occupati con una variazione positiva dell'11% rispetto all'anno precedente e addirittura del 114% rispetto al 2008.

In leggera diminuzione, invece, per il settore agricolo il tasso di irregolarità [5] dell'occupazione (36,3% nel 2012): storicamente molto elevato si è aggravato dal 2007, anno in cui ha registrato una variazione sull'anno precedente del +4%.

1.3.6 CREDITO E INVESTIMENTI

In una situazione di elevata incertezza sulle prospettive economiche bisogna sottolineare che, nel complesso, gli impieghi per il settore agricoltura, silvicoltura e pesca hanno registrato anche negli ultimi mesi del 2012 un leggero aumento tendenziale (+1,0%), a fronte di una persistente variazione negativa degli stessi erogati per il complesso delle imprese (-3,5%).

[5] 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.

Tabella 1.15 – Impieghi bancari per il settore agricolo, dicembre 2012

	Agricoltura[1] (mio.euro)	% su totale finanziamenti	% su produzione agricola[2]
Nord-Ovest	12.355	3,6	104,3
Nord-Est	14.802	5,8	100,6
Centro	8.559	3,9	109,0
Sud	5.249	5,3	42,9
Isole	3.245	7,5	49,9
Totale	44.210	4,6	83,2

[1]Inclusa silvicoltura e pesca

[2]Produzione, ai prezi di base di agricoltura, silvicoltura e pesca

Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia

I prestiti bancari (al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine) all'agricoltura silvicoltura e pesca hanno raggiunto a dicembre 2012 una consistenza di 44,2 miliardi di euro, con un'incidenza sul totale dell'economia del 4,6%. La ripartizione degli impieghi per macroarea geografica segnala che le regioni settentrionali detengono la maggior parte dei finanziamenti, con una tendenza all'aumento; rispetto allo stesso periodo del 2011 sono state registrate variazioni positive del 2,6% (dal +1,9% di settembre) per il Nord ovest e dell' 1,4% (dal +0,6% di settembre) per il Nord-est. Al contrario, le Regioni centrali e meridionali hanno registrato variazioni negative dei finanziamenti bancari per il settore agricolo, pari a -0,5% e -1,4, rispettivamente.

In base alle informazioni pubblicate dalla Banca d'Italia, il 2012 si è caratterizzato per una diminuzione tendenziale (-6,7%) della domanda di credito legata agli investimenti, come risultato di una variazione positiva registrata per i finanziamenti in macchine e attrezzature (+3,0%) e di una variazione negativa riportata per quelli in costruzioni e fabbricati rurali (-14,0%) e altri immobili rurali (-4,5%). A livello territoriale le variazioni, rispetto al 2011 sono quasi tutte negative anche se non mancano aspetti particolari, come la forte performance negativa (-8,7%) registrata dall'insieme delle Regioni centrali che, nello stesso tempo, hanno evidenziato una forte domanda di finanziamenti per le macchine e attrezzature varie (+24,8%). Seguono la Sicilia e la Sardegna con una variazione tendenziale negativa dell'8,8% e poi le altre circoscrizioni italiane.

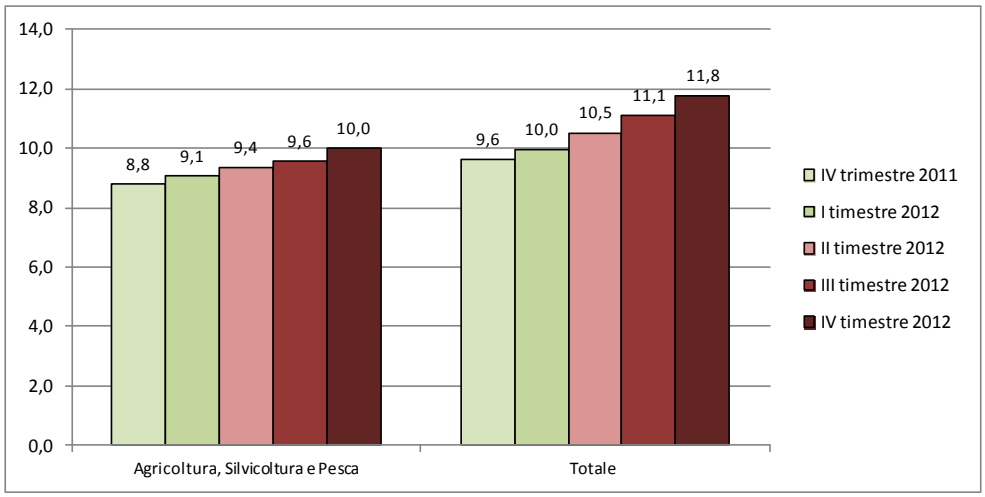
Al contrario, nel 2012 è rimasta sostenuta la richiesta di finanziamenti, necessari alla copertura del capitale circolante e il ricorso a operazioni di ristrutturazione e consolidamento del debito bancario che, dall'inizio della crisi, rappresentano la principale caratteristica della dinamica della domanda di credito delle imprese italiane.

Le difficoltà legate alla situazione economica negativa, nel corso del 2012, hanno inciso inevitabilmente anche sui rapporti tra Istituti di credito e imprese, che hanno registrato ancora un 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 (+10,0%) che tuttavia è minore rispetto a quello calcolato per il complesso delle attività economiche (+11,8%).

Grafico 1.11 – Rapporto sofferenze lorde su impieghi per il settore agricolo e per il totale economia, dicembre 2012 – dati in %



Fonte: elaborazioni INEA su dati Banca d'Italia

Anche il tasso di decadimento trimestrale dei finanziamenti per cassa - espresso sugli importi-, che misura 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 2012, a giugno ha ripreso a crescere. In particolare, per il settore agricolo si registra a dicembre 2012 un valore dello 0,772%, in aumento sia rispetto al trimestre precedente (0,502% a settembre 2012) che raffrontato con il valore di dicembre 2011 (0,724%). Dalla scomposizione del tasso di decadimento per classi di affidamento si osserva che nel quarto trimestre del 2012 si è registrata una maggiore rischiosità, rispetto al trimestre precedente, degli affidatari per la classe di fido compresa tra 125.000 e 500.000 euro e per quella maggiore di 500.000 (+52,5% per la classe di fido intermedia e +58,2% per la classe superiore a 500.000 euro). In leggera diminuzione il valore della classe di fido minore di 125.000 euro (-28,3%).

Tabella 1.16 – 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)
31/12/2012	0,339	0,575	0,883	0,772	-0,420	-0,358	-0,282	-0,351
30/09/2012	0,346	0,377	0,558	0,502	-0,280	-0,329	-0,234	-0,274
30/06/2012	0,343	0,424	0,566	0,517	-0,305	-0,313	-0,235	-0,271
31/03/2012	0,358	0,378	0,48	0,449	-0,243	-0,326	-0,201	-0,231
31/12/2011	0,325	0,413	0,866	0,724	-0,356	-0,383	0,061	-0,075
30/09/2011	0,322	0,365	0,778	0,651	-0,228	-0,222	0,200	0,073
30/06/2011	0,338	0,357	0,665	0,571	-0,250	-0,296	0,097	-0,007

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 2012 gli investimenti fissi lordi per branca proprietaria hanno registrato una diminuzione, in termini di volume, pari all'8,0%, rispetto al 2011, aggravando di molto il valore registrato nel 2011. In particolare, il settore agricolo ha fatto registrare anche una pesante variazione negativa in termini di stock di capitale da mettere in relazione principalmente con la chiusura di molte imprese agricole.

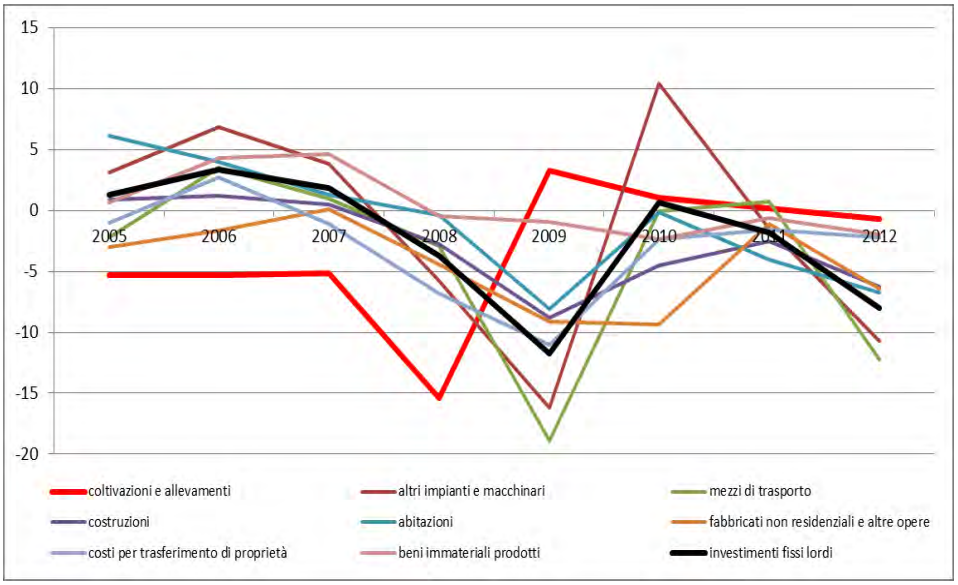
Tabella 1.17 – Investimenti fissi, stock di capitale e ammortamenti per branca proprietaria (valori concatenati anno di riferimento 2005, variazioni 2012/2011)

	Investimenti			Stock			Ammortamenti		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Agricoltura	5,75	-0,99	-9,62	-1,37	-1,48	-1,93	0,05	-0,08	-0,55
Industria	4,87	0,21	-9,85	-0,66	-0,68	-1,49	0,24	0,20	-0,39
Servizi	-1,10	-2,61	-7,22	1,01	0,83	0,47	1,38	1,23	0,78
Totale	0,63	-1,82	-8,00	0,63	0,49	0,05	0,95	0,83	0,34

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

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.

Grafico 1.12 - Investimenti fissi lordi per tipologia di bene (Valori concatenati anno di riferimento 2005-variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

2. L'ANDAMENTO DELLE PERFORMANCE AZIENDALI

Al fine di approfondire le caratteristiche più prettamente aziendali del settore primario, questo capitolo è dedicato alla comparazione di alcuni indicatori economici, sociali e ambientali, individuati nell'ambito dell'ampia base informativa desumibile dall'Indagine RICA[6], con lo scopo di completare il quadro conoscitivo fin qui delineato. Al momento in cui si scrive non sono ancora disponibili i dati dell'esercizio contabile 2012 e, pertanto, gli indicatori utilizzati si riferiscono all'annualità 2011. Nonostante questa discrasia temporale, i dati aziendali risultano essere coerenti con quanto rappresentato nel capitolo precedente.

In estrema sintesi, nel 2011 sul fronte dei risultati economici il valore medio della produzione aziendale, comprensiva del sostegno pubblico alla produzione e delle entrate derivanti da altre attività produttive connesse a quella agricola, supera di poco i 56.000 *euro* (Tabella 2.1), mentre il Reddito Netto aziendale (la remunerazione di tutti i fattori produttivi apportati dall'imprenditore e dalla sua famiglia) rappresentativo del risultato economico complessivo dell'impresa agricola, si colloca intorno ai 22.500 *euro* ad azienda, pari al 40% del valore della produzione. Peraltro, i dati disponibili, fanno emergere come il rapporto tra azienda e famiglia rimanga una costante del tessuto produttivo nazionale. Infatti, ancora il 70% dei componenti la famiglia dell'imprenditore agricolo nel 2011 ricevano un reddito di provenienza esclusivamente agricola.

Tabella 2.1 – Variabili economiche, sociali e ambientali aziendali e loro variazioni

	2011	2010	Variaz 2011/2010
Variabili economiche			
PLV aziendale	56.165	54.554	3,0%
RN aziendale	22.484	22.815	-1,5%
RN/UL	18.277	18.576	-1,6%
Variabili sociali			
giovani<40 anni	12,9%	12,4%	3,8%
diplomati o laureati	39,3%	37,8%	4,0%
% reddito agricolo su totale	70,0%	70,6%	-0,9%
Variabili ambientali			
spesa acqua/ha	114,5	111,3	2,9%
spesa antiparassitari/ha	118,1	105,9	11,5%
carico bestiame/ha	0,67	0,67	0,1%

Fonte: BD RICA - INEA

All'interno delle aziende RICA, i conduttori giovani rappresentano appena il 13% del totale, indicativo di un grado di senilizzazione ancora piuttosto accentuato dell'agricoltura italiana (sempre in Tabella 2.1), mentre un'altra variabile sociale, quale il livello di

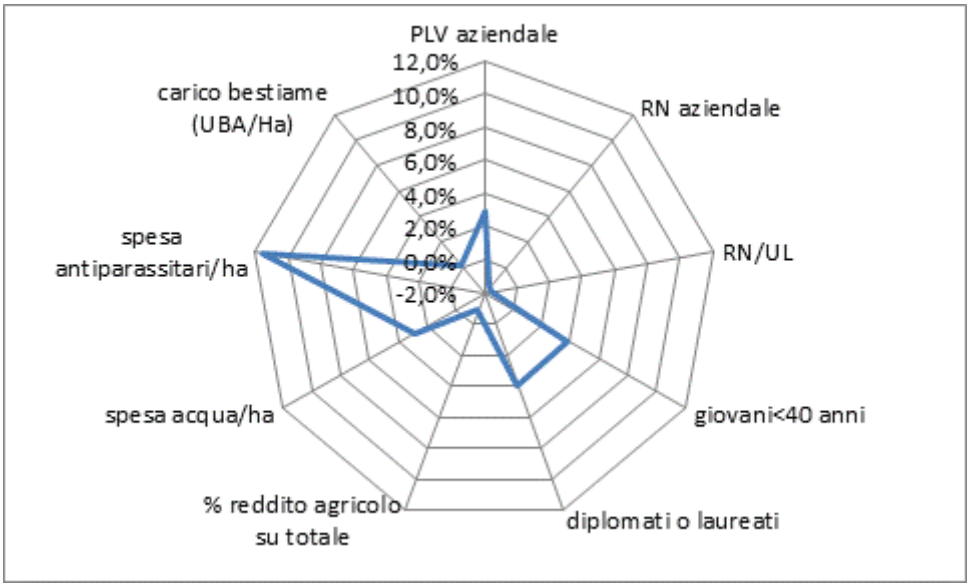
[6] Rete di Informazione Contabile Agricola, istituita con Regolamento CE n. 1217/2009. Data la metodologia di rilevazione standardizzata a livello europeo, per sua stessa natura la Banca Dati RICA presenta i requisiti, di ampiezza e profondità delle informazioni, oltre che di confrontabilità anche a livello comunitario.

scolarizzazione, mostra un quadro più confortante con un quasi 40% dei conduttori aventi almeno un diploma di scuola media superiore.

Sotto il profilo delle performance ambientali,è interessante notare il pronunciato incremento del livello di spesa riferita all'unità di superficie, che per l'acqua (sia essa utilizzata per l'irrigazione, che per il bestiame e altri utilizzi aziendali) si attesta su 114,5 *euro*, mentre per la difesa delle coltivazioni ammonta a 118 *euro*,. Il il carico di bestiame si attesta su valori medi piuttosto contenuti e stabili nel tempo..

Guardando alle evoluzioni rispetto all'anno precedente (Grafico 2.1) si evidenzia come il 2011 rispetto al 2010 abbia mostrato i segni di una crescita del valore della produzione aziendale (+3%), attribuibile per lo più al rialzo dei prezzi dei prodotti agricoli, a cui si accompagna, però, un incremento ancora più elevato dei costi di produzione, il cui effetto è stato quindi quello di determinare una contrazione della redditività netta, misurata sia a livello aziendale (-1,5%), che in relazione ad ogni unità lavorativa impiegata nel processo produttivo (-1,6%). Aumenta l'incidenza dei giovani conduttori ed il livello di scolarizzazione, mentre si rileva una leggera contrazione del reddito agricolo esclusivo, indicativo della partecipazione di altri redditi alla formazione di quello familiare. Allo stesso tempo cresce significativamente la spesa per i consumi intermedi, che però è frutto soprattutto dell'aumento dei prezzi e dunque non di un loro effettivo maggiore impiego.

Grafico 2.1 – Variazioni delle variabili economiche, sociali e ambientali rispetto al 2010.



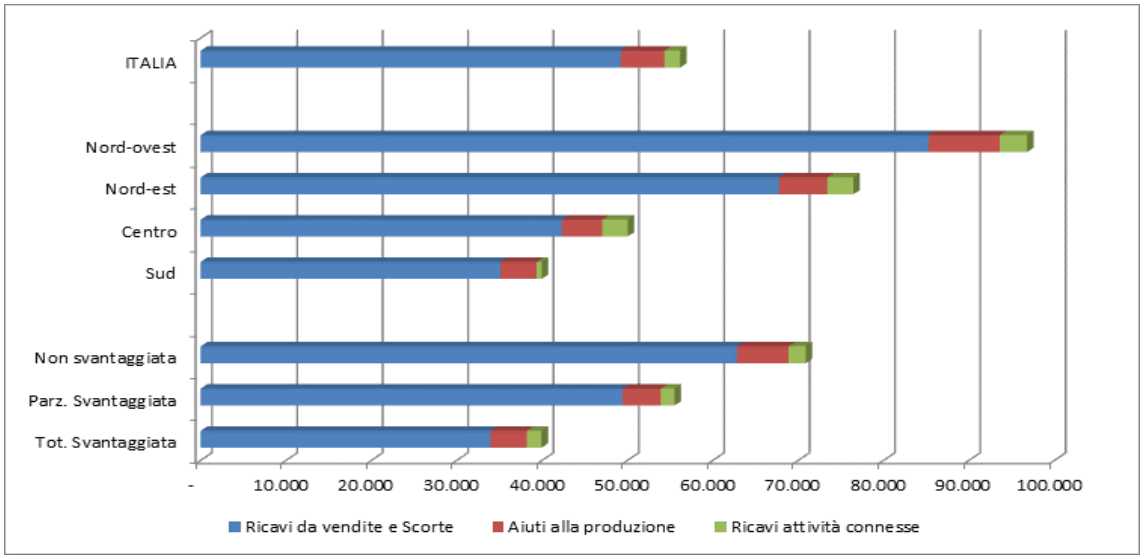
Fonte: BD RICA - INEA

2.1 LA DIMENSIONE ECONOMICA

Per la misurazione più dettagliata dei risultati economici aziendali, l'analisi prende avvio dalla capacità delle aziende agricole di produrre valore economico, scomponendo lo stesso valore tra la componente legata alle vendite dei prodotti aziendali e quella riconducibile alle entrate derivanti dal sostegno pubblico o da altre attività connesse a quella agricola.

I dati elaborati[7] mostrano una produttività media aziendale di poco superiore ai 56.000 *euro*, valore che presenta una marcata variabilità in ordine alla stratificazione geografica delle aziende agricole, all'indirizzo produttivo ed al loro assetto strutturale ed organizzativo. Il grafico 2 evidenzia come l'assetto territoriale della realtà agricola nazionale sia caratterizzato da profonde differenze in termini di volumi e composizione dei ricavi. Queste differenze sono la conseguenza di dotazioni strutturali e organizzative diverse e delle diverse caratterizzazioni climatiche e ambientali dei territori considerati, oltre che di una maggiore diffusione degli orientamenti estensivi nelle regioni meridionali. Risulta anche netta la differenziazione tra i risultati economici delle aree in ragione delle condizioni di svantaggio territoriale. Si passa, infatti, dai 70.000 *euro* di ricavi delle aziende in zone non svantaggiatefino a scendere ai 40.000 *euro* ad azienda nelle aree totalmente svantaggiate.

Grafico 2.2 – Variabilità e composizione della produttività aziendale su base territoriale (euro)



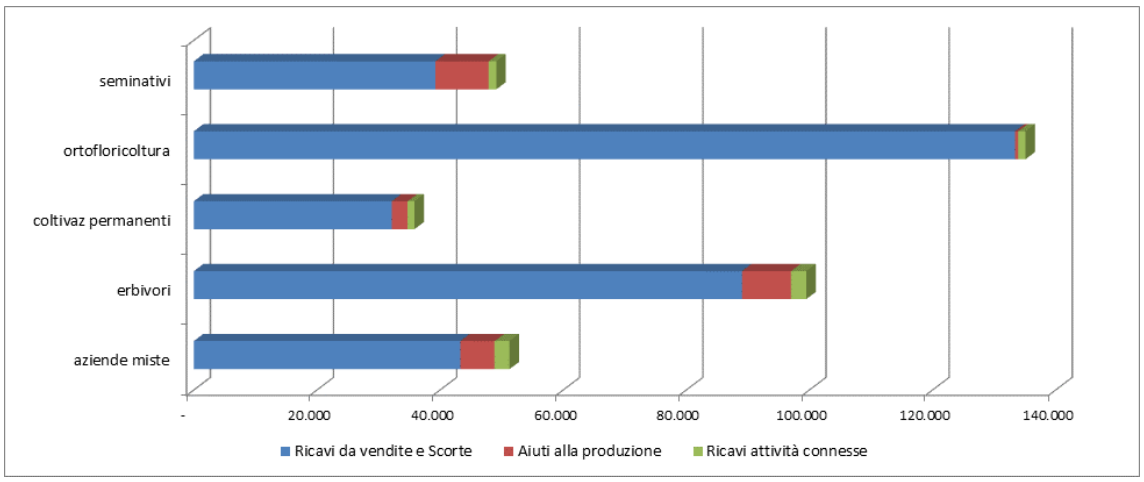
Fonte: BD RICA 2011

Altro elemento determinante la variabilità dei risultati produttivi è naturalmente l'ordinamento produttivo praticato dall'azienda agricola, a sua volta strettamente connesso strettamente all'assetto strutturale ed organizzativo aziendale (basti pensare all'ampiezza delle superfici o alla disponibilità di manodopera o ancora di servizi di contoterzismo, piuttosto che i collegamenti con le fasi a valle della raccolta). In assoluto i livelli produttivi

[7] I dati esposti si riferiscono a dati campionari riportati all'universo di osservazione, secondo specifiche metodologie statistiche. L'universo rappresentato è quello RICA, che conta circa 903.000 aziende (SPA 2007) e coincide con le aziende aventi una dimensione economica superiore ai 4.000 *euro* di Produzione Standard.

maggiori (mediamente oltre i 350.000 *euro* ad azienda) sono ottenuti dalle aziende granivore, specializzate nell'allevamento avicolo o suinicolo, vale a dire in allevamenti altamente automatizzati e che assumono i caratteri propri di processi industriali[8]. Di rilievo è anche la dimensione del fatturato delle aziende ortofloricole, che raggiunge i 135.000 *euro*; per contro, i valori minori sono conseguiti dalle aziende specializzate nelle coltivazioni arboree e nei seminativi (Grafico 2.3).

Grafico 2.3 – Variabilità e composizione della produttività aziendale in base all'ordinamento produttivo aziendale (euro)



Fonte: BD RICA 2011

Sul fatturato aziendale giocano un ruolo importante gli aiuti pubblici erogati a sostegno del reddito, che ammontano in media a poco più di 5.000 *euro* ad azienda e che risultano essere cresciuti nel loro ammontare medio aziendale dell'1,6% rispetto al 2010. A fronte di una incidenza media del sostegno pubblico sul fatturato complessivo aziendale di circa il 9% si registra un peso relativamente più elevato nell'area meridionale e centrale del Paese (rispettivamente, il 10,6 e il 9,5%), come pure nelle aree totalmente svantaggiate (10,6%), come evidenziato sempre dal Grafico 2.2.

L'ammontare medio aziendale dei ricavi provenienti da altre attività produttive presenti nell'azienda agricola e complementari a quelle agricole ordinarie (Grafico 2.2) è piuttosto contenuto in termini assoluti, appena 1.860 *euro* ad azienda nel 2011, peraltro in calo dell'1,2% rispetto all'anno precedente. Esse, tuttavia, possono rappresentare una valida integrazione e supporto all'attività agricola, come fonte di reddito, specie in un contesto come quello attuale in cui l'instabilità dei mercati agricoli gioca un ruolo fondamentale nell'orientare le scelte produttive e nel determinare i risultati economici. A livello territoriale, i ricavi da servizi connessi assumono un certo rilievo nel centro Italia (6% dei ricavi complessivi aziendali), grazie alla presenza soprattutto dell'attività agrituristica; anche in ragione del minor valore del fatturato, le entrate da attività complementari pesano relativamente di più nelle aree svantaggiate.

Sono invece le aziende granivore, le cui entrate per l'allevamento a contratto (soccida) rientrano tra i ricavi complementari aziendali, a presentare la maggiore incidenza tra gli ordinamenti produttivi (10,9%).

[8] I valori dei granivori non vengono raffigurati nel grafico per renderlo più leggibile.

Naturalmente, la considerazione del solo valore della produzione non è indicativa della efficienza dei sistemi produttivi e, dunque, della capacità delle aziende agricole di produrre reddito a parità di fattori produttivi utilizzati. Per superare questo limite, è utile considerare il rapporto tra il Valore Aggiunto (VA) e il valore della Produzione aziendale (PLV), che permette di evidenziare l'incidenza dei costi diretti sul fatturato aziendale. In altri termini, esso mostra l'efficienza nella spesa sostenuta dall'azienda (limitatamente ai soli costi intermedi) in relazione alla produzione lorda vendibile.

Mediamente il livello dei Costi correnti[9], vale a dire delle spese dirette sostenute per lo svolgimento dei processi produttivi, rappresenta quasi il 40% del valore del fatturato aziendale, livello che però è estremamente variabile in funzione di diversi elementi; il complemento a 100 dei costi correnti rappresenta dunque il Valore Aggiunto, riportato in Tabella 2.

La variazione negativa del -0,7% registrata per il VA nel corso del 2011 dimostra, come già anticipato, la maggiore crescita intervenuta per i costi correnti, prioritariamente per i consumi energetici relativi ai carburanti, rispetto all'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli. A dimostrazione di ciò gli indirizzi produttivi che fanno un ampio ricorso all'acquisto di fattori produttivi extraziendali, quali i granivori (in questo caso anche per le elevate spese sostenute per l'acquisto di mangimi) o, in misura minore l'ortofloricoltura (anch'esso a carattere intensivo) mostrano le maggiori contrazioni del Valore Aggiunto aziendale. Peraltro, questi ordinamenti sono anche quelli in cui sono più elevate le incidenze dei costi correnti sul valore della produzione e, conseguentemente, dove sono minori i margini relativi di Valore Aggiunto; lo stesso dicasi per le aziende agricole di maggiori dimensioni economiche, che annoverano per lo più aziende granivore e ortofloricole, dove i costi correnti costituiscono il 46% del fatturato.

In relazione alla collocazione geografica i dati elaborati evidenziano una incidenza dei costi correnti maggiore nell'area settentrionale (intorno al 42%) e una loro progressiva riduzione passando al centro e al sud Italia, dove costituiscono il 34% dei ricavi totali aziendali; allo stesso tempo, il nord-ovest mostra la più marcata contrazione del VA aziendale rispetto all'anno precedente.

[9] I Costi Correnti corrispondono alle spese sostenute dall'azienda agricola per l'acquisto di fattori di consumo extraziendali (sementi, piantine, fertilizzanti, antiparassitari, mangimi, meccanizzazione, etc.), per altre spese diverse (spese di trasformazione, commercializzazione e spese generali) e per servizi di terzi (contoterzismo, spese sanitarie, spese per attività connesse e assicurazioni).

Tabella 2.2 –Valore Aggiunto aziendale, incidenza ed evoluzione

	Costi Correnti	Valore Aggiunto	VA/RTA	Var VA 2011/2010
Nord-ovest	40.958	55.853	58%	-6,6%
Nord-est	31.933	44.529	58%	3,2%
Centro	18.539	31.486	63%	-2,1%
Sud	13.604	26.365	66%	0,6%
seminativi	20.190	28.954	59%	-1,6%
ortofloricoltura	56.743	78.370	58%	-5,0%
coltivaz permanenti	10.303	25.554	71%	1,4%
erbivori	39.290	60.213	61%	-0,6%
granivori	201.457	163.954	45%	-7,6%
aziende miste	22.130	29.180	57%	-0,4%
Piccole	6.902	12.311	64%	-0,9%
Medio-piccole	14.736	26.889	65%	0,2%
Medie	25.918	46.696	64%	0,6%
Medio-grandi	75.046	123.417	62%	0,1%
Grandi	390.662	451.572	54%	-2,1%
ITALIA	21.569	34.596	62%	-0,7%

Fonte: BD RICA - INEA

Rapportando il Reddito Netto aziendale (RN)[10] all'impiego di lavoro familiare, espresso in termini di Unità di Lavoro (UL), si ottiene una misura del valore del reddito di esercizio che resta a disposizione di ogni unità lavorativa familiare, considerando globalmente il complesso delle attività aziendali. Esso rappresenta così la remunerazione di tutti i fattori produttivi apportati dall'imprenditore e dalla sua famiglia.

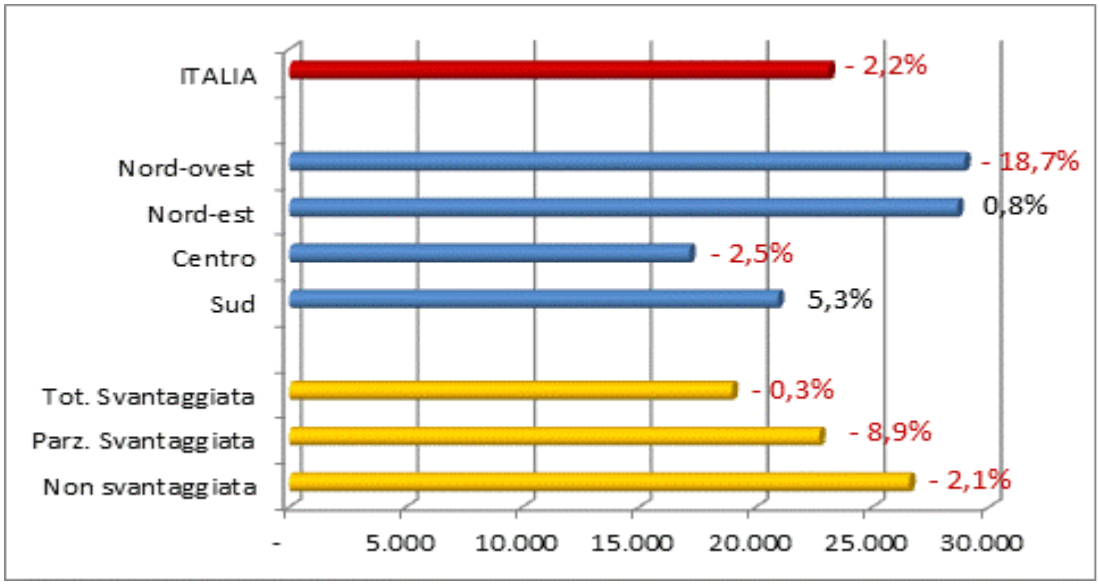
Nel 2011 la remunerazione media dei componenti la famiglia dell'imprenditore agricolo si colloca sui 23.000 *euro* (Grafico 2.4). Anche se il valore può sembrare del tutto soddisfacente in termini assoluti la considerazione in esso dei compensi di tutti i fattori produttivi apportati dall'imprenditore e dalla sua famiglia ridimensiona notevolmente il suo valore reale. Un utile riferimento può essere fornito dai minimi salariali di area per operai agricoli specializzati[11], il cui compenso annuo per 14 mensilità ammonta a circa 16.800 *euro*. Peraltro, nel 2011 si registra una significativa riduzione del -2,2% della redditività del lavoro familiare, che ha depresso ulteriormente la remunerazione dell'imprenditore agricolo e dei suoi familiari, riduzione che come evidenziato nei grafici 4 e 5, è avvenuta in misura più consistente nei contesti produttivi più intensivi (nord-ovest, grandi aziende, granivore e ortofloricole).

[10] È il risultato economico complessivo dell'impresa agricola e comprende anche i costi ed i ricavi originati dalle attività non considerate tipicamente agricole, ovvero la gestione extra-caratteristica: gestione finanziaria, gestione straordinaria, gestioni diverse e trasferimenti pubblici.

[11] Lavoratori in possesso di titolo o di specifiche conoscenze e capacità professionali, che consentono loro di svolgere lavori complessi o richiedenti specifiche specializzazioni.

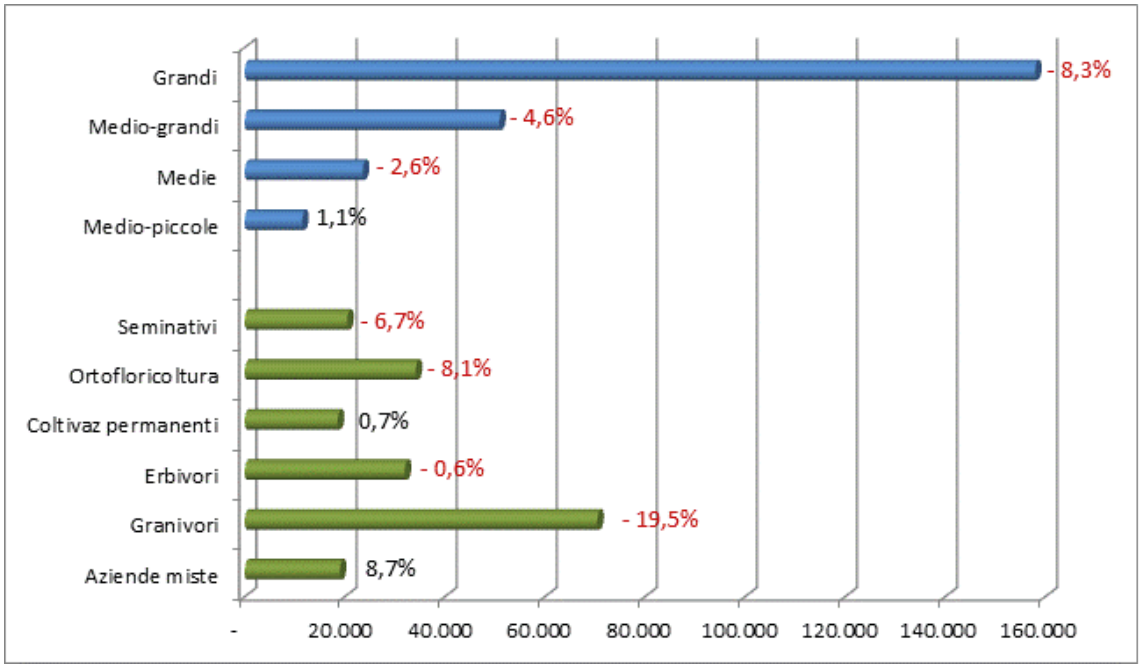
La variabilità del RN/UF (Unità Familiare) risente in misura rilevante della struttura e dell'organizzazione aziendale. Per i modelli organizzativi aziendali a forte connotazione familiare, in cui cioè prevale la forza lavoro presente all'interno della famiglia dell'imprenditore, il lavoro non rappresenta 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. Lo stesso dicasi per il costo d'uso dei capitali.

Grafico 2.4 – Livelli e variazioni del Reddito Netto per Unità di Lavoro familiare su base territoriale (euro)



Fonte: BD RICA 2011

Grafico 2.5 – Livelli e variazioni del Reddito Netto per Unità di Lavoro familiare in base alle tipologie aziendali (euro)

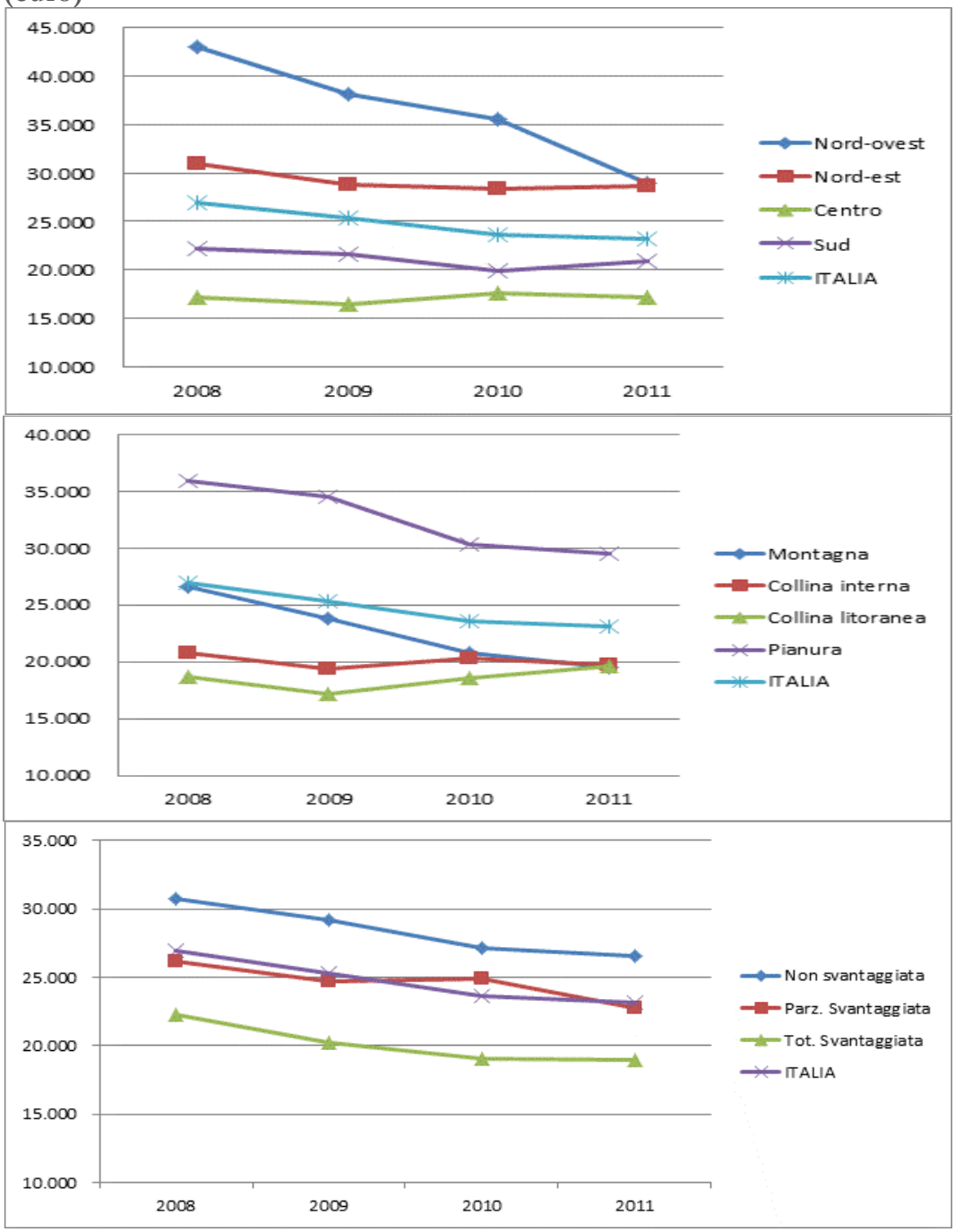


Fonte: BD RICA 2011

Ciononostante, i dati elaborati mostrano come i modelli aziendali con prevalenza di manodopera familiare, rinvenibili per lo più in aree svantaggiate o in tipologie aziendali di piccole e medie dimensioni economiche, come pure in certe aree geografiche (centro Italia) e in determinati ordinamenti produttivi (coltivazioni permanenti), presentino livelli remunerativi più bassi rispetto al dato medio nazionale.

Da segnalare come la struttura aziendale condizioni fortemente le remunerazioni, dati gli elevati compensi registrati in corrispondenza delle aziende di maggiori dimensioni economiche, livelli giustificati non solo dalle efficienze gestionali attivabili con l'instaurarsi di economie di scala, ma anche conseguenti agli ingenti capitali investiti nei processi produttivi, per i quali è naturale attendersi remunerazioni proporzionate.

Grafico 2.6 – Evoluzione del Reddito Netto per Unità di Lavoro familiare (euro)



Fonte: BD RICA 2011

L'osservazione continua per più anni, dal 2008 al 2011, dei risultati economici del campione RICA (Grafico 2.6) indica una progressiva riduzione della redditività del lavoro familiare, scesa in quattro anni del 14% a valori correnti, quale conseguenza della difficile congiuntura economica nazionale che ha coinvolto anche il settore primario e soprattutto di un andamento delle quotazioni delle produzioni agricole che non riesce a compensare adeguatamente il più forte innalzamento del valore dei consumi intermedi.

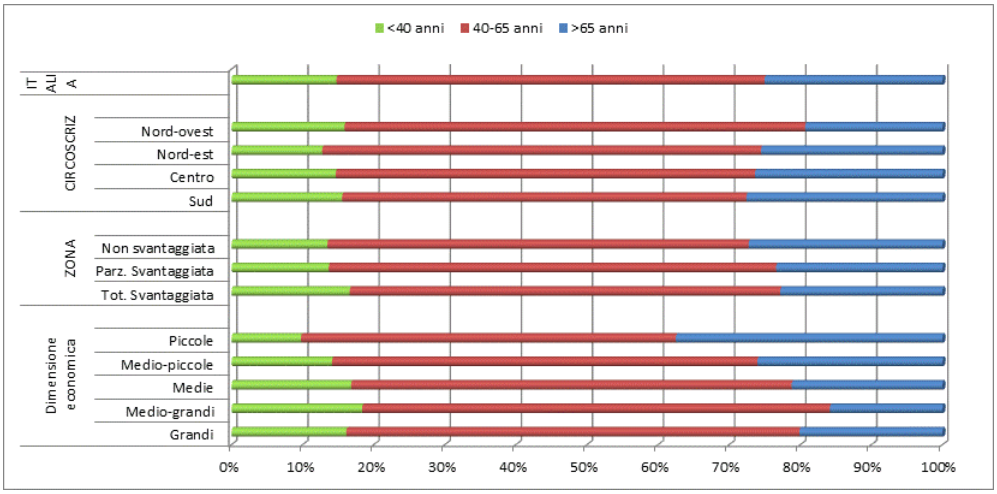
Grazie all'articolazione delle informazioni in ordine alla localizzazione ed alla tipologia delle aziende è interessante riscontrare come la riduzione abbia interessato maggiormente le realtà più performanti, quali le unità produttive del nord-ovest, o quelle di pianura o ancora quelle in aree non svantaggiate o dedite all'allevamento di erbivori, mentre le situazioni aziendali con risultati meno lusinghieri sono quelle che hanno subito le minori contrazioni, anche a ragione della impossibilità di ridurre ulteriormente i propri margini reddituali senza uscire dal settore, andando così a ridurre il ritardo esistente all'inizio del periodo considerato.

2.2 LA DIMENSIONE SOCIALE

L'età del conduttore o il suo titolo di studio, come pure la garanzia di ricambio generazionale o la presenza nella famiglia dell'imprenditore agricolo di redditi aggiuntivi a quelli agricoli rappresentano tutti elementi essenziali per valutare la sostenibilità e la continuità dell'azienda agricola. Relativamente alla componente sociale sono scarse le informazioni statistiche disponibili, ancora di più se si intende abbinare tale componente alla struttura organizzativa dell'azienda agricola o ai suoi risultati economici. La rete contabile RICA offre la possibilità di combinare i suddetti ambiti conoscitivi, anche se, essendo istituita per rispondere ad altre finalità, le informazioni da essa desumibili non hanno la pretesa di rappresentare statisticamente i fenomeni oggetto di studio. Conseguentemente, i dati esposti e commentati fanno riferimento a dati medi campionari, diversamente dai risultati estesi all'universo, esaminati nel paragrafo precedente.

All'incirca ¼ dei conduttori delle aziende contabilizzate nella indagine RICA ha oltre 65 anni di età e i giovani conduttori, quelli con meno di 40 anni di età costituiscono appena il 15% del totale (Grafico 2.7). La variabilità è consistente in relazione alla localizzazione territoriale delle aziende ed alle diverse tipologie analizzate. La quota di conduttori anziani cresce spostandosi verso l'area meridionale del Paese e, contrariamente a quanto potrebbe attendersi, man mano che diminuisce la quota altimetrica di localizzazione delle stesse aziende oppure si esce dallo svantaggio naturale. Questa apparente incoerenza può verosimilmente essere spiegata dagli effetti derivanti dall'attivazione delle politiche a sostegno dell'insediamento dei giovani in agricoltura, dato che proprio in questi contesti si allarga la fetta di giovani conduttori.

Grafico 2.7 – Distribuzione dei conduttori per classi di età (%)

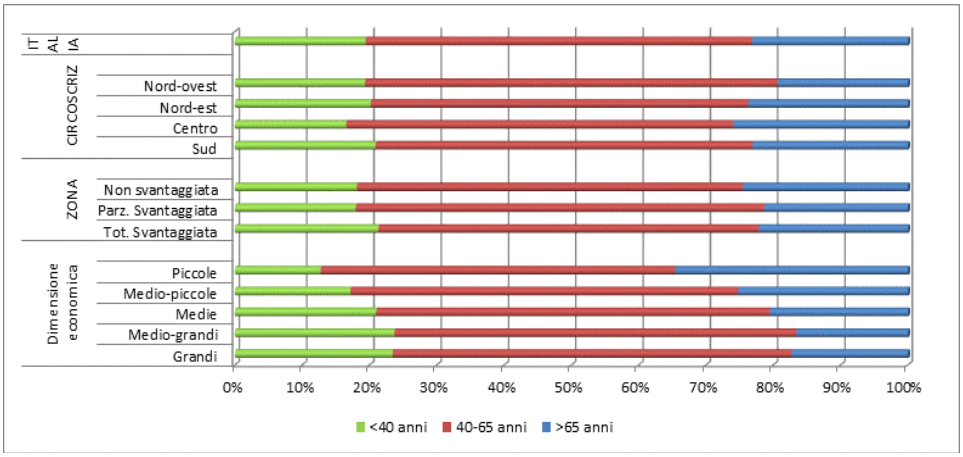


Fonte: BD RICA 2011

Di sicuro interesse è rilevare che le aziende di dimensioni minori siano in larga parte condotte da imprenditori anziani (quasi il 40% nelle piccole aziende) e come tale incidenza si riduca progressivamente con il crescere della dimensione economica aziendale.

Un indicatore importante, sintomatico della garanzia di continuità dell'attività agricola, è rappresentato dalla presenza di giovani all'interno della famiglia dell'imprenditore agricolo e già occupati in azienda (Grafico 2.8). Il ricambio generazionale segue in qualche modo la distribuzione per classi di età dei conduttori, risultando più presente nella aree più marginali e nelle tipologie aziendali più intensive, anche se per motivi diversi. Nel meridione e nelle aree interne e svantaggiate, la mancanza di alternative occupazionali comporta la permanenza dei giovani in agricoltura, mentre l'esigenza di un maggior impegno lavorativo e imprenditoriale richiesto dalle aziende di maggiori dimensioni economiche o di indirizzi produttivi più intensivi richiede una conduzione più professionale ed inoltre garantisce livelli remunerativi più elevati, ritenuti soddisfacenti anche dalle nuove generazioni che quindi permangono nel settore primario.

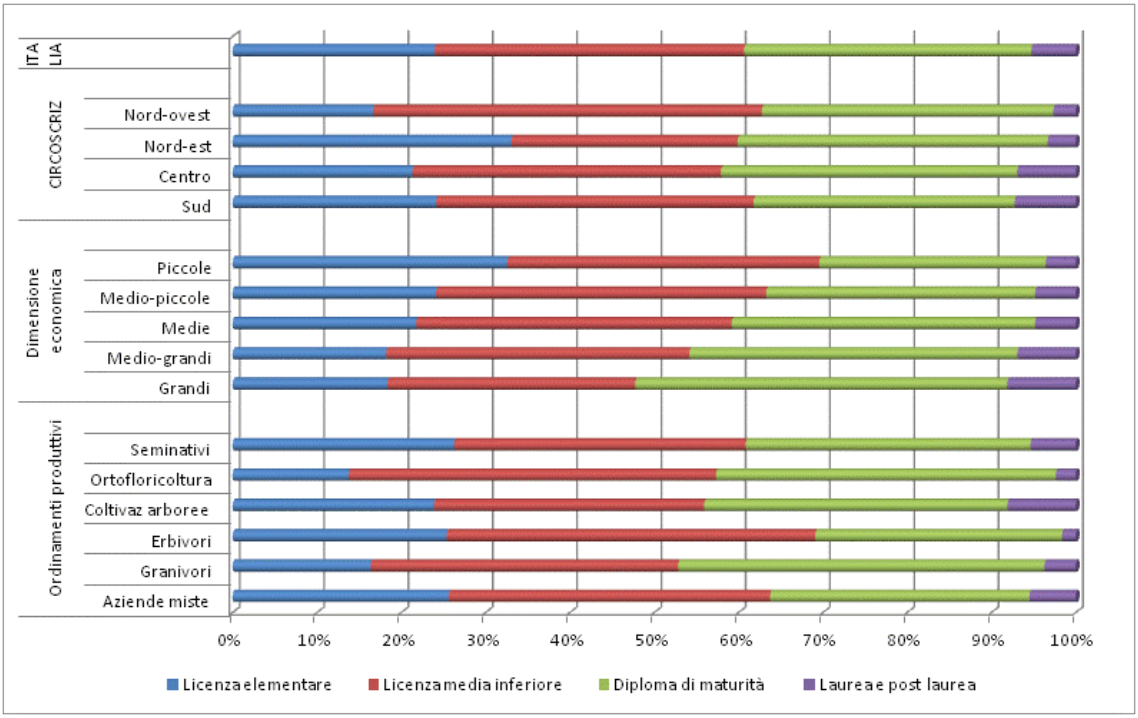
Grafico 2.8 – Composizione per classi di età dei componenti la famiglia agricola (%)



Fonte: BD RICA 2011

Strettamente connesse a queste considerazioni è l'osservazione della distribuzione dei conduttori per titolo di studio, rappresentata nel grafico 2.9. Il 40% dei conduttori ha almeno un diploma e nel complesso poco più del 5% di essi è laureato.

Grafico 2.9 – Distribuzione dei conduttori per titolo di studio (%)



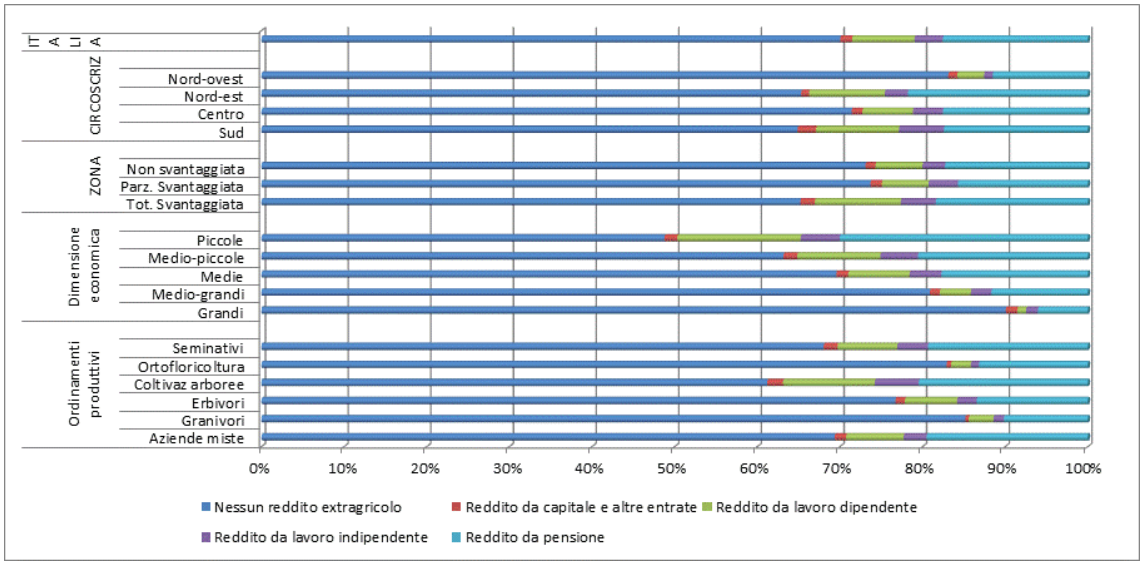
Fonte: BD RICA 2011

La quota dei laureati sale al centro e al sud Italia (in entrambe le circoscrizioni intorno al 7%), come pure cresce in maniera diretta con l'incremento della dimensione economica aziendale, tanto che i conduttori laureati o anche solo diplomati rappresentano ben oltre il 50% dei conduttori delle grandi aziende, mentre tale quota è di appena il 30% nelle piccole aziende.

Esiste dunque una evidente correlazione tra il titolo di studio dei conduttori e la comprensibile ambizione di massimizzare le remunerazioni della propria attività lavorativa e imprenditoriale. Anche la scomposizione dei titoli di studio in relazione agli ordinamenti produttivi dimostra la prevalenza di conduttori con formazione elevata negli indirizzi più intensivi ed economicamente più performanti. Sintomatica, inoltre, è la ridotta presenza di conduttori con alta preparazione nell'orientamento zootecnico erbivori, che comprende bovini e ovini, dove si registra una certa reticenza ad un diretto impegno lavorativo. 1

Infine, è interessante analizzare la presenza all'interno della famiglia agricola di redditi provenienti da altri settori produttivi, che rappresentano spesso un elemento fondamentale per giustificare la permanenza nel settore primario anche di unità produttive che altrimenti non troverebbero giustificazione economica (Grafico 2.10).

Grafico 2.10 – Presenza di redditi extra-agricoli nella famiglia agricola (%)



Fonte: BD RICA 2011

Circa il 30% dei componenti la famiglia agricola percepisce redditi provenienti da altri settori produttivi, per lo più riconducibili a redditi da pensione (17,5% del totale), ma significativi anche per la componente da lavoro indipendente (7,5%). Alcune delle stratificazioni proposte forniscono spunti di sicuro interesse. L'incidenza di redditi extragricoli appare assolutamente più rilevante al sud Italia, ma anche nella circoscrizione nord orientale, circa 1/3 dei componenti familiari percepisce redditi da altri settori produttivi e la stessa situazione si rinviene anche nelle aree totalmente svantaggiate; ancora più alta è la presenza di redditi esterni all'agricoltura nelle piccole aziende (oltre la metà dei componenti della famiglia) o in orientamenti produttivi come le coltivazioni arboree (quasi il 40% dei componenti). Si tratta per lo più delle situazioni precedentemente individuate come quelle con i risultati economici meno lusinghieri, in cui la presenza dei redditi extragricoli diventa essenziale per garantire una valenza economica al reddito complessivo familiare.

2.3 LA DIMENSIONE AMBIENTALE

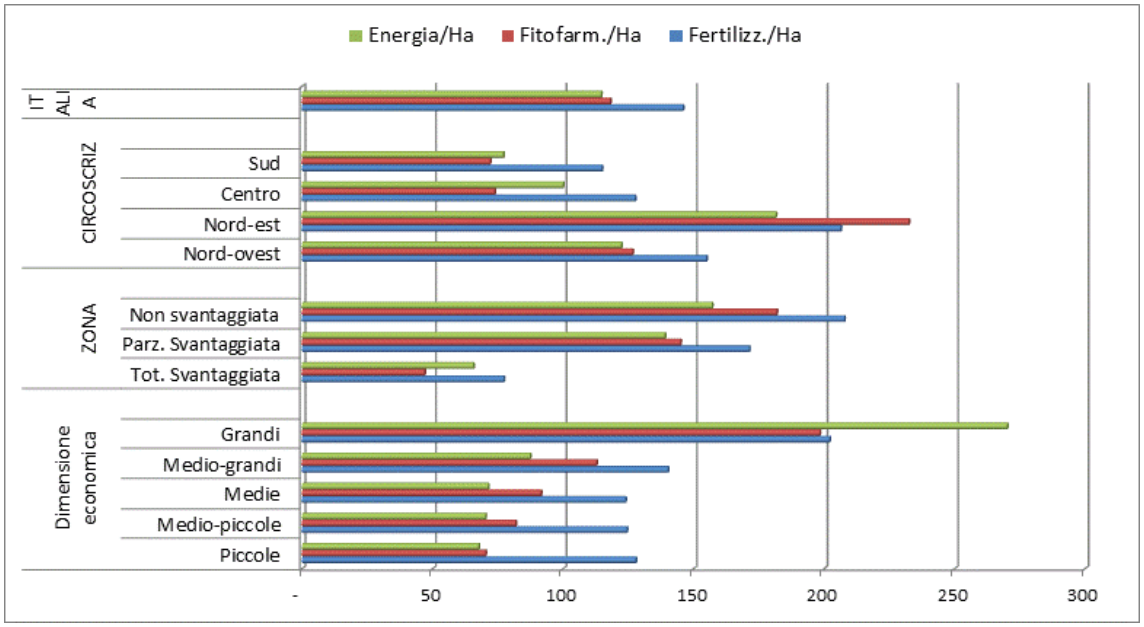
L'ammontare della spesa sostenuta dalle aziende agricole per l'acquisto dei mezzi tecnici è senza dubbio un ottimo indicatore della pressione, e dunque della sostenibilità, delle attività agricole sulle componenti ambientali, specie se è possibile scomporre la stessa spesa in funzione della localizzazione e della tipologia aziendale. Nella presente analisi viene considerata la spesa annua in *euro* sostenuta per unità di superficie agricola utilizzata. Anche per gli indicatori ambientali, come per quelli sociali, i dati presentati si riferiscono a dati medi campionari.

I dati a disposizione mostrano per il 2011 una notevole variabilità della spesa per energia, fertilizzanti e fitofarmaci soprattutto in funzione dell'indirizzo produttivo praticato,

con gli ordinamenti più intensivi che fanno registrare valori ben al di sopra del dato medio nazionale; vale la pena segnalare come in valore assoluto la spesa unitaria, espressa in *euro* per ettaro sia piuttosto contenuta, quale conseguenza della considerazione di tutta la SAU aziendale e non solo di quella a cui è indirizzata effettivamente la spesa. L'ortofloricoltura spicca per il notevole impiego di tutti i mezzi tecnici, mentre i granivori presentano una spesa elevata per l'acqua destinata all'allevamento di avicoli e suini; in entrambi i casi i valori sono elevati anche perché queste aziende si caratterizzano per una superficie aziendale limitata. Al di sopra della media nazionale figurano anche le coltivazioni arboree (in particolare per l'uso di fitofarmaci).

Ciò che appare meritevole di segnalazione è evidenziare in relazione alla tipologia aziendale, come la spesa per mezzi tecnici appare direttamente correlata alla dimensione economica delle aziende che, come è stato precedente evidenziato, coincidono con gli ordinamenti più intensivi (Grafico 2.11); al tempo stesso, le aziende di medie e piccole dimensioni mostrano un livello di spesa del tutto confrontabile, segno del raggiungimento del limite al di la del quale non è possibile contenere ulteriormente la spesa per mezzi tecnici, senza compromettere la corretta conduzione dei processi produttivi agricoli.

Grafico 2.11 – Spesa per energia, fertilizzanti e fitofarmaci (euro/ettaro di SAU)



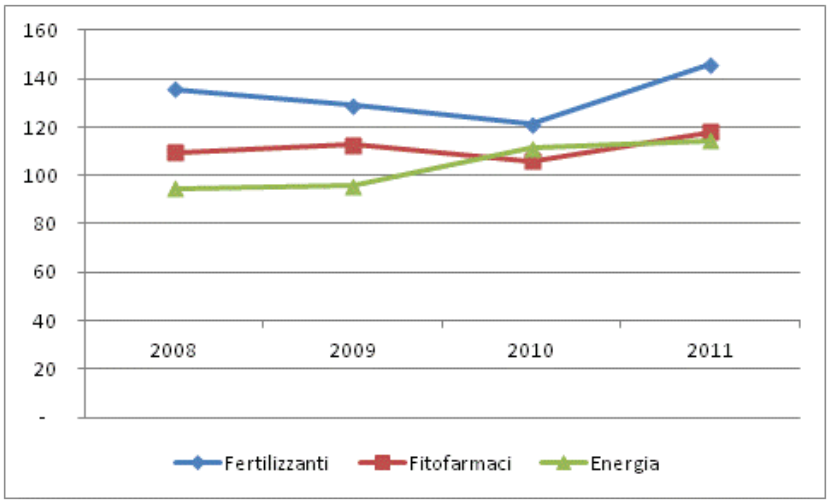
Fonte: BD RICA 2011

Ovviamente, la localizzazione di questi indirizzi produttivi nella aree più favorevoli del Paese è alla base dei valori più elevati di spesa per mezzi tecnici riscontrabile in pianura e in misura minore nella collina litoranea, come pure nelle aree non svantaggiate da un punto di vista ambientale e territoriale, come ben evidenziato sempre dal grafico 2.11; le circoscrizioni in cui la spesa è maggiore sono quelle settentrionali, specie quella orientale.

La tendenza osservata nel periodo considerato indica un contenimento della spesa per fertilizzanti nei primi anni, riconducibile in particolare alla fluttuazione dei prezzi delle commodities, per poi crescere nel 2011 grazie all'aumento dei prezzi, trascinati anche dal rincaro dei prodotti energetici, cui sono strettamente legati (Grafico 2.12).

Lo stesso andamento crescente si riscontra anche per la spesa energetica, nonostante il freno della congiuntura economica sfavorevole. Per tutti i mezzi tecnici considerati l'andamento della spesa appare riconducibile più agli incrementi di prezzo, che non alle quantità utilizzate.

Grafico 2.12 – Andamento della spesa per energia, fertilizzanti e fitofarmaci (euro/ettaro di SAU)

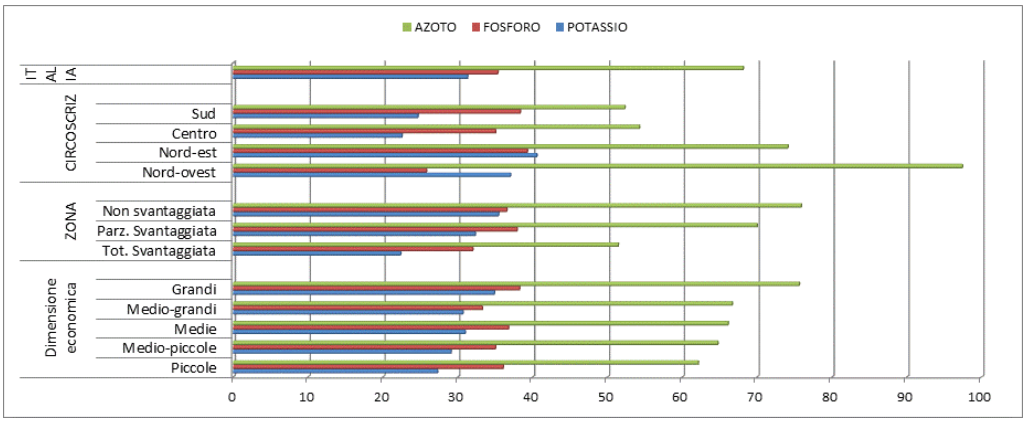


Fonte: BD RICA 2008-2011

Relativamente alle quantità, dal 2011 la rete contabile RICA italiana [12] raccoglie informazioni sui mezzi tecnici impiegati, distinti per tipologia.

Per i fertilizzanti esiste una notevole differenziazione delle quantità utilizzate in relazione soprattutto agli ordinamenti produttivi.

Grafico 2.13 – Quantità di Azoto, Fosforo e Potassio distribuite (Kg/ettaro di SAU)



Fonte: BD RICA 2011

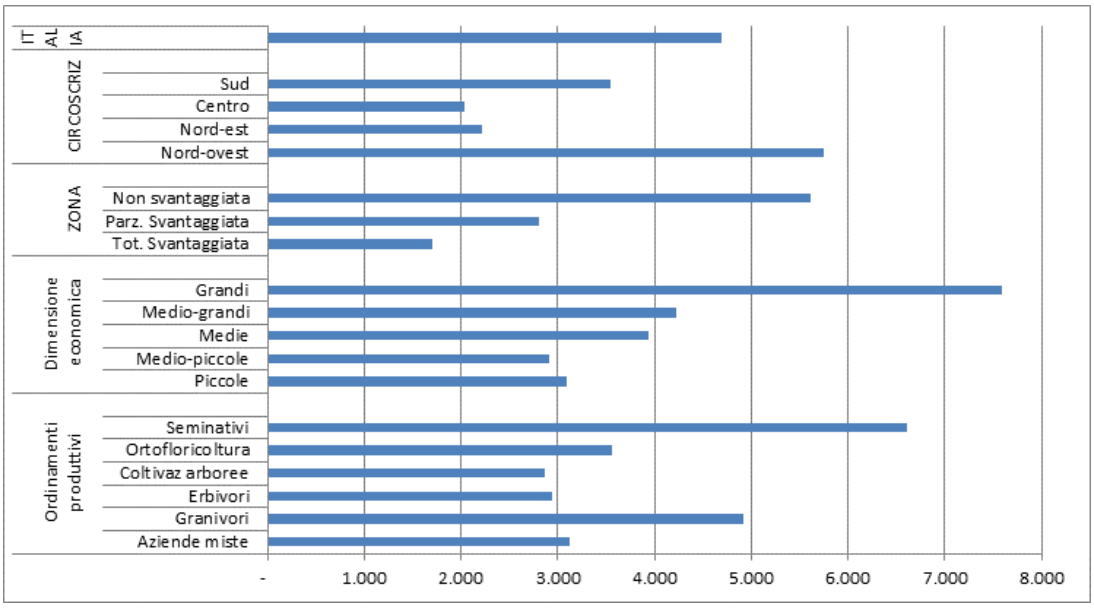
[12] La scheda aziendale comunitaria (Regolamento di Esecuzione (UE) n. 385/2012 della Commissione, del 30 aprile 2012) che sarà adottata a partire dall'esercizio contabile 2014, attribuisce una maggiore rilevanza agli elementi correlati all'ambiente. In Italia il recepimento di questi aspetti è stato anticipato al 2011.

È interessante rilevare come anche le caratteristiche aziendali incidano però sulle quantità utilizzate di elementi nutritivi; il grafico 2.13 illustra come al crescere della dimensione economica, che si accompagna generalmente a processi produttivi più intensivi, aumenti anche l'uso di fertilizzanti, così come accade nel passaggio dalle aree interne più marginali e svantaggiate da un punto di vista ambientale a quelle litoranee e pianeggianti. Naturalmente, questa situazione è la risultante della localizzazione dei diversi processi produttivi, con le aree di pianura e di collina litoranea destinate ad un'agricoltura più intensiva, mentre le zone interne e marginali, dove è diffusa la zootecnia, sono per lo più occupate da coltivazioni di cereali e foraggere. È opportuno segnalare che le quantità di fertilizzanti presentate in questa analisi sono sottostimate per effetto della considerazione di tutta la superficie aziendale e non solo di quella effettivamente concimata; elaborazioni più precise richiederebbero di riferire le quantità di elementi nutritivi alle singole coltivazioni, ma tali elaborazioni esulano dagli obiettivi del presente lavoro.

Ulteriori elementi di riflessione sono offerti dall'analisi della quantità di acqua utilizzata a scopi irrigui e zootecnici, insieme all'incidenza delle superfici irrigate, per quanto riguarda la pratica irrigua e dal carico di bestiame per ettaro di superficie coltivata, per ciò che concerne la pressione esercitata dagli allevamenti sulle componenti ambientali (Grafico 2.14).

Che la disponibilità della risorsa irrigua sia un fattore produttivo essenziale per il conseguimento di risultati economici soddisfacenti è noto, soprattutto in determinati contesti territoriali dove la scarsa disponibilità di questa preziosa risorsa può compromettere il naturale ciclo vegetativo delle coltivazioni. Meno nota è la quantificazione dei volumi di acqua distribuita per l'irrigazione, soprattutto se articolata per localizzazione e tipologia delle aziende. Il grafico 16 mostra la stretta correlazione dell'uso di acqua irrigua con i sistemi produttivi più intensivi, localizzati nelle aree di pianura e non interessate da svantaggi naturali o ambientali, oppure coincidenti con le tipologie aziendali economicamente più grandi.

Grafico 2.14 – La pressione dell'irrigazione: consumo di acqua (m3/Ha)

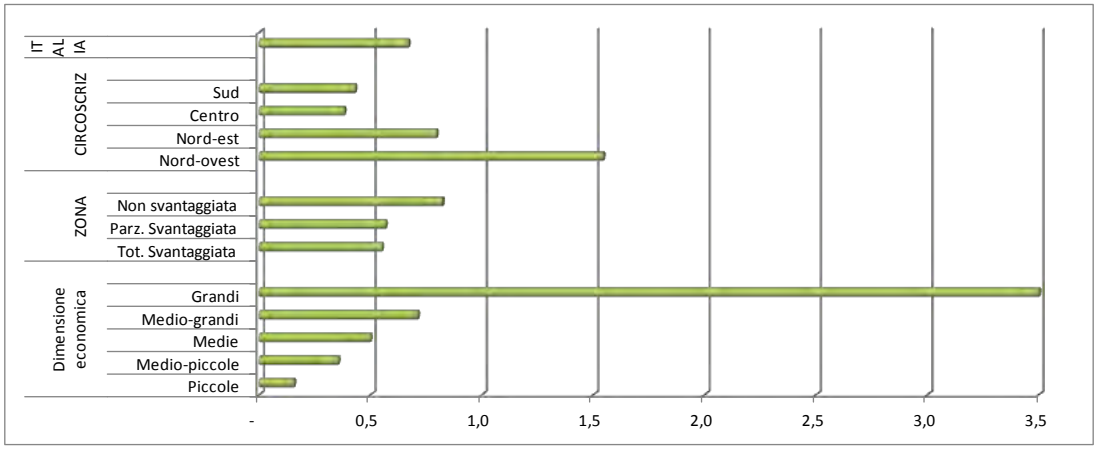


Fonte: BD RICA 2011

Il consumo di acqua per irrigazione, a sua volta, è strettamente correlato all'incidenza della superficie irrigata su quella totale aziendale destinata a usi agricoli.

Circa gli indirizzi produttivi si distinguono i seminativi che, è bene precisare, comprendono anche il riso che necessita di notevoli quantità di acqua per lo svolgimento dell'intero ciclo vegetativo, confermato anche dall'elevato valore riscontrabile nella circoscrizione nord-ovest; nel raggruppamenti dei seminativi, inoltre, è ricompresa anche l'orticoltura in pieno campo (orti industriali), anch'essa esigente di acqua irrigua. Elevate quantità sono riscontrabili anche nelle aziende granivore, dove l'acqua viene utilizzata per la colture destinate alla realizzazione di mangimi concentrati (essenzialmente mais) da utilizzare in azienda per l'alimentazione di suini e avicoli. L'apparente ridotto quantitativo riscontrato per l'ortofloricoltura è da mettere in relazione all'adozione di sistemi irrigui più efficienti, quali la microirrigazione, assolutamente prevalenti nelle serre e in analoghi sistemi di protezione delle coltivazioni.

Grafico 2.15 – La pressione degli allevamenti: carico di bestiame (UBA/Ha)



Fonte: BD RICA 2011

L'altro parametro analizzato è quello relativo alla pressione degli allevamenti, misurata dal numero di unità di bestiame adulto per unità di superficie (Grafico 2.15). Una presenza eccessiva di animali rispetto alla vegetazione naturale, oltre a determinarne una drastica riduzione, conduce anche al degrado della cotica erbosa e ad un elevato costipamento da calpestio (compattazione del suolo). Il dato medio nazionale, sulla base dei dati RICA, è piuttosto contenuto: 0,6 UBA/Ha, tanto da essere ben lontano carico massimo di 2 UBA/Ha ammesso dal regolamento comunitario 1804/99 sulla zootecnia biologica. Le situazioni più critiche si rinvengono in corrispondenza degli allevamenti più intensivi, come i granivori, che i caratteri di allevamenti industriali, spesso realizzati su una ridotta estensione di superfici agricole.

3. LE POLITICHE DI SOSTEGNO AL SETTORE

3.1 IL PRIMO PILASTRO DELLA PAC

Il finanziamento della politica agricola comunitaria 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 2012 tali interventi hanno assorbito in Italia 4.786,9 milioni di euro, circa l'11% del totale comunitario, stabile rispetto al 2011. Per l'UE, la spesa si è attestata su 44.722 milioni di euro, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (+1,7%).

La Francia si conferma il maggiore percettore dei fondi PAC per il Primo pilastro, con il 19% del totale, mentre l'Italia mantiene la quarta posizione, preceduta da Spagna e Germania.

La maggior parte della spesa è erogata sotto forma di pagamenti diretti agli agricoltori. In particolare, gli aiuti diretti disaccoppiati spiegano oltre il 90% del totale per pagamenti diretti (tabella 3.1). In Italia, questi ultimi hanno raggiunto, nel 2012, una spesa di 4.056 milioni di euro, che rappresentano una quota dell'85% del totale FEAGA del nostro Paese. In complesso, la spesa per pagamenti diretti in Italia spiega, ormai stabilmente, il 10% di quanto speso nell'UE per la stessa voce. Più rilevante, in termini di peso percentuale, è l'importanza dell'Italia sulla spesa per interventi sui mercati agricoli, che, nell'ultimo anno, ha raggiunto 732 milioni di euro, pari al 21,5% della spesa UE per la stessa voce. In questo ambito assumono rilievo, per il nostro Paese, la spesa per i prodotti vitivinicoli, che assorbe 334 milioni di euro pari al 31% di quanto speso a livello comunitario per la stessa voce, e quella per i prodotti ortofrutticoli, per i quali sono stati spesi 227 milioni di euro, pari a 21% della spesa comunitaria dedicata a questi prodotti.

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

Nell'ambito dei pagamenti diretti, un ruolo di rilevo gioca l'applicazione delle misure di sostegno specifico previste dall'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009, che 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; misure sotto forma di contributi per il pagamento di premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante. Le informazioni diffuse da AGEA nella circolare pubblicata lo scorso 14 giugno (ACIU.2013.701) evidenziano come, nel caso del sostegno per specifiche attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi, non sia stato speso tutto il plafond. I risparmi ottenuti sono stati riallocati sulla voce di spesa relativa al contributo ai premi di

assicurazione. Riguardo alle misure per la qualità non si segnalano sottoutilizzazioni dei plafond, per cui in tutti i casi è stato erogato un aiuto inferiore a quello teoricamente disponibile.

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		%	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Spese amministrative	**8,4**	**7,2**	-	-	-	-
Cereali	-156,2	41,9	-48,6	-	-	-
Riso	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Restituzioni per i prodotti non compresi nell'allegato I	12,7	9,1	3,2	2,5	25,1	27,4
Programmi alimentari	515,0	515,1	105,7	99,2	20,5	19,3
Zucchero	2,2	-0,2	0,0	-	0,0	-
Olio d'oliva	44,2	55,4	34,4	34,4	77,9	62,1
Piante tessili e baco da seta	30,3	25,2	-	-	-	-
Ortofrutticoli	1.127,9	1.071,2	247,0	226,6	21,9	21,2
Prodotti vitivinicoli	1.104,3	1.072,1	356,5	334,0	32,3	31,2
Promozione	47,3	47,9	9,4	8,9	19,9	18,6
Altri prodotti vegetali e altre misure	367,5	328,9	29,9	31,8	8,1	9,7
Prodotti lattiero-caseari	5,1	67,0	-44,5	-18,2	-	-
Carne bovina	55,6	37,3	4,4	1,5	7,9	4,0
Carne suina, uova, pollame,apic. e altri prod. zoot.	188,3	134,4	15,5	11,1	8,2	8,3
Interventi sui mercati agricoli	**3.344,1**	**3.405,2**	**712,8**	**731,8**	**21,3**	**21,5**
Aiuti diretti disaccoppiati	36.830,4	37.665,5	3.679,2	3.802,7	10,0	10,1
Altri aiuti diretti[1]	3.347,0	3.213,9	358,6	253,0	10,7	7,9
Restituzione modulazione	0,6	0,6	0,1	-0,1	16,8	-
Aiuti diretti	**40.178,0**	**40.880,0**	**4.038,0**	**4.055,6**	**10,1**	**9,9**
Sviluppo rurale	**-6,6**	**-2,8**	**-4,7**	**-2,5**	**70,9**	**89,3**
Audit spese agricole	**76,4**	**109,8**	**60,4**	**2,0**	**79,1**	**1,8**
Supporto strategico e coordinamento	**25,1**	**43,1**	-	-	-	-
Affari marittimi e pesca	**30,0**	**29,9**	-	-	-	-
Spese amministrative connesse ai costi veterinari	**2,2**	**1,9**	-	-	-	-
Sanità pubblica	-	-	-	-	-	-
Sicurezza degli alimenti, salute e benessere degli animali e salute delle piante	**312,4**	**247,7**	-	-	-	-
Totale FEAGA	**43.970,1**	**44.722,0**	**4.806,5**	**4.786,9**	**10,9**	**10,7**
Fondo ristrutturazione zucchero	187,9	109,7	46,1	26,9	24,5	24,5
Progetto pilota	2,5		-		-	-
Spesa totale	**44.160,5**	**44.831,7**	**4.852,6**	**4.813,8**	**11,0**	**10,7**

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

Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione europea

Soffermando l'attenzione sul settore zootecnico (tabella 3.2), per le carni bovine sono stati richiesti premi su oltre 855 mila capi, per un totale di oltre 51 milioni di euro. L'aiuto è oscillato tra i 40 euro dei capi macellati e i 162 euro dei vitelli nati da vacche nutrici primipare. Gli importi unitari riconosciuti sono stati del 19% inferiori a quelli teoricamente disponibili. Contrariamente a quanto accaduto nel 2011, gli ovicaprini hanno fatto registrare un aumento dei capi ammessi a premio (+75%), determinando un abbattimento degli importi unitari (-17%). Rispetto allo scorso anno risultano particolarmente cresciute le richieste per i capi macellati. Per il latte, infine, l'aiuto unitario si è attestato su 5,5 euro/tonnellata il 66% in meno rispetto all'importo teoricamente disponibile.

Tabella. 3.2 - Italia. Sostegno specifico per il miglioramento della qualità - Zootecnia (2012)

	Bovini			
	n. capi	*Aiuto unitario (€/capo)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/capo)*
Vitelli da vacche nutrici primipare da razze da carne/duplice attitudine iscirtte ai LL GG e ai registri anagrafici	29.743	162,82	4.842.755	200,00
Vitelli da vacche nutrici pluripare da razze da carne/duplice attitudine iscirtte ai LL GG e ai registri anagrafici	151.383	122,11	18.485.378	150,00
Vitelli da vacche nutrici a duplice attitudine iscritti nei registri anagrafici	13.730	48,84	670.573	60,00
Capi bovini macellati allevati in conformità ad un disciplinare di etichettatura facoltativa approvato dal Mipaaf	644.899	40,46	26.092.614	50,00
Capi bovini macellati certificati ex reg. 510/06 o in conformità a sistemi di qualità	15.878	72,83	1.156.395	90,00
Totale bovini	**855.633**		**51.247.715**	
	Ovicaprini			
	n. capi	*Aiuto unitario (€/capo)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/capo)*
Acquisto montoni	352	247,89	87.257	300,00
Detenzione montoni	6.287	57,84	363.640	70,00
Macellazioni	467.662	12,39	5.794.332	15,00
Allevamento estensivo	454.088	8,26	3.750.767	10,00
Totale ovicaprini	**928.389**		**9.995.996**	
	Latte			
	Quantità ammissibile (tonn)	*Aiuto unitario (€/tonn)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (e/tonn)*
	7.942.990,71	5,04	39.999.313	15,00

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

Passando alle produzioni vegetali (tabella 3.3), si rileva una ulteriore crescita dei quantitativi di olio per i quali è stato richiesto l'aiuto (+42%), che ha comportato una ulteriore riduzioni dell'aiuto concesso, che si è così attestato a 0,24 euro/kg, il 76% in meno dell'importo teoricamente disponibile. Nel caso del tabacco le riduzioni dell'aiuto sono state pari all'80% per i gruppi varietali 01-02-03-04 e *Nostrano del Brenta* e del 50% circa nel caso del *Kentucky*. Per la barbabietola da zucchero, nel 2012 è scattato l'ultimo aumento del plafond, che si è attestato a 19,7 milioni di euro. Di conseguenza, anche l'aiuto teorico è aumentato, portandosi a 400 euro/ha. Nonostante ciò, nel 2012 è stata superata la superficie ammissibile per cui l'aiuto è stato ridotto del 3,5%, portandosi a 386 euro/ha.

Infine, per quel che riguarda l'avvicendamento, le superfici accertate sono state inferiore al previsto, e quindi è stato pagato l'importo pieno dell'aiuto unitario (100 euro/ha). Come detto, il risparmio è stato allocato alla spesa per i premi di assicurazione, la cui composizione di spesa deriva per il 52% dalla spesa FEAGA destinata all'art. 68, per il 17,7% dalla quota di cofinanziamento nazionale, per l'1,1% dalle somme derivanti dall'avvicendamento e per il 29,3% dai fondi nazionali derivanti dalla Legge finanziaria. In

complesso, l'importo erogato (134 milioni di euro) corrisponde al 65% dei 207 milioni di euro della spesa ammessa comunicata dagli organismi pagatori (tabella 3.4).

Tabella 3.3 - Italia. Sostegno specifico per il miglioramento della qualità - produzioni vegetali (2012)

	Olio d'oliva			
	Quantità ammessa (kg)	*Aiuto unitario (€/kg)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/kg)*
Olio biologico	17.449.111,46			
Olio DOP	20.407.039,87			
Totale	37.856.151,33	0,2377	8.998.407	1,00
	Tabacco			
	Quatità consegnata (kg)	*Aiuto unitario (€/kg)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/kg)*
Varietà 01-02-03-04	49.262.758	0,4161	20.498.233,60	2,00
Nostrano del Brenta	61.013	0,7908	48.249,08	4,00
Kentucky	752.149	1,2653	951.694,13	2,50
Totale	50.075.920			
	Barbabietola da zucchero			
	Superfici accertate (ha)	*Aiuto unitario (€/ha)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/ha)*
	51.051,86	385,88	19.699.891,74	400,00
	Danaee racemosa			
	Superfici accertate (ha)	*Aiuto unitario (€/ha)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/ha)*
	213,78	7.016,55	1.499.998,06	15.000,00

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

Tabella 3.4 - Italia. Sostegno specifico per l'avvicendamento e i contributi di assicurazione (2012)

	Avvicendamento			
	Superfici accertate (ha)	*Aiuto unitario (€/ha)*	*Spesa (€)*	*Pagamento annuale supplementare teorico (€/ha)*
	975.389,40	100,0	97.538.940,0	100,0
	Contributo ai premi di assicurazione			
	Spesa comunicata dagli Organismi Pagatori	*Importo massimo erogabile*		
		(€)	*(%)*	*(% del richiesto)*
Quota FEAGA		70.000.000,00	52,0	
Quota di cofinanziamento nazionale		23.333.333,33	17,3	
Somme FEAGA proveninti da avvicendamento		1.416.060,00	1,1	
Quota di cofinanziamento nazionale su fondi FEAGA da avvicendamento		487.020,00	0,4	
Fondi nazionali		39.479.873,92	29,3	
Totale	207.255.826,55	134.716.287,25	100,0	65%

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

3.2 LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

Con una dotazione complessiva di risorse pubbliche di 17,5 miliardi di euro ed una spesa realizzata di oltre 9 miliardi di euro, la politica di sviluppo rurale 2007-2013 si conferma il principale strumento di sostegno agli investimenti nelle aree rurali italiane.

Il punto di partenza della politica di sviluppo rurale è il territorio rurale, inteso come l'insieme della dimensione agricola, agro-industriale e forestale, con una strategia basata sui tre obiettivi generali del sostegno comunitario allo sviluppo:

1. migliorare la competitività del settore agricolo e forestale;
2. valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio;
3. migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Tale strategia, comune a tutta l'Unione europea, prevede una governance multilivello che vede coinvolti Commissione europea, Stato, Regioni e partenariato economico e sociale, e trova attuazione in Italia attraverso 21 programmi regionali di sviluppo rurale (PSR) e un programma Rete Rurale Nazionale, sulla base di quanto definito all'interno del Piano Strategico Nazionale (PSN).

L'anno 2012 ha fatto registrare un'ottima performance dei 21 PSR, con un incremento del 15% della spesa realizzata rispetto all'anno precedente, portando l'avanzamento finanziario dei PSR al 52%, percentuale in continua crescita ed oggi prossima al 60%.

Segnali positivi si riscontrano nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza[13] dove il ritardo di sviluppo delle aree rurali è maggiore rispetto al resto del Paese e dove sono concentrate le maggiori risorse finanziarie, con 7.378 milioni di euro pari al 42% della dotazione nazionale e una spesa effettiva di 3.550 milioni di euro.

Dal punto di vista finanziario, se nella prima fase di programmazione (2007-2010) erano state le misure agro-ambientali a trainare la spesa, dal 2010 in poi è subentrata la spinta degli investimenti nel settore agricolo, forestale e agroalimentare, i quali presentano dinamiche complesse ed articolate con in iter progettuale non automatico ed immediato ma con procedure che vanno dalla progettazione, all'istruttoria e valutazione delle domande, realizzazione degli investimenti e controlli, tutti processi fisiologicamente più lunghi.

[13] Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata (quest'ultima in transizione)

Tabella 3.5 – Avanzamento della spesa nei PSR 2007-2013 per tipologia di misura al 31/12/2012.

Avanzamento della spesa per tipologia di misura al 31/12/2012				
Tipologie di misure	Spesa pubblica programmata (000 euro)	Pagamenti al 31/12/12	Capacità di spesa (%)	Distribuzione della spesa (%)
Misure a favore del capitale umano	1.093.253.581	615.106.102	56,3	6,7
Misure a favore del capitale fisico	5.683.212.797	2.778.980.311	48,9	30,4
Misure a favore della qualità del capitale fisico	233.650.446	54.777.295	23,4	0,6
Totale ASSE 1 - Competitività del settore agricolo e forestale	*7.031.175.124*	*3.457.911.070*	*49,2*	*37,8*
Misure a favore della sostenibilità del settore agricolo	5.913.897.295	4.128.234.877	69,8	45,2
Misure a favore della sostenibilità del settore forestale	1.402.893.539	679.597.875	48,4	7,4
Totale ASSE 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	*7.316.790.834*	*4.807.832.753*	*65,7*	*52,6*
Misure a favore della diversificazione	864.124.376	320.909.147	37,1	3,5
Misure a favore della qualità della vita	747.570.694	213.127.773	28,5	2,3
Totale ASSE 3 - Qualità della vita e diversificazione nelle aree rurali	*1.611.695.070*	*534.036.920*	*33,1*	*5,8*
Totale ASSE 4 - LEADER	*1.321.928.117*	*203.597.751*	*15,4*	*2,2*
Totale ASSE 5 - Assistenza tecnica	*380.108.792*	*139.785.928*	*36,8*	*1,5*
Totale complessivo	**17.661.697.937**	**9.143.164.421**	**51,8**	**100,0**

Fonte: elaborazioni INEA su dati Sistema Nazionale di Monitoraggio.

3.2.1 IL SOSTEGNO ALLA COMPETITIVITÀ DEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE

L'evoluzione del territorio rurale italiano è tutt'oggi caratterizzata da fenomeni esterni come l'accentuarsi della crisi economica e le difficoltà di accesso al credito; a fare da contropartita agli elementi negativi si riscontra però una progressiva riscoperta del ruolo economico, ambientale e sociale che l'agricoltura gioca oggi nel sistema italiano.

In tale scenario l'adesione alle misure d'investimento è buona e le aziende agricole credono negli strumenti messi a disposizione dai Programmi regionali di sviluppo rurale.

Una volta entrati a regime gli investimenti promossi dalla politica di sviluppo rurale fanno registrare i primi risultati. In linea generale, le risorse finora spese sulla competitività hanno determinato un **aumento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie** di 599 milioni di euro (l'obiettivo a fine programmazione è di 1.801 milioni di euro) ed il **numero di aziende che hanno introdotto nuovi prodotti e nuove tecniche** è di 7.326, con un obiettivo stimato a fine programmazione di 26.717. (Fonte Mipaaf – Monitoraggio Strategico del Psn - IIa Relazione Strategica post Health Check, 2010 - 2011))

Tra le azioni chiave per incidere sulla competitività la strategia nazionale di sviluppo rurale sta sostenendo il miglioramento della **capacità imprenditoriale e professionale** degli addetti al settore agricolo con il finanziamento di oltre quaranta mila partecipanti che hanno terminato con successo una formazione in materia agricola e forestale.

Sul fronte degli interventi per la competitività del settore agricolo e forestale, le misure cardine si confermano la 121 "Ammodernamento delle aziende agricole" e 123 "Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali".

La misura 121 ha una dotazione complessiva in Italia di 3.054 milioni di euro, ad oggi sono state effettivamente spese ed erogate alle aziende 1.679 di euro, pari al 55% delle disponibilità finanziarie complessive sulla misura (tabella 3.5).

Analizzando i dati sulla realizzazione, a fine 2011, il numero di aziende agricole sovvenzionate ha superato le 25.000 unità portandosi attorno al 45% dell'obiettivo da raggiungere entro la fine della programmazione; il volume totale degli investimenti (risorse pubbliche più quota privata di cofinanziamento) ha raggiunto livelli ragguardevoli prossimi ai 4 miliardi di euro (circa 1,5 miliardi solo nel 2011), cifra che rappresenta approssimativamente il 60% del target di riferimento (poco più di 6 miliardi). Il **21,2% degli investimenti è realizzato in Aree montane**, un segnale che denota la vitalità delle aree montane ed il fabbisogno di interventi.

Gli interventi di ammodernamento hanno riguardato le aziende che si occupano principalmente di colture di campo che rappresentano il 24% del totale degli interventi e quasi 900 milioni di euro di investimenti; l'investimento medio, invece, è in linea con la dimensione media del totale degli interventi finanziati e si attesta attorno ai 150 mila euro e può anche essere osservato come non ci siano differenze significative tra i diversi settori produttivi. Elevato è anche il numero di domande presentate da aziende dedite a colture permanenti e vino.

Per la misura 123, le risorse stanziate sono pari a 1 miliardo e 227 milioni di euro, e di questi ne sono stati spesi il 53,6% pari 685 milioni.

Il **ricambio generazionale in agricoltura** e, più in generale, il capitale umano del settore primario, sono un punto cardine della strategia nazionale per lo sviluppo rurale delineata nel PSN 2007-2013 e la misura 112 "Insediamento dei giovani in agricoltura" assume un ruolo preponderante all'interno dell'Asse I dei Psr 2007-2013 finalizzato al "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", soprattutto per l'integrazione con la misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole". Sulla base del vincolo regolamentare per i giovani agricoltori di presentare un *Business plan* per lo sviluppo dell'azienda, in questa programmazione è cambiato l'approccio metodologico nell'accesso ai fondi del PSR: seguendo le indicazioni del PSN, le Regioni hanno sperimentato il "pacchetto giovani", un'integrazione tra misure che consiste nella possibilità di accedere con un'unica domanda non solo ai fondi della misura 112, ma anche a quelli della 121 e di altre misure selezionate, a sostegno degli investimenti pianificati nel piano di sviluppo dell'impresa; la necessità di formulare un piano di sviluppo aziendale contenente anche degli investimenti per il miglioramento dell'azienda ha determinato così una maggiore qualità nella formulazione delle domande, con la predisposizione di una strategia aziendale di medio-lungo periodo, determinando le basi per una migliore qualità della spesa pubblica.

L'insediamento di giovani agricoltori registra un elevato numero di domande pervenute, con un buon interesse da parte dei potenziali beneficiari per l'intervento in questione ed un discreto livello di avanzamento degli indicatori di realizzazione: il numero di beneficiari ha superato, al 31 dicembre 2012, le 13.000 unità (circa il 30% del target di riferimento), mentre il volume totale degli investimenti si attesta al di sopra dei 600 milioni di euro, rappresentando oltre il 70% degli 844 milioni previsti come obiettivo dell'intera

programmazione. Il successo della misura può anche essere testimoniato dalla richiesta, fatta da diverse Regioni, di rimodulazione finanziaria al fine di poter disporre di ulteriori risorse per poter soddisfare un maggior numero di beneficiari.

Le donne che hanno usufruito del premio per il primo insediamento rappresentano un buon 37% a livello nazionale; all'interno del gruppo di Regioni in Convergenza, invece, la percentuale raggiunge quasi il 40%, mentre nelle Regioni in Competitività si attesta attorno al 35%.

In conclusione, nonostante la misura sia collegata ad altre tipologie di interventi (111, 114, 121, 132, 311) e dunque presenti un iter complesso ed articolato (che comporta tempi più lunghi tra pubblicazione dei bandi, presentazione delle domande, decisioni sull'ammissibilità, controlli e pagamenti) e nonostante la congiuntura economica attuale incida negativamente sulla capacità e volontà d'investire, l'insediamento di giovani agricoltori ha mantenuto una buona attrattività e raggiungerà i target previsti.

L'Italia è uno dei paesi più impegnati nel **sostegno ai prodotti agroalimentari di qualità**, sia attraverso la protezione delle indicazioni geografiche che dei prodotti da agricoltura biologica. Per rilanciare questo straordinario patrimonio, la politica di sviluppo rurale incide con il sostegno alla certificazione (misura 132) e con il sostegno alle azioni di promozione dei prodotti di qualità (misura 133). Grazie a tali misure ed al complesso degli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, per 'innovazione e per la trasformazione finanziati dai PSR, negli ultimi anni sono state rafforzate le produzioni agroalimentari del "Made in Italy".

Nell'ambito delle azioni per la competitività del settore, hanno assunto particolare rilevanza i Progetti integrati di filiera (PIF), finalizzati a creare condizioni di aggregazione tra i diversi attori e una massa critica di risorse per filiere rilevanti a livello regionale e locale. I PIF approvati sono 283 per un finanziamento pubblico pari a 692 milioni di euro. Ai progetti finanziati fanno capo oltre 9.000 domande individuali a valere sulle misure attivate con lo strumento. Circa il 23% dei progetti proviene dal comparto ortofrutticolo che assorbe il 30% delle risorse finanziare sino ad oggi messe a disposizione per i PIF. Seguono il lattiero-caseario e la vitivinicoltura comparti che assorbono rispettivamente il 16% e il 15% delle risorse disponibili, chiaro segno di quanto i settori dell'agricoltura italiana meglio organizzati siano stati quelli che hanno garantito una maggiore capacità progettuale.

3.2.2 LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO NELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

Le misure agroambientali dell'Asse 2 dei PSR hanno fatto da locomotiva della spesa visti i meccanismi maggiormente automatici utilizzati. Con una dotazione programmata di oltre 7 miliardi di euro fanno oggi registrare un avanzamento del 65%. La misura 214 "Pagamenti agroambientali" rappresenta l'emblema dell'azione di tutela dell'ambiente: con una dotazione di 3,7 miliardi di euro ed una spesa finora erogata alle aziende agricole di 2,7 miliardi (71%), sostiene un ventaglio di azioni che vanno dal sostegno alle forme di agricoltura sostenibili come il metodo della produzione integrata e biologica ad azioni più complesse per la tutela della biodiversità animale e vegetale, per la tutela del suolo e per l'adozione di pratiche agroambientali innovative come ad esempio la semina su sodo.

Nel complesso, in termini di beneficiari e superfici totali, con le misure dell'asse 2 destinate alla gestione agroambientale dovrebbero sovvenzionare 357.900 beneficiari ed oltre 4.923.000 ettari. A questi bisogna aggiungere 3.510 specifici interventi per la conservazione delle risorse genetiche, oltre 47.000 contratti per il benessere degli animali e 244 milioni di euro di investimenti non produttivi.

Nel periodo 2007-2011, i beneficiari delle misure destinate alle superfici agricole sono stati circa 231.600, di cui oltre 123.000 per le indennità compensative, 97.000 per i pagamenti agroambientali e 9.500 per la misura per il benessere degli animali e quasi 2.000 per la realizzazione di investimenti non produttivi.

Alla vigilia del negoziato per l'approvazione dei nuovi Psr 2014-2020, l'attenzione si è incentrata anche quali strumenti di intervento (di natura diretta o indiretta) per sostenere lo sviluppo della montagna: l'attuale peso degli interventi della politica di sviluppo rurale per il sostegno al reddito delle zone montane e svantaggiate si incentra adesso sulla misura 211 "Indennità per svantaggi naturali a favore di agricoltori di zone montane", con un budget di oltre un miliardo di euro e con risorse pubbliche finora erogate alle aziende di montagna pari a 896 milioni. Le zone svantaggiate diverse da quelle montane possono contare invece sull'indennità compensativa concessa annualmente attraverso la misura 212; per compensare tale tipo di svantaggio, le risorse complessive in Italia per l'intero periodo di programmazione sono pari a 336,5 milioni, a fronte dei quali ne sono stati erogati l'80%.

3.2.3 MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA VITA NELLE ZONE RURALI E PROMUOVERE LA DIVERSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Gli interventi dell'Asse 3 dei PSR - rivolti a **migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche**- sono concentrati nelle zone rurali marginali dove sono presenti alti tassi di spopolamento e di disoccupazione, con un contesto di servizi e infrastrutture non adeguato. Per questo obiettivo sono destinate risorse pari a 1.568 milioni di euro con una spesa che arriva oggi a circa il 36%.

Molte di queste risorse sono state indirizzate ad interventi per il turismo rurale in particolare alle misure *311 - Diversificazione verso attività non agricole, 312 Creazione e sviluppo di imprese e la 313 - Incentivazione di attività turistiche*.

Con le sue oltre 20 mila aziende, l'agriturismo rappresenta un punto di forza delle aree rurali italiane ed una vetrina per il turismo rurale. Gli investimenti per la ricettività i servizi in azienda e la fruizione del territorio strettamente correlati al turismo rurale sono cofinanziati con la misura la misura 311 riguardano essenzialmente quelli relativi all'agriturismo, la sua attivazione è presente in tutti i 21 PSR regionali.

L'avanzamento della spesa per la misura 311 - a dicembre del 2012 - è pari al 45% del programmato. Gli interventi previsti, non particolarmente innovativi , vanno nella direzione di rinnovare l'offerta, oggi poco diversificata, in termini di ampliamento dei servizi (attività ricreative, sportive, culturali, naturalistiche, turistiche, di degustazione dei prodotti, ecc.) e di miglioramento della qualità e dell'ospitalità (abbattimento barriere architettoniche, sicurezza luoghi di lavoro, ricoveri animali domestici, ecc.

Per creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese ed alla vita dei cittadini residenti nelle zone rurali e ridurre il gap di servizi con le altre aree del Paese, nel quadro del piano europeo di ripresa economica dell'anno 2008, la Commissione europea ha stanziato delle risorse finanziarie aggiuntive per sviluppare l'**infrastruttura a banda larga nelle aree rurali** con l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini il 100% di copertura **internet ad alta velocità**. Gli interventi per la Banda Larga sono previsti nella Misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" con una dotazione complessiva di finanziaria di 350 milioni di euro, dei quali ben 149 sono destinati all'ampliamento dell'infrastruttura a banda larga nelle zone rurali.

3.2.4 L'APPROCCIO LEADER NEI PSR 2007-2013

L'applicazione dell'approccio Leader all'interno dei Programmi di sviluppo rurale ha come finalità quella di promuovere e rafforzare la capacità progettuale e gestionale locale, migliorando la partecipazione della popolazione locale alla definizione delle politiche e creando sistema tra i vari settori dell'economia rurale incentrando l'azione su uno sviluppo integrato ed sostenibile per valorizzare le potenzialità locali inespresse, aumentare l'occupazione, favorire la diversificazione economica, ridurre lo spopolamento e rompere l'isolamento delle aree rurali.

In questo senso l'Asse Leader si conferma uno strumento idoneo per innescare processi di sviluppo locale endogeno e di governance capace di accrescere e costruire le capacità organizzative delle comunità locali. Il valore aggiunto dell'asse 4 rispetto agli altri tre assi dei PSR è da ricercarsi nella possibilità che viene offerta ai partenariati Leader di presentare dei Piani di Sviluppo Locale che attuino le azioni e gli obiettivi stessi degli assi 1, 2 e 3 in maniera integrata. Concentrando l'attenzione sulla misura 410, che dà corpo alle strategie di sviluppo locale, sono stati pubblicati 1.637 bandi, per molti dei quali sono state già concluse le attività istruttorie. Le domande di aiuto raccolte sono state oltre 16.000, di cui 9.953; si tratta di operazioni prevalentemente di piccole dimensioni, che impegnano mediamente poco più di 40.000 euro di quota pubblica ciascuna. In termini finanziari, l'avanzamento della spesa dell'Asse 4 "Leader" nei PSR Italiani al 31 dicembre 2012 si conferma a quota 15,4%, con una spesa di 203.597 milioni di euro su una 1 miliardo e 321 milioni di euro.

3.3 GLI INTERVENTI NAZIONALI PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA: LE IMPLICAZIONI PER IL SETTORE AGRICOLO

3.3.1 LA SPENDING REVIEW

In un momento come quello attuale di scarse risorse, anche in seguito alla crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, il tema della qualità oltre che della quantità di spesa pubblica costituisce un aspetto rilevante del dibattito e degli interventi di finanza pubblica e di bilancio in atto sia a livello nazionale che comunitario. In tale contesto, l'orientamento a politiche di spesa pubblica, secondo l'approccio alla spending review[14], mirano a valorizzare l'aspetto qualitativo proprio al fine di garantire il successo dei programmi di risanamento dell'economia e per stimolare la crescita e la competitività. La necessità di un'analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al contenimento e alla sua progressiva riqualificazione, sono state più volte al centro dell'attenzione del Legislatore[15]. In Italia, si è cominciato a parlare di spending review con la Finanziaria 2007 che ha introdotto un programma sperimentale di revisione della spesa, con l'obiettivo di superare la logica dei tagli lineari e di consentire l'adozione di metodi e strumenti finalizzati alla misurazione dell'efficienza dei risultati dell'amministrazione, per ciascun programma di spesa. Inoltre, il tema della spending review è uno degli elementi centrali già nell'impianto legislativo della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, che prevede l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche. Questo processo è reso ancor più stringente alla luce del consolidamento dei conti pubblici necessario ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede comunitaria. In realtà, possiamo affermare che pressoché tutti i provvedimenti emanati dal governo Monti hanno al proprio interno norme sulla riduzione della spesa pubblica; infatti, per la contingente situazione economico-finanziaria del Paese, il tema della spending review ha avuto necessariamente un'accelerazione anche con l'istituzione di un Comitato composto dal ministro dei Rapporti con il Parlamento, dal ministro della Funzione pubblica e dal viceministro dell'Economia e delle Finanze, il cui compito è stato quello di individuare i singoli programmi di spesa non ritenuti rilevanti ai fini della definizione dell'intervento pubblico, nonché le condizioni di produzione delle principali linee di produzione dei servizi pubblici di alcuni ministeri. Il processo di revisione della spesa avviato dovrebbe, dunque, consentire un più intenso

[14] Le procedure di controllo della spesa pubblica che vanno sotto la denominazione di spending review sono, infatti, dirette a: (a) rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per eliminare sprechi e inefficienze, per favorire l'adozione di tecniche di produzione meno costose, (b) selezionare con maggior rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario, (c) individuare programmi datati non più rispondenti ai bisogni di oggi. La spending review richiede prima lo svolgimento di un'analisi dell'organizzazione e dell'economicità dei processi di spesa, poi un forte orientamento a intervenire sulle inefficienze di produzione e sulle inefficienze allocative (*Analisi di alcuni settori di spesa pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, marzo 2013*).

[15] La spending review va oltre il mero obiettivo di riduzione della spesa: dietro questo concetto c'è l'idea nuova di ridurre la spesa ripensando ai processi e all'organizzazione con un minor impiego di risorse e con maggiori risultati. *Agrifisco n.1/2013*.

controllo anche qualitativo della spesa volto ad un'allocazione più efficiente delle risorse anche attraverso il superamento della logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio e del criterio della "spesa storica".
Di seguito i principali provvedimenti che negli ultimi anni hanno riguardato la spesa pubblica e di conseguenza interessato seppure in taluni casi indirettamente anche il settore agricolo.

Evoluzione della disciplina per la revisione della spesa

Provvedimento	Titolo	Ambito di intervento
Legge n. 296 del 2006	*Legge finanziaria 2007*	Avviato in via sperimentale il programma di analisi e valutazione della spesa
Legge n. 244 del 2007	*Legge finanziaria 2008.*	Il programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente
Legge n. 42/2009	*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.*	Federalismo fiscale
Legge n. 196/2009	*Legge di contabilità e finanza pubblica.*	**Istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa**
d.lgs 31 maggio 2011, n. 91	*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili.*	Armonizzazione dei sistemi contabili
d.lgs 23 giugno 2011, n. 118	*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*	Armonizzazione dei sistemi contabili
d.lgs 30 giugno 2011, n. 123	*Riforma dei controlli di regolarita' amministrativa e contabile e potenziamento dell'attivita' di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*	Disciplinare la riforma dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile e detta specifiche norme per il potenziamento e la graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche dell'attività di analisi e valutazione della spesa
d. l. n. 98 del 2011	*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*	Prevede, a decorrere dall'anno 2012, l'avvio di un ciclo di spending review mirato alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato
d. l. 138/2011	*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.*	Attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica
d. lgs 6 settembre 2011, n. 149	*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*	Introduce un controllo parlamentare sul grado di convergenza della spesa statale ai fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni
Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012	*Indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica.*	**D**isciplina l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali da realizzare nell'arco del periodo1° giugno – 31 dicembre 2012, al fine di conseguire un obiettivo di riduzione della spesa

Evoluzione della disciplina per la revisione della spesa		
Provvedimento	Titolo	Ambito di intervento
		indicato in un importo pari a 4,2 miliardi per l'anno 2012
d.l. 7 maggio 2012, n. 52, **convertito in legge, con modificazioni, dalla** legge 6 luglio 2012, n. 94	*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica.*	Istituisce un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri
d.l. n. 95/2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135	*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.*	Misure di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica

Con il Consiglio dei Ministri, del 30 aprile 2012, nell'ambito del quale il ministro per i Rapporti con il Parlamento, Piero Giarda, ha illustrato il documento Elementi per una revisione della spesa pubblica16, viene dato avvio "ufficiale" Spending Review. In tale ambito tutti i dicasteri entro il 31 maggio hanno dovuto presentare un piano dettagliato per contenere le spese di gestione secondo le linee guida contenute nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 che prevedono "interventi di ridimensionamento delle strutture dirigenziali, riduzione, anche mediante l'accorpamento, degli enti strumentali e vigilati e delle società pubbliche, di ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili.."

Anche il Mipaaf è stato coinvolto nella riduzione della spesa pubblica anche se con un impatto più modesto, in termini di budget, rispetto ad altre strutture ministeriali, ma che in ogni caso ha contribuito a ridisegnare il panorama degli enti sottoposti alla vigilanza del ministero17.

Infatti, nel decreto sulla spending review, al fine di rendere più razionale, efficiente ed efficace il sistema agricolo è previsto un progetto per la "razionalizzazione e riduzione degli enti vigilati dal MiPAAF" che ha portato alla soppressione dell'Inran (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione – art.12 comma 1 –, al riordino dell'agea (Agenzia delle erogazioni in agricoltura) – art.12 commi 7-18 – e alla soppressione dell'Assi, l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ex Unire).

Le competenze dell'Inran sono passate al Centro per la ricerca agricola (Cra) di conseguenza – art.12 comma 3 –, l'ex-Ense, l'Ente nazionale per le sementi elette, dopo un breve periodo di incorporazione nella stessa Inran, è stato incorporato dall'Ente nazionale risi.

Per quanto riguarda il riordino dell'Agea, il decreto ha previsto che al fine di ridurre la spesa di funzionamento, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi resi

16 Il dossier, che segue l'approvazione del Documento di economia e finanza, analizza le voci di spesa delle pubbliche amministrazioni al fine di evitare inefficienze, eliminare sprechi e ottenere risorse da destinare alla crescita. *L'Informatore Agrario n.18/2012.*

17 In realtà, il ministero con la riorganizzazione contenuta nel DPR 41/2012 aveva già in parte realizzato un risparmio di spesa prevedendo il taglio di alcuni dirigenti di seconda fascia e di parte del proprio personale, nonché lo scioglimento del Consiglio Nazionale dell'agricoltura, dell'alimentazione e della pesca e il riassorbimento delle funzioni, anche dei soppressi Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO e Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, presso le strutture ministeriali.

alle imprese agricole, a decorrere dal 1° ottobre 2012 le funzioni di coordinamento relative al finanziamento della Politica agricola comune siano svolte direttamente dal Mipaaf, che agisce come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per tutte le questioni relative al Feaga (il Fondo agricolo per il pagamento degli aiuti diretti agli agricoltori e le misure di mercato) e al Feasr (il Fondo Ue per le politiche di sviluppo rurale). Inoltre, è stato modificato il modello di governance di Agea che prevedeva, un presidente e un cda, e si è istituito, invece, un unico direttore dell'agenzia scelto in base a criteri di alta professionalità e conoscenza del settore agroalimentare sul modello delle agenzie collegate al mef come per esempio dell'Agenzia delle entrate che fa capo al Ministero dell'Economia.

3.3.2 IL DECRETO SVILUPPO

Agli interventi volti alla razionalizzazione si affiancano, anche, interventi volti allo sviluppo e alla crescita dell'economia con il DL 22 giugno 2012, n.83, c.d. "CrescItalia", misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dall'art.1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134. Il decreto Sviluppo ha nei propri obiettivi l'introduzione di nuovi strumenti di finanziamento e accesso al credito per le imprese, l'aumento della competitività, nonché altre misure volte ad attrarre capitali privati e agevolare le procedure per recuperare il ritardo infrastrutturale accumulato finora. La complessità e corposità di tale provvedimento, infatti, sono riconducibili alla pregressa "Agenda della Crescita sostenibile" (dicembre 2011), nella quale il legislatore ha evidenziato la necessità di attivare delle leve capaci di influire gradualmente sulle debolezze strutturali del sistema-Paese, combinando interventi strutturali con azioni capaci di liberare risorse, seppure esigue, nel breve periodo.

Il decreto contiene alcune novità anche per il settore agricolo, alimentare e della pesca, così sintetizzabili:

- disposizioni per la gestione e la contabilizzazione dei biocarburanti - Articolo 34
- potere sanzionatorio in materia di Made in Italy - Articolo 43
- disposizioni in materia di tracciabilità dei rifiuti - Articolo 52
- fondo per la distribuzione derrate alimentari alle persone indigenti - Articolo 58
- interventi urgenti per il settore agricolo (consorzi di tutela delle DOP e IGP vitivinicole, controllo e certificazione delle sementi, produzione di energia idroelettrica, impianti di acquacoltura, credito peschereccio, registro informatico dei pescatori, etichettatura dei prodotti della pesca, attività connesse nel settore della pesca) - Articolo 59, 59 bis, 59 ter e 59 quater
- interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012 - Articolo 67- septies
- credito d'imposta in favore di soggetti danneggiati dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012 - Articolo 67-octies

3.3.3 LA LEGGE STABILITÀ

La legge stabilità del 2012, si compone di 14 articoli e dà luogo ad una manovra da 6,6 miliardi per il 2013; 4,1 miliardi per il 2014 e 0,9 miliardi per il 2015. Gli articoli che riguardano direttamente I'agricoltura sono I'art. 3, commi da 58 a 62; l'art.8, comma 14 e l'art. 12, commi da 3l a 35 e 39.

L'art.3 dispone una riduzione degli stanziamenti relativi alle spese dei Ministeri. In particolare, per quel che riguarda il Mipaaf, vengono disposti tagli all'ISA, agli sgravi contributivi della legge 30/98; alle somme disponibili nel bilancio Agea che erano state destinate ad aiuti contro le crisi di mercato. Per quanto riguarda gli enti di ricerca vigilati dal ministero, invece, c'è un parziale reintegro delle risorse tagliate con precedenti provvedimenti.

Più nel dettaglio, all'art. 3 comma 59, è prevista la parziale utilizzazione delle risorse disponibili in ISA spa per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di risparmio di spesa per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, attraverso il versamento di somme, in entrata del bilancio dello stato, tra fine gennaio 2013 e fine gennaio 2015, aggiuntive rispetto a quanto già previsto dall'articolo 4, comma 59, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

All'art. 3 comma 60 è prevista la riduzione delle spese degli enti di ricerca vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto-legge n.951/2012, convertito dalla legge n. 135/2012. In pratica, secondo la relazione tecnica, vengono "restituiti" agli enti di ricerca euro 4.090.000 per ciascun anno del triennio 2Ol3-2015, da compensare con le disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio per il Mipaaf.

Viene, inoltre, modificato l'articolo 59, comma 3, del decreto-legge n.83/2012, stabilendo che le somme disponibili nel bilancio di agea, pari a 19,8 milioni di euro, destinate a finanziare misure a sostegno del settore agricolo e specifici interventi di contrasto alle crisi di mercato siano versate all'entrata del bilancio dello stato entro il 31 gennaio 2013.

Infine, l'art. 8 riguarda il finanziamento di esigenze indifferibili. è relativo all'Assi. ln particolare, il comma 14, prevede la riassegnazione allo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dei proventi derivanti da svolgimento di attività e prestazioni di servizi già in capo alla soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (Assi), a seguito di quanto disposto dall'articolo 23-quater, comma 9, del decreto-legge n.95/2012.

3.3.4 PER CONCLUDERE

E' significativo che in questo contesto, il sostegno al settore agricolo, come risulta dai dati elaborati dall'INEA, nel triennio 2009-11, risulta costante e pari a 14,4 miliardi di euro (media). In particolare, nel 2011, ultimo dato disponibile, gli agricoltori italiani hanno infatti ricevuto 14,5 miliardi di euro – tra trasferimenti e agevolazioni – contro i 13,7 miliardi del 2010, scarto dovuto quasi integralmente all'aumento dei trasferimenti di origine comunitaria (in attuazione della PAC), poiché sia i trasferimenti nazionali che le agevolazioni sono rimaste pressoché invariate18.

Nell'ottica della spending review occorre considerare che per poter valutare veri risparmi di spesa che contribuiscano a far ripartire l'economia in generale e dare ossigeno altresì al settore agricolo si debba considerare sia la riattribuzione di competenze sia le

[18] Per ulteriori approfondimenti si veda l'Annuario dell'Agricoltura Italiana.

conseguenze negative in termini di efficienza di servizi che eventuali accorpamenti o abolizioni di enti possa produrre. Infatti, nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, presentato al Senato il 28 maggio scorso, dalla Corte dei Conti, dopo aver ricordato che le misure adottate negli ultimi anni, "hanno avuto un rilievo finanziario limitato e spesso ad essi non sono stati attribuiti effetti specifici traducendosi al più in strumenti per intervenire sulla composizione della spesa o a cui guardare per giustificare la sostenibilità dei contributi aggiuntivi richiesti agli enti" ha posto l'attenzione sugli "interventi volti a semplificare la stessa impalcatura istituzionale, alla ricerca di una configurazione più efficiente ed economica in un momento di forte tensione per una riduzione della spesa improduttiva".

3.4 LA POLITICA FISCALE IN AGRICOLTURA

Nel 2012, l'agricoltura ha continuato ad avere un ruolo importante nella politica fiscale dello Stato ed in particolare per le manovre di ripianamento del debito pubblico, ma è stata oggetto, anche, di numerose norme relative alla semplificazione, lo sviluppo e la competitività.

Di seguito, si riporta un elenco dei principali provvedimenti emanati nell'anno e di interesse per il settore agricolo.

I principali provvedimenti emanati nell'anno 2012 di interesse agricolo

Argomento	Riferimento normativo	Sintesi
Semplificazione		
Misure di semplificazione per le imprese agricole	Art.25 Legge 4 aprile 2012, n°35 – già DL n.5 del 9/02/2012 - Semplifica Italia	Convenzioni tra AGEA e amministrazioni pubbliche per accelerare i procedimenti amministrativi per la concessioni di aiuti e/o contributi
Definizione di bosco e arboricoltura da legno	Art.26 Legge 4 aprile 2012, n°35 - già DL n.5 del 9/02/2012 - Semplifica Italia	Modifiche al Dlgs.227/2001
Esercizio dell'attività di vendita diretta	Art.27 Legge 4 aprile 2012, n°35 - già DL n.5 del 9/02/2012 - Semplifica Italia	Modifiche al Dlgs.228/2001
Modifiche relative alla movimentazione aziendale dei rifiuti e al deposito temporaneo	Art.28 Legge 4 aprile 2012, n°35 - già DL n.5 del 9/02/2012 - Semplifica Italia	Modifiche al Dlgs. 152/2006
Disposizioni a favore del settore bieticolo-saccarifero	Art.29 Legge 4 aprile 2012, n°35 - già DL n.5 del 9/02/2012 - Semplifica Italia	Procedimenti autorizzativi dei progetti di riconversione del comparto
Semplificazione in materia di DURC	Art.8 DDL Semplificazioni-bis del 16/10/2012	Acquisizione e validità del DURC
Eliminazione dell'obbligo a carico del datore di lavoro di invio all'INAIL delle certificazioni mediche di infortunio sul lavoro e di malattia professionale	Art.10 DDL Semplificazioni-bis del 16/10/2012	Invio telematico delle certificazioni di infortunio
Tenuta registro carico-scarico rifiuti cooperative agricole	Art.28 DDL Semplificazioni-bis del 16/10/2012	Facilitazioni nella tenuta della contabilità agricola
Semplificazioni nel settore agricolo	Art.29 DDL Semplificazioni-bis	Interventi di semplificazione

Argomento	Riferimento normativo	Sintesi
e agroindustriale	del 16/10/2012	a vantaggio dell'attività degli imprenditori agricoli e dei lavoratori impiegati nel settore
Sviluppo e competitività		
Detrazioni per interventi di ristrutturazione ed efficientamento energetico	Art.11 DL.83/2012(decreto Sviluppo) convertito in L.134/2012	Incentivi fiscali per le spese di ristrutturazione edilizia
Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari	Art.62 DL 1/2012 (Decreto Liberalizzazioni) convertito in L.27/2012	Disciplina finalizzata a favorire una maggiore trasparenza ed efficienza nel settore agroalimentare
Stabilità		
Disposizioni in materia di entrate	Art.12 commi 29,30,32,33 DDL Stabilità del 16/10/2012	Rivalutazione redditi dominicali e agrari, abolizione regimi agevolativi per le società agricole, gasolio agricolo

Fonte: elaborazioni INEA su fonti normative varie, 2012

3.4.1 LA POLITICA DI SEMPLIFICAZIONE

In linea con la politica dell'Unione europea, lo Stato italiano nel 2012 ha perseguito gli obiettivi di semplificazione della regolamentazione e la riduzione degli oneri ed adempimenti amministrativi. Agli Stati membri, infatti, l'Unione europea[19] ha indicato le priorità di: a) migliorare il clima imprenditoriale, riducendo al minimo gli oneri amministrativi; b) garantire la possibilità di effettuare elettronicamente gli scambi delle amministrazioni con le imprese e i cittadini; c) agevolare la creazione di nuove imprese, rispettando l'impegno assunto nello Small Business Act[20].

Per il settore agricolo, quindi, la politica di semplificazione ha previsto una riduzione degli oneri amministrativi (art.25 L.35/2012), in particolare, per l'erogazione di aiuti e contributi PAC, con una messa a sistema di tutti gli archivi informatici delle pubbliche amministrazioni, da parte dell'Agenzia di Erogazione dei pagamenti in Agricoltura, secondo i protocolli previsti nel sistema pubblico di connettività. Sono state, poi, proposte modifiche(art.26 L.35/2012) alla norma di cui all'art.2 del Dlgs 227/2001 per la definizione di bosco e di arboricoltura da legno, per escludere alcune superfici, come pascoli, terrazzamenti, paesaggi agrari, dal regime di vincolo previsto per i territori coperti da foreste e da boschi. E' stata, poi, prevista una semplificazione(art.27 L.35/2012) dell'attività di vendita diretta, eliminando l'obbligo preventivo di comunicazione al comune e l'osservanza della decorrenza dei 30 giorni dal ricevimento della comunicazione per l'inizio dell'attività. Sono state, poi, inserite misure per lo snellimento dell'attività di movimentazione dei rifiuti e per la definizione del deposito temporaneo (art.28 L.35/2012) ed è stato, infine, riconosciuto un carattere di interesse nazionale ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero(art.29 L.35/2012).

[19] Nel documento "Analisi annuale della crescita 2012" presentata il 23 novembre 2011

[20] Riduzione a tre giorni, i tempi di costituzione di un'impresa.

Nell'anno 2012, è stato, anche, varato un secondo disegno di legge sulla semplificazione, per proseguire l'opera intrapresa con il primo decreto legge (Semplifica Italia) e che vuole completare il quadro innovativo delineato con il decreto sviluppo, stabilendo specifiche semplificazioni per i settori produttivi e per i cittadini. Per quanto riguarda la previdenza, anche il settore agricolo è interessato dalle semplificazioni introdotte in materia di DURC (art.8 DDL Semplif.bis del 16/10/2012) e nell'invio telematico delle certificazioni mediche di infortunio, con l'eliminazione dell'obbligo a carico del datore di lavoro (art.10 DDL Semplif.bis del 16/10/2012). In via esclusiva per l'agricoltura, poi, sono state previste nuove disposizioni per semplificare la tenuta della contabilità degli imprenditori agricoli, in particolare per le operazioni previste dal registro di carico-scarico dei rifiuti (art. 28 DDL Semplif.bis del 16/10/2012); allo stesso modo, sempre per gli imprenditori agricoli, è stato previsto l'eliminazione dell'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, nel caso di trasporto diretto di rifiuti pericolosi e non di propria produzione (art.29 DDL Semplif.bis del 16/10/2012).

3.4.2 LA POLITICA DI SVILUPPO E COMPETITIVITÀ

Secondo le indicazioni derivanti dalla politica comunitaria, lo Stato italiano si è impegnato, nel 2012, ad adottare misure decise per il consolidamento fiscale, il miglioramento della stabilità macroeconomica, una maggiore occupazione e l'aumento della crescita. La promozione della crescita e della competitività, in particolare, è stata perseguita con il Decreto Sviluppo (DL 83/2012) che ha ricompreso misure anche di interesse agricolo, con l'introduzione di un aumento di detrazione IRPEF sul recupero edilizio degli immobili abitativi, fino al 50%, e un innalzamento del limite massimo di spesa agevolabile, raddoppiato da 48.000 a 96.000 euro, fino al 30 giugno 2013.

Nell'anno 2012, è stata, poi, prevista una norma, introdotta all'art.62 del DL 1/2012 (Decreto Liberalizzazioni) che ha portato in primo piano l'esigenza di favorire una maggiore trasparenza ed efficienza nel settore agroalimentare, prevedendo l'obbligo della forma scritta per i contratti d cessione dei prodotti agricoli-agroalimentari e la revisione dei termini di pagamento. La presenza della forma scritta diventa elemento essenziale del contratto, come la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto nonché il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento.

Per quanto riguarda gli aspetti fiscali, nel Decreto attuativo n.199 del 19 ottobre 2012, è stato precisato (art.5) che la modalità di emissione della fattura è quella prevista dalla vigente normativa fiscale[21], con un'emissione separata laddove ci siano cessioni di prodotti assoggettate a termini di pagamento differenti, in funzione della deteriorabilità (art.62, comma 4). Per i pagamenti non avvenuti nei tempi previsti, il legislatore ha previsto l'applicazione di interessi di mora, che decorrono dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento del corrispettivo, con l'apposizione di un saggio di interessi inderogabile (art.62 comma 3) maggiorato di ulteriori due punti percentuali. Il calcolo degli interessi dovuto viene effettuato sulla base della data di ricevimento della fattura e il Decreto Attuativo prevede che la data è validata con ricevimento "a mano" della fattura, a mezzo A.R., con impiego del sistema elettronico (EDI) o con altra modalità prevista dalla normativa fiscale vigente. La norma prevede, però, che al verificarsi di un'incertezza in merito alla data di ricevimento della fattura, il riferimento è la data di consegna dei prodotti.

[21] Ai sensi del DM 15/11/1975 valido ai fini della disciplina IVA.

La normativa prevista dall'art.62 D.L1/2012 è stata applicata a tutti i contratti stipulati a decorrere dal 24 ottobre 2012, mentre quelli esistenti sono stati adeguati ai nuovi requisiti entro il 31 dicembre 2012. Al contrario, le disposizione di divieto di condotta sleale e termini di pagamento, sono state applicate automaticamente a tutti i contratti a partire dal 24 ottobre 2012 anche in assenza di adeguamenti contrattuali alla disciplina introdotta.

3.4.3 LA POLITICA DI STABILITÀ

In linea con il principio comunitario di realizzazione di un consolidamento fiscale favorevole alla crescita, anche lo Stato Italiano ha dovuto rispettare la regola quantitativa di un tasso di crescita della spesa pubblica inferiore a quello del PIL, adottando provvedimenti mirati per recuperare risorse. Sulla scia di quanto già avviato dai governi precedenti, nel 2012, con la manovra di ottobre, è stato proposto un ulteriore disegno di legge di stabilità finalizzato alla riduzione della spesa pubblica nazionale. In questo testo normativo, entrato in vigore, con la legge finanziaria 2013, sono state inserite diverse misure riguardanti l'agricoltura e che spaziano dalla tassazione dei redditi agrari a misure sulle società agricole, fino a nuove regole per l'utilizzo del gasolio agricolo.

Il provvedimento finanziario in questione ha riguardato i redditi agrari, con la prescrizione di una rivalutazione del reddito agrario e dominicale per il 15% e un moltiplicatore pari a 105 per la determinazione delle imposte sui redditi nel triennio 2012-2014, con rivalutazione a decorso immediato. La misura descritta è stata formulata operando un netto distinguo tra chi vive di agricoltura e chi, invece, la svolge con modalità non professionali, cercando di minimizzare l'impatto nel primo caso.

La posizione espressa sulle società agricole è stata quella che ha avuto più eco tra gli operatori, in quanto ha previsto l'abrogazione delle disposizioni sulle società agricole (art.1, commi 1093 e 1094 della L.296/2006) di optare per la tassazione catastale, mentre ha previsto la determinazione del reddito secondo i dettami degli artt.55 e seguenti del TUIR che regola il reddito d'impresa. Questa manovra, vista dai più come una perdita netta di agevolazione, in realtà, è scaturita dall'osservazione che dall'anno della sua introduzione, il 2007, non si era, poi, verificato questo aumento sperato della forma societaria che avrebbe dovuto rafforzare la competitività del sistema imprenditoriale agricolo, per cui la norma in sé non avrebbe scoraggiato più del dovuto il sistema, ancora saldamente ancorato sulla forma societaria semplice.

Il provvedimento ha, poi, previsto una misura di razionalizzazione dell'uso del gasolio agricolo, prescrivendo alle regioni l'utilizzo delle informazioni inserite nel SIAN, relativamente alle superfici e non quelle dichiarate dai produttori agricoli, per usufruire dell'aliquota ridotta per i carburanti. La norma è scaturita dall'osservazione di quantitativi inferiori utilizzati da quelle regioni che già autonomamente facevano riferimento a quei parametri per l'assegnazione del gasolio. In generale, la norma prevede pure una riduzione del 5%, a partire dal 2013, dei consumi medi standardizzati di gasolio per l'impiego agevolato in agricoltura.

PARTE II

Approfondimenti tematici

INTRODUZIONE

Gli approfondimenti tematici dell'edizione 2013 del Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura sono focalizzati su sette temi che sono stati protagonisti del dibattito nel corso del 2012 da parte di studiosi, istituzioni e stake-holder, per la loro specificità tutta nazionale. In particolare l'attenzione è stata finalizzata ad approfondire il tema della competitività del settore agroalimentare, con la verifica del tessuto produttivo, la questione di grande attualità del ricambio generazionale e le formule per recuperare efficienza lungo la filiera, e gli aspetti di carattere ambientale, che negli ultimi venti anni hanno visto rafforzare le loro implicazioni in termini di interferenze positive e negative sulle condizioni naturali.

La scelta dei temi viene qui introdotta da alcune riflessioni che possano in qualche misura guidare alla lettura dei diversi contributi in un'ottica di sistema

LA COMPETITIVITÀ DEL SETTORE: DUALISMO ECONOMICO-STRUTTURALE E DUALISMO POLITICO

Da alcuni studi presentati nei mesi recenti (Arzeni, Sotte, 2013; ISTAT, 2013), e come approfondito anche nelle pagine seguenti, emerge con evidenza che il panorama delle aziende agricole italiane è costituito da due assai distinte tipologie, qui definite come le aziende "imprese", da un lato, e quelle con diverse funzioni "accessorie e/o disattivate", cioè affidate a contoterzisti, dall'altro (vedi capitolo seguente).

La prevalenza di una di queste due tipologie aziendali sull'altra non sembra, tuttavia, potere essere considerata appannaggio di specifiche aree del paese e o di determinati comparti produttivi, potendosi trovare, seppure con quote relative di diverso peso, aziende con entrambi i caratteri in tutte le ripartizioni geografiche, così come nei diversi comparti di specializzazione produttiva.

Eppure ciò che emerge con grande evidenza è che questi due universi aziendali, a parte essere caratterizzati da un minimo comune denominatore – la produzione agricola stessa – appaiono estremamente diversi, sia in termini di numerosità delle unità aziendali, sia da un punto di vista delle caratteristiche strutturali, sia soprattutto per la natura e l'intensità delle relazioni che intrattengono con i settori a monte e a valle, oltre che con i territori su cui operano e con la società nel suo complesso (consumatori, lavoratori, contribuenti, soggetti svantaggiati ecc.). Queste profonde differenze fanno anche sì che i due universi aziendali, nella loro gestione pratica, operino con strategie e strumenti materiali e immateriali tra loro molto diversi.

L'ampia distanza tra le due tipologie di aziende attive nel settore agricolo italiano fa così emergere l'esigenza tanto di strumenti di analisi, quanto di politiche, in grado di cogliere e valorizzare gli elementi di specificità di ciascun gruppo.

Rispetto al primo punto, ed esulando brevemente dall'obiettivo di questo lavoro, merita di essere sottolineato il fatto che le analisi fin qui condotte sulla base dei dati rilasciati dall'ISTAT dopo l'ultimo Censimento sull'agricoltura italiana (2010), mettono in evidenza la limitatezza di uno strumento di indagine conoscitiva unico per tutto il composito universo delle aziende agricole. Infatti, una volta esaurite una serie di informazioni preliminari, comuni a tutte le unità aziendali, sembrerebbe utile e opportuno immaginare un percorso di rilevazione differenziato in base alle distinte tipologie aziendali. Il livello di complessità del settore è tale da suggerire l'idea di una metodologia di indagine a carattere selettivo. In tal modo, le caratteristiche delle aziende "imprese" potrebbero essere analizzate dando una giusta enfasi ai tratti specifici di questa tipologia, mentre per le aziende "accessorie e/o disattivate" si dovrebbe immaginare un percorso di rilevazione in grado di coglierne l'estrema complessità, in cui il valore sociale, ambientale, culturale e la qualità delle relazioni con il resto del sistema socio-economico hanno il sopravvento, rispetto alle questioni di mercato. Inoltre, va rimarcato il fatto che nelle ultime rilevazioni censuarie è venuta meno la raccolta di alcune informazioni su specifici aspetti delle relazioni di mercato delle aziende agricole, che potrebbero, invece, assumere molto interesse con riferimento alla componente delle "imprese".

Ciò non di meno, nel capitolo successivo si propone un'analisi che, completando le informazioni di fonte ISTAT con quelle desumibili dalla banca dati della RICA, consente di evidenziare i tratti salienti dei due universi aziendali, in termini di dimensione fisica ed economica, carattere imprenditoriale e processi di diversificazione.

L'analisi delle aziende-imprese fa da sfondo al tema dell'impiego dei giovani in agricoltura, alle necessità di un ricambio generazionale e alle possibilità di rendere maggiormente competitivo il settore mediante strumenti in grado di favorire l'inserimento di giovani nel tessuto produttivo agricolo. Questi ragionamenti vengono condotti nel capitolo secondo.

L'elemento centrale della riflessione proposta nel terzo capitolo verte, invece, sulle caratteristiche che assumono oggi le politiche a sostegno del settore agricolo, con particolare riferimento a quelle gestite e programmate a livello nazionale e/o regionale, in termini di natura dei molti strumenti presenti, di obiettivi perseguiti e funzioni assegnate, di soggetti coinvolti e beneficiari, di forme di sostegno previste.

Prima di passare in rassegna l'insieme dei diversi strumenti di intervento che operano a supporto del sistema delle aziende agricole italiane, appare utile soffermarsi brevemente sulla dimensione e la composizione del sostegno pubblico ad esso assicurato. Nella media del periodo 2009-2011, il settore agricolo ha ricevuto oltre 14,4 miliardi di euro tra trasferimenti di politica agraria (77% circa) e agevolazioni a carattere fiscale e contributivo (23% circa)[1]; valore che corrisponde a un'incidenza di oltre il 56% sul valore aggiunto settoriale di agricoltura e silvicoltura e del 30% circa sul valore della stessa produzione. Si tratta di somme ragguardevoli, in grado di incidere in maniera rilevante sull'economia del

[1] Per maggiori dettagli sul sostegno pubblico in agricoltura si veda "L'assetto delle competenze e il consolidato del sostegno pubblico", in *Annuario dell'agricoltura italiana*, 2011, Volume LXV, INEA, Roma, 2012.

settore e che, pertanto, richiedono grande attenzione in fase di programmazione e gestione delle misure di intervento sottostanti.

Relativamente al solo sostegno di carattere diretto (i trasferimenti), va sottolineato come questo sia derivato per il 56% del totale da fondi dell'UE - tramite l'applicazione delle politiche del I e II pilastro della PAC - e per il restante 44% da fondi nazionali, con una netta prevalenza di quelli a carattere regionale (29,5%), rispetto a quelli statali (14,5%). La preminenza della politica comunitaria emerge con evidenza anche guardando alla distribuzione del sostengo complessivo tra le diverse tipologie di azioni e interventi in cui è possibile classificare la spesa pubblica in agricoltura (tab. 1). Prova ne sia, il ruolo di primo piano rivestito dal pagamento unico del I pilastro della PAC, cui sono paragonabili per importanza relativa solo le agevolazioni fiscali e contributive, che costituiscono un ambito di intervento strategico della politica nazionale, di cui sono pressoché unico appannaggio. Altri interventi di rilievo sono rappresentati dagli aiuti settoriali, sempre realizzati tramite la politica comunitaria, le misure di carattere infrastrutturale, gli investimenti aziendali e in misura più marginale i servizi allo sviluppo.

Tabella 1 - Ripartizione del sostegno al settore agricolo tipologia di intervento - media 2009-2011

	Ricerca	Servizi allo sviluppo	Trasform. e commercial.	Investimenti aziendali	Aiuti alla gestione	Aiuti settoriali	Infrastrutture	Pagamento unico	Agevolazioni fiscali/contr.	Non attribuibile	Totale
Politiche comunitarie	*0,0*	*1,8*	*0,0*	*2,4*	*0,0*	*10,8*	*2,3*	*26,9*	*0,0*	*6,3*	*50,5*
Politiche nazionali	*0,4*	*0,4*	*0,7*	*0,9*	*0,9*	*0,0*	*1,7*	*0,0*	*22,6*	*0,0*	*27,6*
Politiche regionali	*0,9*	*2,7*	*0,9*	*3,2*	*1,5*	*0,0*	*8,0*	*0,0*	*0,0*	*4,6*	*21,9*
Totale	***1,3***	***4,8***	***1,6***	***6,5***	***2,4***	***10,8***	***12,0***	***26,9***	***22,6***	***10,9***	***100,0***

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

La succinta analisi della distribuzione della spesa in agricoltura appare utile al solo fine di evidenziare come, negli ultimi anni, le maglie degli interventi di politica agricola nazionale si siano andate sempre più restringendo. Il ridimensionamento dei fondi nazionali a supporto delle politiche agricole attive, determinato dalle necessità generali di contenimento della spesa pubblica, ha generato così un irrigidimento delle azioni attuate a livello di governo centrale, che si sono progressivamente concentrate su poche voci di spesa (INEA, 2012). Appare quindi evidente, ancor prima di entrare nel merito delle misure comunque attuate, che l'ampiezza della strada degli interventi di politica nazionale si è andata sempre più riducendo. In tale contesto, si comprende come si siano potute disegnare solo superficialmente politiche dall'architettura e gestione pensate per ciascuno dei due distinti universi aziendali delle aziende "imprese" e di quelle "accessorie e/o disattivate". Tuttavia, come già evidenziato, le aziende agricole presentano l'esigenza di interventi mirati, pensati e costruiti con lo scopo di rispondere alla specifiche necessità di sviluppo e rafforzamento delle diverse tipologie che operano nel panorama agricolo italiano.

A partire dagli anni più recenti, in risposta ai diversi bisogni settoriali, si è affermata un'ottica di programmazione degli interventi incentrata su alcune filiere agro-alimentari. Così, pur nelle ancora rilevanti debolezze attuative, la politica di rafforzamento e di coordinamento delle filiere ha rappresentato uno degli elementi chiave con il quale si è cercato di fornire risposte alle difficoltà degli operatori, derivanti dalla sempre maggiore

complessità dei mercati agricoli. Fino ad oggi, questa politica si è sviluppata prevalentemente lungo due ambiti strategici, tra loro strettamente legati: da un lato, l'associazionismo, teso al rafforzamento delle struttura produttive e all'integrazione della filiera agro-alimentare; dall'altro, la contrattazione collettiva (contratti di filiera e contratti quadro) e l'interprofessione (organizzazione e accordi), al fine di contrastare l'asimmetria contrattuale e migliorare la trasparenza dei rapporti tra i diversi attori. Da qui la nascita di molti strumenti, di cosiddetto supporto al mercato, che mirano al miglioramento delle relazioni verticali e orizzontali, e che hanno contribuito a rafforzare il quadro delle misure di sostegno al settore, via via affiancandosi a quelli di più tradizionale impianto (PAC, investimenti aziendali, servizi di sviluppo ecc.).

I comparti maggiormente interessati sono stati quelli a spiccato carattere «mediterraneo» e quelli sottostanti il «Made in Italy», i quali si confermano strategici per l'agricoltura nazionale, sia in termini di peso sulla produzione agricola complessiva, che per il loro contributo alla formazione del fatturato dell'industria alimentare, oltre che per l'elevata incidenza sulla bilancia commerciale dell'agro-alimentare. Tuttavia, il livello di diffusione di questi strumenti, appare ancora molto disomogeneo tra comparti e tra territori, rispecchiando in qualche misura l'elevata differenziazione nella specializzazione produttiva dell'agricoltura nazionale, l'estrema variabilità tra le caratteristiche strutturali aziendali e la presenza di relazioni di mercato caratterizzate da differenti gradi di sviluppo.

Inoltre, alcuni di questi strumenti a carattere organizzativo sono stati essenzialmente concepiti come forme di supporto al governo del sistema di relazioni tra gli attori operanti ai vari livelli delle filiere interessate e, pertanto, non sono stati corredati di un sostegno di carattere finanziario. Come si vedrà più diffusamente nelle pagine seguenti, proprio la mancanza di mezzi finanziari ha, talvolta, determinato una ridotta capacità di funzionamento. Molteplici sono invece le iniziative che, pur nella ancora limitata dimensione degli impatti realizzati, testimoniano la possibilità di dare vita a interventi integrati, che ponendo in relazione gli obiettivi e le funzioni assegnate a più misure, diverse per natura e per origine dei fondi (UE, Stato e/o Regioni), stanno contribuendo al superamento di ostacoli di carattere strutturale e funzionale, favorendo al contempo lo sviluppo e il rafforzamento territoriale di alcuni comparti.

Queste considerazioni preliminari, già da sole, aprono la strada a un'ampia riflessione sul futuro delle complessive politiche a sostegno del settore agricolo nazionale. Tale riflessione assume, oggi, un carattere straordinario, dato che si è alla vigilia dell'avvio del prossimo periodo di programmazione 2014-2020, all'interno del quale prenderà corpo una PAC rinnovata. Quest'ultima assume un ruolo strategico, non soltanto perché conserva la sua netta preminenza finanziaria, ma soprattutto in quanto i nuovi elementi fondanti i meccanismi di redistribuzione delle risorse tra territori e, al loro interno, tra beneficiari potranno determinare impatti molto rilevanti per le diverse tipologie aziendali (INEA, 2013). In particolare, nei prossimi mesi il governo nazionale e le amministrazioni regionali saranno congiuntamente chiamati ad effettuare delle scelte attuative, sia sul fronte del I, che del II pilastro, che condizioneranno in misura molto forte la portata di questi impatti. L'opportunità di una «strategia unitaria»[2] assume, quindi, un ruolo cruciale nella prospettiva di assicurare interventi integrati, in grado di incidere sulle molte e complesse realtà produttive di cui si compone il settore agricolo italiano.

[2] Su questa linea, si veda il discorso sulle "Linee programmatiche", tenuto il 12 giugno 2013 dal ministro De Girolamo, in occasione dell'audizione in Commissione agricoltura di Camera e Senato.

I COLLEGAMENTI AGRICOLTURA-AMBIENTE

Negli ultimi anni i rapporti tra agricoltura e ambiente e le politiche associate hanno vissuto un ulteriore salto di complessità, in quanto sempre maggiore è il contributo richiesto all'agricoltura in termini non solo di riduzione dell'inquinamento ambientale, ma anche di fornitura per la collettività di servizi di salvaguardia delle risorse naturali, del territorio e degli ecosistemi.

In questo contesto, nel corso degli ultimi anni le politiche si sono evolute cercando nuovi paradigmi per affrontare scenari di forte cambiamento, da quelli climatici ed ecologici a quelli del mercato globalizzato. Così, nuove parole chiave si affermano nella comunità scientifica come nelle politiche, prime fra tutte la crescita verde e la spinta integrazione delle politiche agricole e ambientali.

In considerazione dell'importanza del settore agricolo e alimentare italiano nel panorama nazionale, europeo e mondiale, oltre alle tematiche classiche relative alla sostenibilità dei sistemi agricoli e delle produzioni, si è ritenuto, quindi, importante focalizzare l'attenzione su tematiche emergenti e di maggior rilievo nel dibattito internazionale, poiché andranno a incidere fortemente sugli obiettivi e le scelte delle future politiche ambientali e agricole. In altri termini, il grado di consapevolezza e conoscenza su tali temi e la capacità di partecipare attivamente ai processi decisionali in corso su di essi, determinerà il grado di efficacia delle politiche e delle misure messe in campo per l'agricoltura italiana.

Per tali ragioni, nel presente rapporto si affronta innanzitutto la tematica dei cambiamenti climatici, analizzata rispetto alle più recenti evoluzioni della politica europea su vari aspetti chiave. Nel primo paragrafo si descrive la recente decisione della Commissione europea di introdurre norme comuni per valutare il contributo del settore agricolo e forestale al sequestro di carbonio nei suoli e nelle biomasse, cioè al raggiungimento dei *target* di riduzione delle emissioni comunitarie.

Altro tema ritenuto strategico e ormai non più rinviabile è l'adattamento dell'agricoltura ai cambiamenti climatici, su cui importanti decisioni si stanno prendendo a livello europeo e nazionale che influiranno anche sulle scelte della futura PAC. Una particolare attenzione è dedicata al tema delle risorse idriche, ritenuto strategico nelle politiche ambientali quanto agricole per il ruolo che l'acqua ha per le nostre produzioni e punto cruciale anche nelle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici. Infine, collegato ai temi precedenti è il tema delle energie rinnovabili in agricoltura, che rappresenta anche un aspetto molto dibattuto, forse ancora non sufficientemente esplorato, della cosiddetta crescita verde nel settore agricolo, e recentemente oggetto di nuovi assetti normativi.

Le tematiche ambientali che si è deciso di affrontare nel rapporto rappresentano, quindi, gli aspetti che si ritiene debbano essere nel breve periodo, cioè nel corso del 2013, oggetto di discussione e riflessione attenta per l'influenza che avranno o dovrebbero avere sulle future politiche in corso di definizione.

1. STRUTTURA E RISULTATI DELLE IMPRESE AGRICOLE ITALIANE

1.1 LA DIMENSIONE FISICA DELLE AZIENDE AGRICOLE ITALIANE

La realtà produttiva delle aziende agricole italiane è estremamente composita: diverse analisi hanno evidenziato, nel tempo, la coesistenza sul territorio di molteplici tipologie produttive, dietro le quali si nasconde un mondo complesso e variegato di aziende agricole che contribuiscono, ciascuna in modo diverso, a comporre il quadro del settore primario nazionale.

Va detto, a questo proposito, che da qualche anno in qua è aumentata l'attenzione alle funzioni dell'agricoltura diverse da quella strettamente produttiva, che assicura la produzione di alimenti e altre materie prime. Questa crescente sensibilità ai processi di diversificazione delle attività e alla differenziazione dei prodotti aziendali ha fatto emergere con maggiore chiarezza la coesistenza di modelli di agricoltura che privilegiano alcune funzioni rispetto ad altre ma che partecipano in egual misura alla ricchezza e alla contemporaneità del settore primario italiano.

Il recente Censimento dell'agricoltura italiana registra, nel 2010, circa 1,6 milioni di aziende agricole [3], che utilizzano all'incirca 12 milioni di ettari. Di conseguenza, la dimensione media delle aziende agricole, così come vengono censite, risulta essere di circa 8 ettari, un dato che, seppure in leggera crescita nel tempo, pone l'Italia tra i Paesi europei con la maglia aziendale più polverizzata.

Naturalmente la dimensione media nazionale nasconde una situazione molto differenziata sia se si guarda alle diverse circoscrizioni del Paese sia se si considerano specializzazioni legate all'uso del suolo. Nel Nord Ovest, ad esempio, la dimensione media è ben superiore a quella nazionale (14 ettari), mentre al Sud essa scende a poco più di 5 ettari. Se poi decliniamo la collocazione geografica con la specializzazione produttiva il quadro si complica ancora di più, con ad un estremo le aziende specializzate in ortofloricoltura, caratterizzate da dimensione molto inferiori (in questo caso il valore minimo si riscontra al Nord Ovest, con 3 ettari, e il valore massimo al Nord Est, con 6 ettari) e all'altro le aziende specializzate in allevamenti erbivori che passano da 18 ettari circa al Nord Est ai 40 ettari delle Isole.

In sostanza, il Censimento delinea un quadro piuttosto polarizzato dell'agricoltura italiana: un numero molto piccolo di aziende detiene un'ampia quota della superficie

[3] Arzeni e Sotte (2013) richiamano nel loro lavoro la definizione di azienda agricola come indicata nel Censimento: unità tecnico-economica, costituita da terreni, anche in appezzamenti non contigui, ed eventualmente da impianti e attrezzature varie, in cui si attua, invia principale o secondaria, l'attività agricola e zootecnica ad opera di un conduttore (persona fisica, società, ente), che ne sopporta il rischio sia da solo, come conduttore coltivatore o conduttore con salariati e/o compartecipanti, sia in forma associata (ISTAT, 2010)

agricola, a fronte di una miriade di piccolissime aziende che contano solo marginalmente dal punto di vista della superficie (solo 2% della SAU ricade della classe più piccola e poco più del 10% se si considerano le classi di SAU fino a 5 ettari).

Va anche sottolineato che, nel tempo, si registra una riduzione delle micro-aziende (quelle inferiori ad 1 ettaro), più evidente nell'ultimo periodo intercensuario (2000-2010), a fronte di un aumento delle classi più ampie, ovvero quelle sopra 50 ettari, quest'ultimo verificatosi pressoché esclusivamente tra il 2000 ed il 2010. Ed è proprio grazie a queste dinamiche, frutto di una lenta ma incisiva ristrutturazione della maglia aziendale del nostro Paese, che la dimensione media aziendale risulta cresciuta nel tempo.

1.2 LA DIMENSIONE ECONOMICA DELLE AZIENDE AGRICOLE ITALIANE

La sola dimensione fisica delle aziende non è sufficiente a cogliere la complessità dell'universo delle aziende agricole italiane e la sua dinamica. A tal fine, il censimento stesso ci viene incontro con una altra dimensione, quella economica (DE), basata sul valore di una produzione standard di riferimento (*standard output*) legata alle specializzazione produttiva e alle produzioni secondarie (De Gaetano, 2012; Arzeni, Sotte, 2013). Grazie a questo parametro, è possibile classificare le aziende in base alla loro capacità di produrre reddito e di assicurare così un più stabile e più stabilmente remunerato impiego della propria forza lavoro.

Il censimento classifica le aziende agricole per classi di DE: da una classe minima fissata a meno di 4.000 euro di DE fino al oltre 500.000 euro. A questo proposito, abbiamo fissato due soglie di DE, in modo da individuare altrettanti livelli "critici" di capacità delle aziende di produrre reddito: una prima soglia è stata posta a 8.000 euro, cioè un livello di DE ben inferiore ad un reddito considerato "minimo di sopravvivenza"; la seconda è stata fissata a 15.000 euro, corrispondente a una DE capace di remunerare pienamente almeno una unità di lavoro, secondo la logica del "reddito comparabile". Mutuando la terminologia coniata da Sotte e utilizzata in vari lavori (Sotte, 2006a e 2006b; Henke, 2007; Arzeni, Sotte, 2013) queste soglie ci premettono di classificare l'universo delle aziende italiane in categorie imprenditoriali sulla base della loro DE (tab. 1.1).

Tabella 1.1 – Le aziende italiane per classi di DE (euro, valori percentuali)

	< 8.000	8.000-15.000	>15.000	totale
Nord-ovest	42,0	13,0	45,0	100,0
Nord-est	47,2	12,6	40,2	100,0
Centro	66,5	10,4	23,1	100,0
Sud	72,4	10,1	17,5	100,0
Isole	60,7	10,9	28,5	100,0
Italia	**62,8**	**10,9**	**26,2**	**100,0**

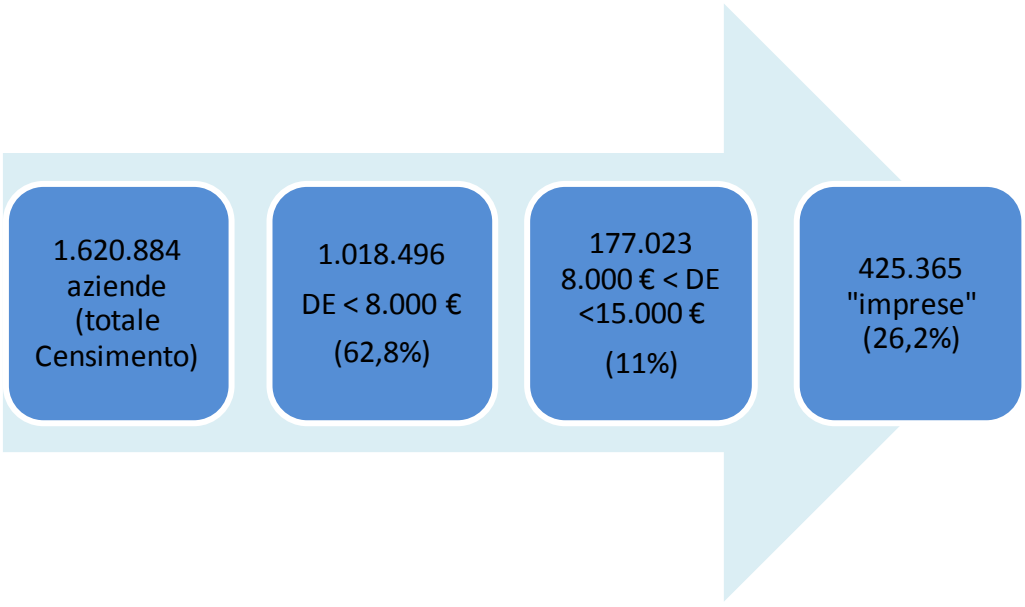
Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010).

1.3 IL CARATTERE IMPRENDITORIALE DELLE AZIENDE AGRICOLE

In pratica, partendo dalle 1.620.884 aziende censite, si può subito identificare la componente con una DE inferiore a 8.000 euro, pari a 1.018.496 aziende (63%). Queste aziende, pur svolgendo un ruolo importante sul territorio in termini di presenza, di funzioni secondarie ed accessorie (come quella di autoconsumo, residenziale, di presidio ambientale, di cura del paesaggio, ecc.), dal punto di vista strettamente economico non riescono a remunerare neanche una unità di lavoro a tempo pieno, e dunque producono un reddito che necessariamente deve essere complementare ad altre fonti, siano esse di natura previdenziale (pensioni) che derivanti da attività esterne all'agricoltura (part-time, pluriattività, ecc.).

Restano, dunque, in ballo 602.388 aziende: di queste, 177.023 (11% del totale e 29,3% delle rimanenti) ha una DE compresa tra 8.000 e 15.000, quindi comunque al di sotto di un reddito "comparabile"; possiamo, di conseguenza, iscrivere anche queste alla tipologia delle aziende accessorie e/o disattivate[4]. Restano, in definitiva, 425.365 aziende con una DE superiore a 15.000 euro e dunque capaci di produrre un reddito pieno per almeno una unità di lavoro. La sequenza del ragionamento proposto è riportata nella figura 1.1. le aziende "imprese" possono essere assimiliate al cuore imprenditoriale dell'agricoltura italiana: sono quelle che presumibilmente hanno stabili relazioni con il mercato, con gli altri agenti della filiera, e sono anche quelle che, più delle altre, riescono ad avvantaggiarsi degli strumenti messi a disposizione della PAC per investimenti, miglioramenti strutturali, ecc.

Figura 1.1 – Le aziende "imprese" in Italia.



Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010).

[4] Si possono considerare accessorie le aziende con un reddito derivante dall'attività agricola marginale e disattivate quelle affidate a contoterzisti.

È interessante notare che seppure la dimensione fisica ed economica non debbano necessariamente coincidere (come si vedrà più nel dettaglio successivamente), per le sole aziende "imprese" la dimensione media sale dai 7,9 ettari a 23,4 ettari, con differenze tra circoscrizioni piuttosto sensibili: al Nord Ovest la dimensione raggiunge circa i 30 ettari, mentre al Sud si tiene comunque al di sotto del 20 ettari. Allo stesso modo, la SAU attribuibile alle aziende al sotto dei 15.000 euro di DE è solo il 10% al Nord Ovest, mentre sale al 33% nel Sud. Questi dati confermano una forte differenziazione tra grandi circoscrizioni, con il Sud che prevale in termini di presenza di aziende, ma che non tiene il passo se si guarda alla componente più imprenditoriale dell'agricoltura nazionale.

Tabella 1.2 – DE delle aziende per polo di specializzazione (% per riga)

	< 8.000	8.000-15.000	15.000-100.000	>100.000	Totale
Seminativi	64,2	12,5	18,8	4,4	100,0
Ortofloricoltura	10,9	11,0	56,4	21,7	100,0
Coltivaz. Permanenti	71,1	9,8	16,4	2,8	100,0
Erbivori	24,1	12,2	44,7	19,0	100,0
Granivori	10,6	3,8	18,2	67,3	100,0
Policoltura	61,9	13,6	20,5	4,0	100,0
Poliallevamento	18,7	14,6	51,6	15,0	100,0
Miste coltivaz. allev.	35,0	18,1	38,8	8,1	100,0
Totale	**62,8**	**10,9**	**20,8**	**5,5**	**100,0**

Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010).

Tuttavia, l'incrocio della informazione relativa alla DE con la specializzazione produttiva tende a chiarire il rapporto tra dimensione fisica ed economica: la piccola DE prevale soprattutto nelle permanenti (71,1% inferiore a 8.000 euro), nei seminativi (64,2%) e negli ordinamenti misti, mentre invece per l'ortofloricoltura, la cui piccola dimensione fisica delle aziende è decisamente dominante, quasi l'80% delle aziende ha DE superiore ai 15.000 euro; per i granivori il 67,3% è al di sopra dei 100.000 euro (tab. 1.2). Allo stesso modo, se si calcola la distribuzione per ogni classe di DE delle aziende tra i vari comparti di specializzazione si può notare come il dato medio totale nasconda una situazione molto differenziata comparto per comparto (tab. 1.3).

Tabella 1.3 – Aziende secondo la DE per polo di specializzazione (% per colonna)

	< 8.000	8.000-15.000	15.000-100.000	>100.000	**Totale**
Seminativi	24,2	27,2	21,5	19,1	**23,7**
Ortofloricoltura	0,4	2,3	6,3	9,3	**2,3**
Coltivaz. Permanenti	62,2	49,3	43,3	28,0	**55,0**
Erbivori	3,1	8,9	17,2	27,8	**8,0**
Granivori	0,1	0,2	0,5	7,1	**0,6**
Policoltura	6,4	8,1	6,4	4,8	**6,5**
Poliallevamento	0,1	0,3	0,6	0,7	**0,3**
Miste coltivaz. allev.	1,2	3,6	4,1	3,3	**2,2**
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**

Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010)

Il dato sulla distribuzione delle aziende per classi di DE va letto insieme con la distribuzione della produzione standard (PS) per principali poli produttivi nelle classi di DE (tabb. 1.4 e 1.5). Dal punto di vista della produzione, l'attenzione si sposta sulle classi più alte di DE, con punte veramente sorprendenti: per i granivori il 99% della PS si concentra nella classe superiore a 100.000 euro, nel caso dell'ortofloricoltura si arriva nella stessa classe al 76,6%, per gli stessi seminativi il 57,3% della PS si colloca nella classe più alta.

Tabella 1.4 – PS per classi di DE per ciascun polo produttivo (% per riga)

	< 8.000	8.000-15.000	15.000-100.000	>100.000	Totale
Seminativi	7,9	5,9	29,1	57,1	100,0
Ortofloricoltura	0,4	1,1	21,8	76,6	100,0
Coltivaz. Permanenti	11,0	7,0	39,6	42,3	100,0
Erbivori	1,3	1,9	28,0	68,9	100,0
Granivori	0,0	0,0	0,9	99,0	100,0
Policoltura	9,1	6,8	35,0	49,1	100,0
Poliallevamento	0,9	1,6	20,7	76,8	100,0
Miste coltivaz. allev.	3,5	5,0	37,0	54,5	100,0
Totale	**5,3**	**3,9**	**26,5**	**64,2**	**100,0**

Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010)

Disaggregando il dato per colonne (tab. 1.5) si evidenziano alcuni dati particolarmente eccentrici: il 57,6% della PS sotto gli 8.000 euro di DE ascrivibile a coltivazioni permanenti, il 28% della PS sopra i 100.000 euro ai granivori.

Tabella 1.5 – Distribuzione della PS per poli produttivi per ciascuna classe di DE (% per colonna)

	< 8.000	8.000-15.000	15.000-100.000	>100.000	**Totale**
Seminativi	27,1	27,1	20,0	16,1	**18,2**
Ortofloricoltura	0,7	2,4	7,1	10,3	**8,6**
Coltivaz. Permanenti	57,6	49,1	41,5	18,3	**27,7**
Erbivori	4,5	9,1	19,9	20,3	**18,9**
Granivori	0,1	0,2	0,6	28,0	**18,2**
Policoltura	8,0	8,0	6,1	3,5	**4,6**
Poliallevamento	0,1	0,4	0,7	1,0	**0,9**
Miste coltivaz. allev.	1,9	3,7	4,0	2,5	**2,9**
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**

Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010)

1.4 LA DIVERSIFICAZIONE DELLE AZIENDE AGRICOLE

La diversificazione rappresenta per le aziende agricole un importante strumento per assicurarsi una maggiore stabilità dei propri redditi agricoli e per "avvicinare" l'offerta potenzialmente esprimibile alla domanda espressa dalla società e dai cittadini nei confronti dell'agricoltura. Le analisi specifiche su questo tema hanno evidenziato che le aziende che diversificano sona una componente ancora molto ridotta rispetto al totale delle aziende (meno del 5%) ma che interessano in misura simile sia piccole che grandi aziende (Henke, Povellato, 2012).

Le attività di diversificazione possono essere classificate, sulla base del loro rapporto con l'attività primaria, in attività di *deepening* (approfondimento lungo la filiera agroalimentare delle attività in azienda) e di *broadening* (allargamento delle attività aziendali verso funzioni che si allontanano dall'agricoltura). Nella prima tipologia rientrano la trasformazione e la prima lavorazione in azienda dei prodotti agricoli, la lavorazione del legno, l'acquacoltura, ecc. e interessano circa il 38% delle aziende che diversificano. Nella seconda ritroviamo l'agriturismo, il contoterzismo, le attività didattiche, quelle ricreative, ecc., per un totale di circa il 56% (Henke, Salvioni, 2008; Henke, Povellato, 2012)[5].

Se utilizziamo queste stesse categorie tassonomiche insieme con la DE, otteniamo le informazioni presenti in tabella 1.6. Contrariamente a quello che si è detto per la dimensione fisica, la diversificazione tende a prevalere nelle classi più alte di DE: il 46,5% delle aziende che diversificano ricade nella casse tra 15.000 e 100.000 di DE, mentre il 20,2% si ritrova nella classe più alta. Ciò rappresenta un elemento di conferma che i processi di diversificazione attecchiscano più facilmente in un contesto di imprenditorialità elevata e laddove i rapporti mercantili sono regolari e ben sviluppati[6].

Tabella 1.6 – Aziende con attività di diversificazione per classi di DE

	Broadening	Deepening	Altro	Tot. Divers.	Tot. Aziende
< 8.000 €	19,4	23,3	29,7	21,4	62,8
da 8.000 a 15.000 €	11,6	12,2	12,0	11,9	10,9
da 15.000 a 100.000 €	49,1	43,8	38,0	46,5	20,8
100.000 € e oltre	19,9	20,7	20,3	20,2	5,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni INEA su dati del 6° Censimento dell'agricoltura (2010)

Infine, un elemento importante per la connotazione del carattere imprenditoriale delle imprese è la loro presenza sui mercati e le diverse forme di vendita dei propri prodotti. Secondo i dati del censimento, solo il 52% de totale delle aziende vende regolarmente il proprio prodotto (52% del totale). Dunque, una buona metà dell'universo delle aziende

[5] Dal Censimento risulta che circa il 5% delle aziende diversificano verso "altre attività" non riportabili alle due categorie individuate.

[6] A questo proposito, un'indagine dell'Osservatorio sull'innovazione delle imprese agricole (Agri2000, 2012) mette in luce che circa il 38% degli imprenditori agricoli può essere connotato con un profilo "manageriale" attento a quanto avviene all'esterno dell'azienda, interessato allo sviluppo del management e aperto ad integrazione e collaborazioni con altre imprese non necessariamente agricole, mentre il restante 62% degli imprenditori assume un profilo più tradizionale, legato strettamente al processo produttivo interno, con un orizzonte temporale di breve periodo e con attenzione limitata al processo tecnologico adattabile alla propria azienda.

produce per autoconsumo e per forme molto informali e irregolari di vendita. Della restante metà, il 43% fornisce prodotti ai canali di commercializzazione, l'11% vende all'industria (materie prime per la trasformazione), il 17% vende ad alte aziende agricole, il 38% conferisce il proprio prodotto a cooperative, il 14% direttamente al consumatore e solo lo 0,8% utilizza canali innovativi come il commercio elettronico. Le forme di vendita diretta, ancorché poco sviluppate, includono sia i *farmers' markets* che la vendita in azienda (modello "cancelli aperti") e rappresentano forme di diversificazione dell'attività agricola vera e propria che consentono all'azienda di appropriarsi di parte del valore aggiunto normalmente destinato a componenti più a valle della filiera agroalimentare.

1.5 COSA CI DICE LA RICA

Gli approfondimenti sulla *perfomance* dell'agricoltura italiana attraverso la banca dati RICA trovano più ampia e opportuna sede altrove in questo Rapporto. Tuttavia, qui interessa un elemento di riscontro con quanto emerge indagando non più l'universo del Censimento, ma un campione rappresentativo di aziende "professionali" secondo la definizione della RICA, ovvero unità di produzione che per definizione hanno rapporti stabili con i mercati. I dati RICA ci permettono di esaminare la distribuzione delle aziende per le stesse classi di DE utilizzate dal Censimento e in più ci consentono anche di verificare in che misura il sostegno comunitario incide sulla produzione lorda vendibile (PLV) delle aziende. Infine, attraverso i dati RICA abbiamo analizzato altri due elementi di interesse per la competitività aziendale: l'età dei conduttori e la diversificazione delle attività.

Gli aiuti comunitari rappresentano un'importante integrazione di reddito per le aziende agricole italiane, in media stimato intorno al 30% (INEA, 2012). Nel caso delle aziende RICA, questo rapporto scende al 7%. È interessante notare che il sostegno pubblico riguarda in modo piuttosto omogeneo tutte le classi di DE, pur con le eccezioni del caso (tab. 1.7). Nei seminativi e per gli allevamenti di erbivori gli aiuti pesano decisamente di più, trattandosi di produzioni storicamente più sostenute a livello comunitario. Tuttavia, nel primo caso il peso degli aiuti è più uniformemente distribuito in tutte le classi di DE, mentre per gli erbivori sono le prime classi di DE a far registrare un rapporto tra aiuto e PLV più elevato.

Tabella 1.7 – Rapporto aiuti comunitari/PLV per poli produttivi e per classi di DE (%)

	< 8000	8000-15000	15000-100000	> 100000	**Totale**
Seminativi	15,9	17,1	15,6	11,7	**13,1**
Ortofloricoltura	0,0	0,4	0,5	0,8	**0,7**
Coltivaz. permanenti	10,0	10,0	8,0	4,6	**5,6**
Erbivori	17,3	19,4	13,8	6,5	**8,1**
Granivori	2,3	9,2	2,3	1,8	**1,8**
Policoltura	8,4	15,8	11,0	6,9	**8,2**
Poliallevamento	2,3	6,1	10,6	6,1	**6,9**
Miste coltivaz. allev.	16,2	14,0	15,4	7,0	**8,6**
Totale	**13,4**	**13,8**	**11,2**	**5,7**	**7,0**

Fonte: elaborazioni su dati RICA (2010)

Passando alla questione dell'età dei conduttori, tema approfondito altrove nel Rapporto, ci soffermiamo qui su due questioni rilevanti, che emergono dai dati Rica (tab. 1.8): in generale, una presenza significativa di giovani nelle aziende con DE maggiore e, più nel dettaglio, una percentuale in crescita nel caso di aziende meno specializzate (poli misti). Quest'aspetto, che emerge soprattutto dai dati RICA, può essere messo in relazione con due altri temi che meriterebbero un approfondimento: il primo ha a che fare con il ricambio generazione assicurato in realtà economiche più solide e più connesse ai mercati; il secondo con il fatto che le aziende condotte da giovani siano anche quelle più aperte alle istanze della diversificazione (non solo extragricola ma anche tra attività agricole) che vanno probabilmente lette anche come una strategia di natura imprenditoriale, ambientale e territoriale.

Tabella 1.8 – Età dei conduttori per DE delle aziende (% per riga)

	< 8.000			8.000-15.000			15.000-100.000			> 100.000		
	< 40	40-65	> 65	< 40	40-65	> 65	< 40	40-65	> 65	< 40	40-65	> 65
Seminativi	3,9	45,3	50,8	8,0	54,4	37,6	11,5	56,8	31,6	14,1	66,0	19,8
Ortofloricoltura	-	66,7	33,3	8,2	57,1	34,7	9,0	69,9	21,1	9,3	73,0	17,7
Coltivaz. permanenti	5,1	48,5	46,4	7,6	42,7	49,7	10,8	56,2	33,0	13,8	64,5	21,6
Erbivori	7,7	51,3	41,0	9,6	64,0	26,3	17,4	66,4	16,2	16,2	69,1	14,7
Granivori	-	100,0	-	0,0	33,3	66,7	10,2	61,2	28,6	12,6	68,7	18,7
Policoltura	4,9	53,7	41,5	7,0	51,9	41,1	13,7	58,3	28,0	12,9	69,7	17,4
Poliallevamento	-	100,0	-	0,0	75,0	25,0	5,9	61,8	32,4	31,6	47,4	21,1
Miste coltivaz. allev.	12,9	52,9	34,3	9,2	64,6	26,2	13,2	67,9	18,9	14,1	69,8	16,1
Totale	**5,3**	**48,5**	**46,2**	**8,0**	**53,1**	**39,0**	**12,4**	**60,5**	**27,1**	**13,8**	**67,5**	**18,6**

Fonte: elaborazioni su dati RICA (2010)

Infine, l'ultimo aspetto qui indagato attraverso la banca dati RICA è quello relativo alla diversificazione delle aziende. Trattandosi di aziende professionali, l'indicazione sul peso che queste attività hanno sulla PLV per classi di DE è un indicatore importante per comprendere per quali tipologie aziendali queste strategie diventano rilevanti in termini di integrazioni di reddito. In media, le attività di diversificazione per le aziende RICA pesano per il 6,6% sulla PLV e risultano essere più importanti per le aziende specializzate a coltivazioni permanenti e in seminativi. Inoltre, le prime tre classi di DE mostrano pesi superiori, ma decrescenti, rispetto al valore medio, mentre nel caso dell'ultima classe il dato è inferiore alla media. Peraltro, in quest'ultima classe è solo per le coltivazioni permanenti che le attività di diversificazione hanno un peso di qualche rilevanza.

Va anche detto, a chiusura di questa breve riflessione sulle attività connesse a quella primaria, che la funzione di gran lunga preponderante nella composizione del peso dei ricavi da diversificazione sulla PLV è l'agriturismo, che da solo pesa per circa il 5%.

Tabella 1.9 – Peso dei ricavi da attività secondarie aziendali rispetto alla PLV

POLO	< 8.000	8.000-15.000	15.000-100.000	> 100.000	**Totale**
Seminativi	3,0	2,9	2,2	0,7	**1,2**
Ortofloricoltura	0,0	0,0	0,2	0,1	**0,1**
Coltivaz. Permanenti	4,6	1,0	2,1	2,6	**2,5**
Erbivori	1,7	1,5	0,9	0,5	**0,7**
Granivori	0,0	0,0	0,0	0,5	**0,3**
Policoltura	0,2	0,7	1,5	0,4	**0,7**
Poliallevamento	0,0	1,9	0,6	0,3	**0,4**
Miste coltivaz. allev.	0,1	0,7	1,0	0,5	**0,6**
Totale	**9,5**	**8,6**	**8,5**	**5,6**	**6,6**

Fonte: elaborazioni su dati RICA (2010)

1.6 ALCUNE RIFLESSIONI FINALI

Raccogliendo le fila delle riflessioni proposte, si evidenzia innanzitutto l'estrema particolarità del mondo produttivo agricolo italiano, composto da un universo di aziende molto complesso, oltre che caratterizzato anche da una certa dinamica evolutiva. All'interno di questo universo, diverse tipologie coesistono e rispondono a specifiche funzioni, economiche, sociali e ambientali.

In questo contesto, solo una piccola parte delle imprese ha una DE tale da poter essere considerata come capace di avere relazioni stabili e proficue con i mercati a valle. Un numero ristretto di imprese detiene la maggior parte della produzione che raggiunge i mercati, attraverso canali tradizionali o venendo conferita a strutture cooperative o, ancora, essendo messa in diretto rapporto con i consumatori tramite canali alternativi di vendita.

Le aziende professionali della RICA confermano questa complessità del sistema delle aziende agricole italiane, ma anche l'importanza del fattore manageriale e del carattere di imprenditorialità impresso all'attività agricola perché la funzione strettamente economica sia svolta con prospettive di successo e di tenuta nel tempo.

Dall'analisi svolta sono emersi anche problemi sensibili per l'agricoltura italiana, da cui essa dipende in larga parte per il suo futuro sostenibile.

In primo luogo l'importanza diffusa, per tutte le tipologie di aziende, del sostegno pubblico, sia sotto forma di integrazione del reddito che come aiuti più specifici legati ai programmi di sviluppo rurale. Anche da questo punto di vista, si conferma la capacità delle aziende più grandi economicamente e più vitali (anche sotto il profilo della managerialità) ad accedere all'ampio spettro di aiuti assicurati dalla politica comunitaria.

Il secondo punto è quello del ricambio generazionale che assicura alle aziende un futuro. Anche in questo caso il problema accomuna piccole e grandi aziende, ed è questo un tema su cui deve necessariamente interrogarsi il sistema istituzionale per intervenire con strumenti e mezzi finanziari adeguati (cfr. capitolo seguente).

Infine, emerge l'importanza crescente delle attività di diversificazione, sebbene ancora molto limitata rispetto al complesso delle aziende agricole. In parte questa limitatezza del fenomeno è legata al carattere di nicchia di alcune forme di diversificazione, soprattutto quelle più innovative che vanno verso la fornitura di sevizi avanzati e trovano ragione solo in determinate circostante e specifici territori (ad esempio, le are peri-urbane). In altri casi, è la stessa struttura polverizzata da cui siamo partiti a rappresentare il principale fattore limitante, e dunque è difficile pensare ad una efficace e consistente espansione delle attività di diversificazione senza un adeguato processo di riallocazione del fattore terra.

BIBLIOGRAFIA

Agri2000 – Osservatorio Innovazione Impresa Agricola, (2012), 6° Rapporto sull'innovazione delle imprese agricole, Bologna.

Arzeni A., Sotte F. (2013), Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana. Una analisi sui dati del Censimento dell'Agricoltura 2010, Working Paper n. 20, Gruppo 2013, Roma.

Henke R. (2007), Tipologie aziendali e politiche di sostegno nell'agricoltura italiana, QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n.2.

Henke R., Povellato A. (2012), La diversificazione nelle aziende agricole italiane, Agriregionieuropa, 31.

Henke R., Salvioni C. (2008), Multifunzionalità in agricoltura: sviluppi teorici ed evidenze empiriche, Rivista di Economia Agraria, n.1.

INEA (2012), Annuario dell'agricoltura Italiana, Roma.

INEA (2013), PAC 2014-2020. Gli impatti regionali. Valutazioni dell'INEA, http://www.rica.inea.it/PAC_2014_2020/index.php.

ISTAT (2013), L'agricoltura che cambia: una lettura dei dati del Censimento, Convegno del 18 aprile 2013, Roma.

ISTAT (2010), 6° Censimento dell'agricoltura italiana, Roma.

Sotte F. (2006a), Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana, Politica agricola internazionale, 1.

Sotte F. (2006b), Quante sono le imprese agricole in Italia? Agriregionieuropa, 5.

2. FAVORIRE IL RICAMBIO GENERAZIONALE IN AGRICOLTURA

Il tema dell'inserimento dei giovani nel mondo lavoro e produttivo ha generato nell'ultimo periodo un forte interesse, a seguito della diffusione di dati allarmanti circa il tasso di disoccupazione giovanile.

Secondo l'Istat, nel primo trimestre 2013, il 42% dei giovani tra i 15 e i 24 anni non trova lavoro e la ricerca del lavoro dura in media ben 22 mesi. I risultati del primo trimestre 2913 mostrano così l'inasprimento di una condizione non più solo congiunturale, con immediati risvolti di ordine sociale ed economico, e, a lungo temine, la persistenza di un processo di profonda iniquità intergenerazionale e di inefficienza produttiva.

Accanto alla mancanza di lavoro, lo stesso concetto di occupazione ha subito un cambiamento verso forme di maggiore precarietà, mediante il ricorso a formule contrattuali flessibili e spesso più polarizzate verso posizioni basse.

In questo quadro, l'agricoltura è il settore dove tradizionalmente il ricambio generazionale rappresenta un problema da affrontare. Accanto alla riduzione della forza lavoro dedicata alle attività agricole, in genere sono proprio le forze più vitali e attive ad essere sottratte. Le implicazioni in termini di produzione e competitività, in questo caso divengono tanto più stringenti se si considera che, secondo i dati dell'ultimo Censimento, gli over 65 in Italia conducono un quarto della SAU in Italia e producono un quinto dell'intera produzione.

Per non perdere i 3 milioni di ettari di SAU gestititi da over 65 nei prossimi 10 anni occorre pertanto sviluppare un insieme concreto e coordinato di iniziative che consentano l'inserimento di giovani agricoltori nel sistema imprenditoriale.

Il contributo qui presentato, dopo aver mostrato le dimensioni del fenomeno e le differenze territoriali che lo stesso assume nel nostro Paese, evidenzia i principali ostacoli che i giovani incontrano nell'avvio di un'attività imprenditoriale in agricoltura e, di conseguenza, le soluzioni per sostenere il ricambio generazionale.

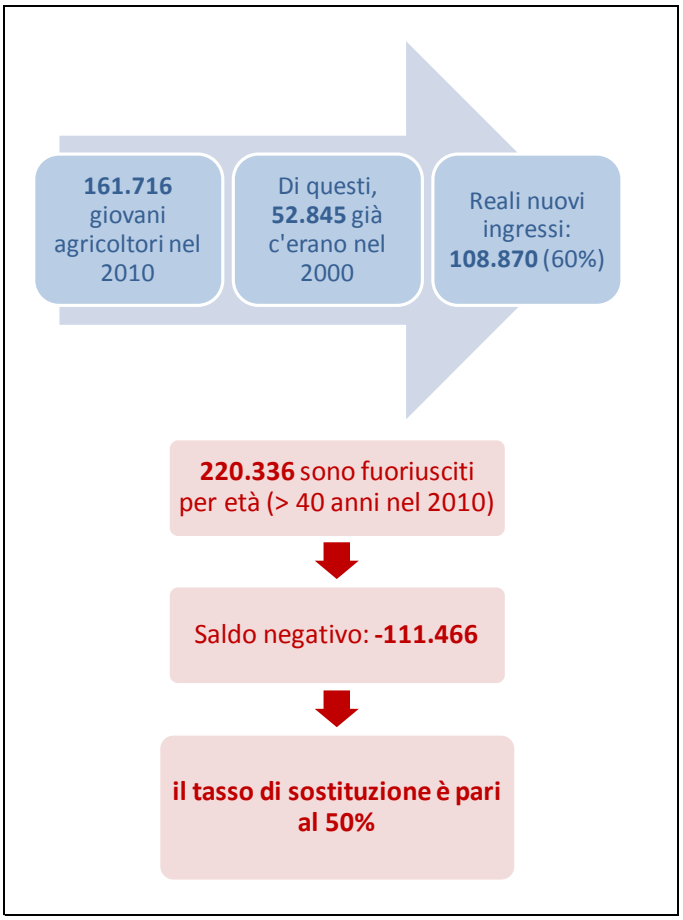
2.1 I GIOVANI IN AGRICOLTURA

Nonostante il rinnovato interesse per l'agricoltura, testimoniato dalla maggiore attenzione ai prodotti di qualità, tipici, locali, dalla crescente considerazione delle implicazioni sulle tematiche ambientali, nonché il riconoscimento dell'offerta di altri servizi come l'agriturismo e la cosiddetta agricoltura sociale[7], il ridotto inserimento di giovani all'interno del circuito produttivo continua a connotare il nostro tessuto imprenditoriale.

[7] Sul tema dell'agricoltura sociale negli ultimi anni si è sviluppato un intenso dibattito. Si rimanda alle numerose pubblicazioni curate da INEA sull'argomento (www.inea.it).

In Italia, questo fenomeno è maggiormente rilevante rispetto agli altri Paesi dell'Unione: secondo l'Eurostat solo il 5% delle aziende è condotto da giovani under 35, mentre la stessa incidenza raggiunge il 9% in Francia o più del 10% in Polonia o in Repubblica Ceca. Se poi si guarda al tasso di sostituzione, cioè il rapporto tra under 35 anni e over 55, viene fuori con maggiore evidenza la problematica strutturale sottesa al ricambio generazionale: nel 2010 in Italia il tasso di sostituzione è pari all'8% contro il 20% di Francia e Germania o il 52% della Polonia (Cagliero, Novelli, 2012).

I dati del Censimento Agricoltura, invece, evidenziano come a fronte di una riduzione complessiva delle aziende agricole pari al 32%, il numero dei giovani agricoltori cala del 40%. Dei 162.000 agricoltori giovani, i nuovi entrati sono il 60%, che in realtà rappresentano solo il 50% di quelli usciti, confermando così un problema di carattere strutturale legato proprio al ricambio generazionale (INEA, 2013).



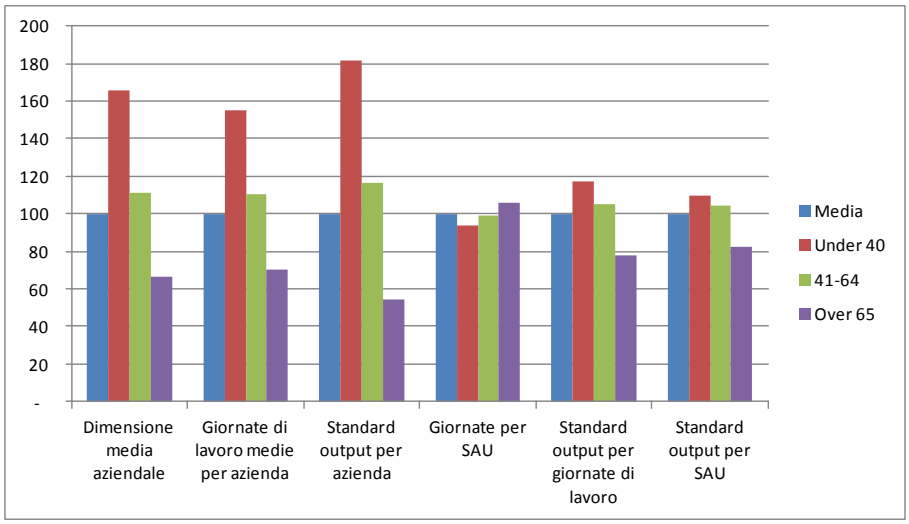
Volendo guardare non solo all'incidenza delle aziende condotte da giovani ma anche alle altre variabili che connotano meglio il fenomeno, sono stati calcolati alcuni indicatori che evidenziano come la partecipazione giovanile alle aziende agricole permetta di raggiungere migliori livelli di competitività.

Se è vero che le aziende condotte da giovani rappresentano il 10%[8] delle aziende censite, la Superficie Agricola Utilizzata è il 17%, con una conseguente più elevata incidenza delle

[8] La differenza dal dato dell'Eurostat deriva principalmente dalla differenza nei due universi di riferimento e dal fatto chele statistiche comunitarie considerano la fascia di età fino a 35 anni, mentre nel caso del Censimento la fascia di età considerata è fino a 40 anni.

giornate di lavoro (16%) e di standard output (18%). Questi aspetti fanno sì che non solo siano evidenti le differenze in termini di produttività con agricoltori over 65, ma anche con le fasce centrali di età, come mostra il grafico seguente.

Grafico 2.1 – Variazioni rispetto alla media di alcuni indicatori di dimensione aziendale per classi di età



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT Censimento Agricoltura

Ciò che emerge con forza è che le aziende condotte da giovani riescano a impiegare in modo più produttivo entrambi i fattori, il terra e il lavoro, rispetto ai loro colleghi.

Queste informazioni confermano quanto segnalato dalla letteratura economico-agraria, dove diversi studi hanno posto l'accento sulla maggiore vitalità delle aziende condotte da giovani in relazione alla propensione agli investimenti e all'innovazione, alla capacità di ampliare le funzioni produttive con l'offerta di servizi e, infine dalla maggiore flessibilità rispetto agli andamenti di mercato, grazie al coinvolgimento dell'intera famiglia sul versante produttivo (Tarangioli, Trisorio, 2009; De Rosa et al., 2011) .

Pertanto, puntare su una maggiore presenza di imprese condotte da giovani si traduce in un rafforzamento complessivo del settore e nella maggiore integrazione della attività agricola nel contesto territoriale più ampio, attraverso l'attivazione di servizi.

2.2 LE DIFFERENZE TERRITORIALI

Il nostro Paese presenta per tutti i settori produttivi forti disparità territoriali, ed è noto il divario in termini di crescita tra Nord e Sud. Questo aspetto viene confermato anche per l'agricoltura nel suo complesso, come evidenziato nel capitolo precedente. Le imprese maggiormente competitive si collocano al Nord e gli stessi risultati economici aziendali presentano differenze di rilievo tra Nord e Sud (si veda quanto riportato nel Capitolo 2 della prima parte di questo rapporto).

Nel caso dell'imprenditoria giovanile in agricoltura alcune evidenze sembrano capovolgere la situazione. Riprendendo, infatti, la classificazione delle aziende-imprese del

capitolo precedente (cioè quelle con una Dimensione Economica maggiore di 15.000 Euro), la ripartizione territoriale mostra come la maggiore presenza di tali aziende condotte da giovani sia concentrata al sud, come mostra la tabella2.1.

Tabella 2.1 – Numerosità delle aziende – imprese distinte per classi di età e per circoscrizione territoriale

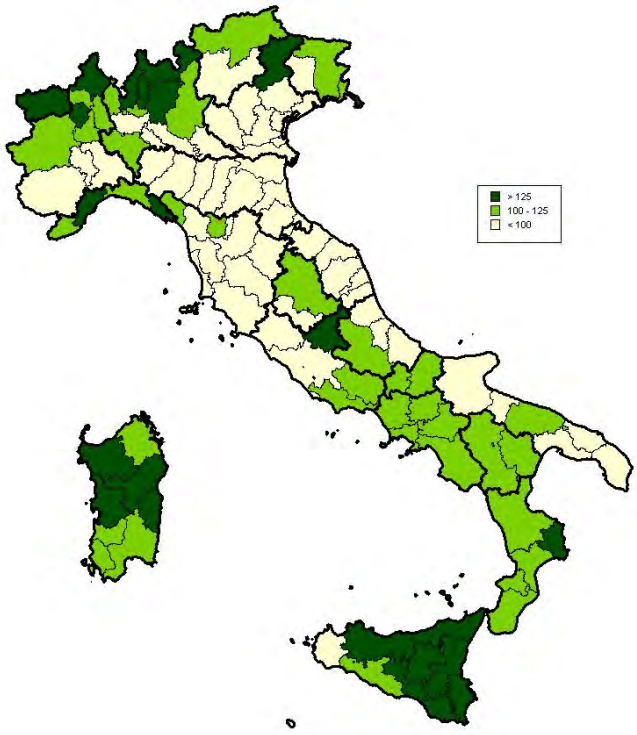
	fino a 40 anni	tra 40 e 65 anni	oltre 65 anni	Totale
Italia	74.155	246.214	104.996	425.365
Nord-ovest	11.826	40.468	13.097	65.391
Nord-est	13.290	59.907	28.005	101.202
Centro	9.651	32.730	15.842	58.223
Sud	20.964	70.625	29.057	120.646
Isole	18.424	42.484	18.995	79.903

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

In media le aziende imprese giovanili rappresentano il 46% delle aziende giovani (quota molto maggiore rispetto alle altre fasce di età) e il 17% del totale delle aziende-imprese.

Viste le differenze in termini di circoscrizioni territoriali, un'analisi territoriale più approfondita rivela le Provincie dove è maggiore la presenza di aziende-imprese, che risultano concentrate nel Mezzogiorno e in alcune provincie dell'arco alpino.

Figura 2.1 – Incidenza delle aziende imprese condotte da giovani rispetto alla media nazionale



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT

I risultati presentati sono incoraggianti soprattutto per il Mezzogiorno, che sembra poter contare su un "parco-aziende" orientato al mercato e con orizzonti temporali lunghi.

2.3 LE POLITICHE PER IL SOSTEGNO DEI GIOVANI

2.3.1 L'ATTUALE ASSETTO DEGLI STRUMENTI

Il tema del sostegno all'insediamento di giovani agricoltori è sempre stato presente nell'impostazione di politiche di rilancio e sviluppo del settore.

Non è un caso che le indagini RICA mostrino come le aziende condotte da giovani registrino un supporto finanziario di rilievo, come incidenza percentuale degli aiuti sul valore aggiunto netto rispetto alle altre aziende (INEA, 2013).

In particolare, la politica di Sviluppo rurale all'insediamento dei giovani agricoltori dedica uno specifico aiuto (si veda il par. 3.1 della prima parte del presente Rapporto). Il sostegno viene erogato ad agricoltori con età inferiore a 40 anni che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda; in possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate; e attraverso la presentazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola.

Inoltre, per facilitare ulteriormente l'insediamento di giovani agricoltori e l'adeguamento strutturale delle loro aziende dopo la fase iniziale di insediamento, con la riforma dell'Health Check (2009) è stato incrementato l'importo massimo di sostegno, passato da 50mila euro a 70mila euro (Allegato I Reg. (CE) n. 74/2009).

In Italia, la misura 112 presenta una dotazione di 750 milioni di euro di spesa pubblica, pari al 4,2%. I dati di monitoraggio[9] evidenziano come gli attuali beneficiari della misura siano oltre 13.000, pari al 30% del target di riferimento fissato a circa 43.000 beneficiari per l'intero periodo 2007-2013 (cfr paragrafo 3.3 della prima parte). Le colture in campo e quelle permanenti risultano essere i comparti produttivi che hanno attratto il maggior numero di giovani (rispettivamente quasi 2.900 e 2.400 beneficiari, per una spesa pubblica complessiva di 127 milioni di euro), seguiti dagli animali da pascolo (1.230 beneficiari) e orticoltura e viticoltura (con circa 900 beneficiari ciascuno).

In ambito nazionale, invece, con la Legge n. 411 del 15 dicembre 1998[10] "Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura" è stato istituito l'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA), mentre nel 2006, con la legge finanziaria 2007 (L. 27 dicembre 2006 n. 296), è stato istituito il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. A tale fondo era stata attribuita una dotazione finanziaria iniziale di 10 milioni di euro all'anno per il quinquennio 2007-2011, successivamente ridotta a 5 milioni di euro a partire dal 2009. Dunque, le risorse finanziarie 2011 sono le ultime stanziate a favore del fondo.

[9] Le fonti dei dati di monitoraggio sono le Relazioni annuali di esecuzione delle diverse Autorità di Gestione dei Programmi di Sviluppo Rurale.

[10] Gazzetta Ufficiale n. 298 del 22 dicembre 1998.

Le misure attivate tra il 2007 e il 2011 sono complessivamente sette, anche se l'unica misura sempre finanziata dal 2007 ad oggi è quella volta ad incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle imprese giovanili; ad essere attivate per tre annualità sono state, invece, la promozione dello spirito e della cultura d'impresa e il premio alla nuova impresa giovanile. La diffusione dei servizi di sostituzione e il sostegno per l'accesso al credito per le imprese giovanili risultano attivate per due annualità; infine, le attività di informazione e promozione e il monitoraggio e la valutazione degli impatti delle azioni realizzate risultano finanziate per un solo anno.

2.3.2 L'INTEGRAZIONE AI GIOVANI NEL I PILASTRO POST 2013

Che incentivare i giovani in agricoltura sia un obiettivo condiviso di politica economica finalizzato al rafforzamento della competitività del settore è stato confermato anche dal recente accordo sulla riforma della PAC.

L'accordo finale, infatti, prevede che fino al 2% del plafond finanziario destinato agli aiuti diretti possa essere assegnato ai giovani agricoltori.

Il risultato ha chiaramente ricevuto il plauso del Ceja (il consiglio europeo dei giovani agricoltori), che fin dalla presentazione delle prime proposte di regolamento, si è adoperato per rafforzare il ruolo dei giovani agricoltori.

La riserva del 2% costituisce un montante di rilievo non solo a livello comunitario ma anche a livello nazionale. Basti pensare che per l'intero periodo di programmazione fino al 2020 sono destinati nell'ambito del primo pilastro 380 milioni di Euro, con un impegno medio annuale di 76 milioni di Euro (78 nel primo anno e poi a decrescere). Il valore è di estremo rilievo, basti pensare che più della metà di quanto stanziato con la misura 112 dell'attuale fase di programmazione dello sviluppo rurale.

Va inoltre evidenziato che, il pagamento concesso per un periodo massimo di 5 anni, è calcolato annualmente moltiplicando il numero di titoli attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore stesso.

Una prima simulazione sui titoli in portafoglio dei giovani agricoltori in Italia, conferma che la riserva del 2% permette di raggiungere la soglia massima del 25%, definita nel testo dell'accordo.

In questo quadro, i giovani agricoltori, per cinque anni avranno i propri titoli rivalutati del 25%. Tale scelta si rifletterà direttamente sulle possibilità di permanenza e mantenimento del tessuto produttivo.

2.3.3 ALCUNE OPZIONI NAZIONALI

Come mostrato nel paragrafo precedente già esistono diversi strumenti messi in campo per incentivare una maggiore presenza dei giovani in agricoltura.

I principali ostacoli che si incontrano nel promuovere l'imprenditoria giovanile in agricoltura sono di due tipi:

- il primo è più di carattere orizzontale: l'accessibilità di servizi nelle aree rurali. Basti pensare che da un'indagine dell'Università di Perugia e della Rete Rurale nazionale ben il 45% dei giovani conduttori ritiene che siano insufficienti nella zona in cui si vive i trasporti pubblici e vi è un forte deficit su ospedali e servizi sanitari (il 35% si dichiara insoddisfatto);
- il secondo è più specifico e riguarda l'accesso alla terra e al credito per l'avvio di iniziative imprenditoriali e rafforzato dal fatto dall'agricoltura si ricavano bassi livelli di reddito.

Le risposte agli ostacoli identificati sono diversi e, in questa sezione, ci occupiamo solo del secondo aspetto, cercando di proporre strumenti regolativi e incentivi che possano supportare in modo organico quanto già presente nella strumentazione di supporto.

L'accesso alla terra - La scarsa mobilità fondiaria caratterizza il mercato dei terreni agricoli. L'entità delle compravendite in un anno difficilmente raggiunge il 2% della superficie totale. Le motivazioni che sottostanno a questo fenomeno derivano da una forte segmentazione del mercato e dei prezzi, che sono influenzati a loro volta dalle dotazioni infrastrutturali e dalla produttività della terra, nonché dall'atteggiamento "attendista"qualora il fondo agricolo, anche solo potenzialmente, possa avere una variazione nella destinazione d'uso (Povellato A., 2009). Va inoltre segnalato che in Italia il ricorso all'affitto dei terreni è piuttosto modesto soprattutto se confrontato con altre realtà agricole europee (Swinnen, Cianan, Kancs, 2008).

Nel corso del 2012 è stato dato l'avvio a diverse iniziative finalizzate a favorire l'accesso alla terra da parte di giovani agricoltori.Il tema è stato sollecitato con decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito in Legge n. 27 del 24 marzo 2012, che all'art. 66 Dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola riconosce la prelazione ai giovani imprenditori agricoli. A seguire l'iniziativa nazionale, il Consiglio Regionale della Regione Toscana a dicembre 2012 ha approvato l'avvio delle procedure per l'inventario delle terre pubbliche da concedere a giovani in comodato d'uso e il sostegno al progetto "Banca della Terra", uno strumento pubblico volto a favorire l'accesso degli imprenditori privati, in particolare dei giovani agricoltori, ai terreni agricoli e forestali del demanio regionale (www.labancadellaterra.it).

Facilitazioni al subentro - Il subentro familiare costituisce una risposta di estremo rilievo in favore del ricambio generazionale in agricoltura. L'ingresso dei giovani agricoltori viene favorito da misure comunitarie e sostenuto da iniziative di carattere nazionale. Va tuttavia evidenziato come molti giovani non conoscano a fondo tali strumenti e, in ogni caso, sono scoraggiati da presumibili difficoltà di ordine burocratico. Questo è quanto emerge da un'indagine realizzata nell'ambito della rete Rurale Nazionale (MiPAAF, RRN, 2011). La stessa indagine evidenzia come il 30% dei figli di conduttori agricoli intendano in futuro subentrare nell'azienda agricola della propria famiglia. Dalle stime effettuate emerge che su 100 aziende agricole con un conduttore con almeno 55 anni ed almeno un figlio di età compresa tra 18 e 39 anni, ben 59 troverebbero una continuità su scala familiare.

Oltre al subentro di carattere familiare, andrebbe favorita anche l'entrata di giovani a seguito della fuoriuscita dal circuito produttivo di anziani. A questo scopo, il subentro dovrebbe essere oggetto di un pacchetto di iniziative omogenee sia per il subentrante sia

per il cedente, così come avviene in Francia con il "Programme pour l'Installation et le Développement des Initiatives Locales" (PIDIL) – vedi box.

Favorire l'accesso ai giovani in agricoltura: il caso francese

La Francia da sempre agevola e supporta l'insediamento dei giovani agricoltori intervendo su tre fronti: l'accesso alla terra il subentro e le facilitazioni per il credito.

Per quanto attiene all'accesso alla terra, Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), creata alla fine degli anni cinquanta, ha sempre supportato l'insediamento dei giovani agricoltori anche attraverso l'acquisizione di terreni. Ad esempio nel 2010 Safer ha acquisito 74.800 ha di terreno dle valore di 791. 000 Euro. Per verificare i campi di azione e le modalità si veda www.safer.fr

Il "Programme pour l'Installation et le Développement des Initiatives Locales" (PIDIL), invece aiuta al subentro di giovani agricoltori in azienda. Il programma viene gestito a livello locale dalle Camere per l'agricoltura, che si sono dotate di uno Sportello per le Informazioni sull'insediamento nell'impresa agricola (Point Information Installation, PIL). Il PIL fornisce ai giovani interessati diversi servizi tra cui le informazioni sulle possibilità di finanziamento, un servizio di collegamento con i venditori, attività di "coaching" per lo sviluppo e la formalizzazione del loro progetto, comprese le formalità obbligatorie. Il programma, finanziato con risorse nazionali, prevede degli incentivi agli agricoltori senza successori registrarsi presso il registro per l'insediamento, versando 5.000 euro solo dopo che un giovane agricoltore si è effettivamente insediato. Al giovane che si insedia, invece, è concesso un finanziamento di 1.500 Euro per il finanziamento dell'audit e voucher per la realizzazione di un tirocinio della durata massima di un anno nella azienda dove intende subentrare. Inoltre qualora il giovane si debba assentare per seguire corsi di formazione è riconosciuta un'indennità di sostituzione di 60 euro al giorno per un massimo di 100 giorni. Altre misure presenti nel PIDIL sono finalizzate a favorire l'ingresso di giovani anche in qualità di dipendenti e a coordinare l'insieme delle misure esistent

Infine, per migliorare le condizioni creditizie accordate ai giovani, lo Stato cofinanzia il prestito con la partecipazione dell'Unione Europea. Il prestito erogato da una rete di Banche autorizzate a livello nazionale. Può essere richiesto da un giovane agricoltore per finanziare:

- l'acquisizione del capitale dell'impresa (immobilizzazioni e attrezzature);

- l'acquisto della terra e le spese di modernizzazione dell'azienda, fino ad un limite di 46.000 euro;

il capitale circolante necessario alla gestione fino ad un massimo del 10% del prestito di conduzione del primo anno di insediamento per un massimo di 4.600 euro.

L'entità del prestito tiene conto delle caratteristiche dell'imprenditore e del carattere familiare della nuova impresa, della finalità del prestito e della tipologia di zona dove ricade l'azienda.

Il credito - La difficoltà di accesso al credito costituisce uno dei principali freni all'investimento e all'inserimento dei giovani. Su questo tema le stesse organizzazioni professionali agricole si sono mosse firmando protocolli con il sistema bancario, affinché le valutazioni sull'affidabilità del soggetto non siano effettuate sulla scorta delle garanzie patrimoniali che il soggetto offre ma sulla bontà dell'investimento.

Alcuni protocolli tra sistema bancario e organizzazioni professionali siglate nel corso del 2012 sono volte a favorire il mantenimento delle attività produttive in un momento di crisi finanziaria ed economica che attraversa il Paese nel suo insieme. Anche in questo caso, il monitoraggio dell'applicazione di tali protocolli dovrebbe consentire di meglio finalizzare l'azione di tali iniziative.

BIBLIOGRAFIA

Cagliero R. Novelli S. (2012) Giovani e senilizzazione nel Censimento dell'agricoltura, Agriregionieuropa, anno 8 numero 31, http://www.agriregionieuropa.univpm.it

Carbone A., Corsi A., Sotte F., (2005), "Quali fattori influenzano il ricambio generazionale?", *Agriregionieuropa*, 2.

De Rosa M., Russo C., Sabbatini M. (2011), *Presenza giovanile, ricambio generazionale e capacità competitiva: alcune considerazioni sui premi di primo insediamento*, Convegno di Studi SIDEA, Udine, 29-30 settembre 2011.

INEA, I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana, 2013

MiPAAF, Rete Rurale Nazionale, Le potenzialità del subentro in agricoltura su scala familiare in Italia, dicembre 2011.

Povellato A. L'indagine INEA sul mercato fondiario. Metodologia e prospettive, Convegno nazionale Le nuove modalità di accesso al credito agrario e gli standard internazionali di valutazione immobiliare I.S.I.S.S G.B. Cerletti - E-Valuations, Conegliano (Tv) 15 Aprile 2010

Swinnen J., Ciaian P., Kancs, Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under CAP, CEPS, 2008

Tarangioli S. e Trisorio A. (a cura di), (2009), *Rapporto insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura: le misure per i giovani agricoltori nella Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013*, Rapporto 2008, Inea – Oiga.

3. IMPRESE AGRICOLE E RELAZIONI DI FILIERA: GLI STRUMENTI DI ORGANIZZAZIONE ECONOMICA A SOSTEGNO DELLA COMPETITIVITÀ

3.1 UNO SCHEMA CONCETTUALE DI SINTESI

Diversi sono i modelli organizzativi e le forme di collaborazione e/o coordinamento tra le imprese, nonché di integrazione della filiera, che si sono affermati nel sistema agroalimentare e che coesistono in una logica di complementarità degli strumenti. Il riferimento è tanto ai più tradizionali modelli di organizzazione economica della produzione agricola (cooperazione e organizzazioni dei produttori), quanto ai distretti e alle forme più innovative di reti di imprese, come i contratti di rete. Allo stesso modo, si considerano l'organizzazione interprofessionale - strumento di regolazione dei mercati che crea le condizioni per la conclusione di intese di filiera e contratti quadro - i contratti di filiera e i progetti integrati di filiera.

Nello schema di sintesi sono riportati i principali elementi distintivi (riferimenti normativi, obiettivi, funzioni, soggetti, forme di incentivo o sostegno) degli strumenti di organizzazione economica a sostegno della competitività della filiera agroalimentare, siano essi di coordinamento orizzontale o di integrazione verticale. Rilevanti sono le differenze che si possono cogliere tra i diversi strumenti e che riguardano essenzialmente la qualità delle relazioni fra i soggetti coinvolti e la loro natura (gerarchica o collaborativa). A queste differenze se ne aggiunge un'ulteriore, concernente lo sviluppo delle relazioni all'interno della filiera rispetto all'evoluzione dell'ambiente istituzionale ed economico nel quale queste si inseriscono. Come si vedrà dall'analisi successiva sulla dimensione dei diversi strumenti, il contesto nel quale tali relazioni si creano è il principale elemento che ne condiziona fortemente il tipo e il livello di sviluppo.

Schema 3.1 - Strumenti di organizzazione economica di coordinamento orizzontale e di integrazione verticale

Strumenti	Principali riferimenti normativi	Obiettivi	Funzioni	Soggetti coinvolti/ beneficiari	Forme di incentivo/sostegno pubblico
Cooperative e consorzi	legge 59/92; d. lgs. 366/2001	Massimizzare il grado di soddisfazione dei soci attraverso una più alta remunerazione del fattore/prodotto conferito.	Funzione operativa: *concentrare, trasformare e valorizzare la produzione dei soci.*	Produttori agricoli, lavoratori, consumatori	Benefici fiscali.

Strumenti	Principali riferimenti normativi	Obiettivi	Funzioni	Soggetti coinvolti/ beneficiari	Forme di incentivo/sostegno pubblico
Organizzazioni di produttori	d. lgs. 102/2005 (artt. 2-8) reg. UE OCM unica	Migliorare la posizione dei produttori agricoli nell'ambito della filiera e aumentarne il potere contrattuale.	Funzione operativa: *commercializzare i prodotti dei soci attraverso la concentrazione, programmazione e valorizzazione dell'offerta.*	Produttori agricoli	– Nessuna per le OP non ortofrutticole; – Co-finanziamento UE per le OP ortofrutticole (4,1% del VPC dell'OP + 0,5% per le misure di prevenzione e gestione crisi).
Distretti rurali e agro-alimentari di qualità	d. lgs. 228/2001 (art. 13)	Sviluppare e/o consolidare una o più filiere specializzate, direttamente o indirettamente, connesse al mondo agricolo e caratterizzate dalla realizzazione di produzioni tipiche.	Funzione di governance e gestionale: *creare e rafforzare le relazioni tra imprese del territorio, valorizzare la qualità dei prodotti, sostenere la commercializzazione, migliorare la qualità del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, favorire il mantenimento e la crescita occupazionale.*	Soggetti pubblici e privati	Benefici fiscali, creditizi e finanziari disciplinati da disposizioni regionali.
Contratti di rete	Leggi 33/2009; 122/2010; 221/2012 (artt. 36 e 36 bis)	Accrescere la capacità innovativa individuale e collettiva e la competitività sul mercato.	Funzione di governance e gestionale: *rendere più efficiente il controllo della filiera, gestire singole fasi, ecc.*	Piccole e medie imprese	Benefici fiscali.
Organizzazioni interprofessionali	d. lgs. 173/98; d. lgs. 228/2001; d. lgs. 102/2005 decreto MiPAAF 8 agosto 2003	Azione di coordinamento e concertazione tra gli attori della filiera per un mercato + efficiente, + trasparente e secondo una + equa ripartizione dei rischi e dei redditi.	Funzione normativa: *elaborare contratti-tipo, sviluppare servizi comuni, promuovere buone pratiche, condividere informazioni per migliorare trasparenza del mercato.*	Soggetti rappresentanti le diverse fasi della filiera.	Nessuno.
Contratti di filiera	Legge 289/2002, art. 66 (legge finanziaria 2003); d. Mipaaf 1/08/03 Legge 27/2012, art. 63 (decreto "Liberalizzazioni")	Realizzazione di un programma innovativo di investimento integrato, a carattere interprofessionale e di rilevanza nazionale.	Funzione di governance e gestionale	Imprese agricole e agroalimentari.	Finanziamento agevolato e contributo in conto capitale.

Strumenti	Principali riferimenti normativi	Obiettivi	Funzioni	Soggetti coinvolti/ beneficiari	Forme di incentivo/sostegno pubblico
Progetti integrati di filiera (PIF)	Piani di sviluppo rurale	Azioni comuni di intervento settoriale per lo sviluppo di processi di cooperazione tra gli attori.	Funzione di governance e gestionale: *creare un partenariato e adottare impegni e accordi di natura commerciale tra partner.*	Soggetti pubblici e privati.	Finanziamento pubblico.
Intese di filiera	d. lgs. 102/2005, art. 9	Integrazione di filiera e valorizzazione prodotti agricoli e agroalimentari: delineano la cornice e le strategie.	Funzione strategica: *delineare una strategia di sviluppo attraverso una condivisione di obiettivi e di azioni tra le componenti della filiera.*	Organismi rappresentativi delle diverse fasi della filiera.	Nessuno.
Contratti quadro	d. lgs. 102/2005, art. 10	Condizioni di equilibrio e stabilità dei mercati: contratti a carattere collettivo sottoscritti da OP e loro associazioni e rappresentanze dell'industria e/o della distribuzione.	Funzione di indirizzo: *definire elementi del contratto, parametri qualitativi del prodotto, condizioni di determinazione del prezzo, obblighi contrattuali, contratto-tipo.*	Organizzazioni di produttori e soggetti rappresentanti l'industria alimentare o la grande distribuzione.	Nessuno.

3.2 LA DIMENSIONE DEGLI STRUMENTI DI ORGANIZZAZIONE E COORDINAMENTO ORIZZONTALE

Le cooperative - Nel sistema agroalimentare italiano le cooperative rivestono un ruolo economico di primo piano, testimoniato da un peso che è oltre un terzo della produzione agricola e circa un quarto del fatturato dell'industria alimentare (fonte Osservatorio della cooperazione agricola italiana).

Per quanto concerne la componente più strettamente agricola della cooperazione agroalimentare (cooperative di conduzione, stalle sociali, …), una fotografia, ancorché parziale, della sua dimensione è fornita dall'ultimo Censimento dell'agricoltura dell'Istat. Nel 2010 le aziende agricole che hanno assunto la forma giuridica di società cooperativa ammontano a 3.007 su tutto il territorio nazionale, occupando una superficie agricola di 127.909 ettari; una presenza esigua se raffrontata con l'universo delle aziende agricole (1.620.884 unità e 12,8 milioni di ettari). Ciò nondimeno, merita di essere segnalata la maggiore dimensione media evidenziata dalle aziende cooperative, in termini sia fisici (42,5 ettari), che economici (258.400 euro di produzione standard), nei confronti di quella fatta registrare dalle aziende agricole in complesso (7,9 ettari e 30.500 euro).

Dal lato della specializzazione produttiva le aziende in forma cooperativa sono presenti prevalentemente nei seminativi e nelle colture permanenti (olivo, vite, frutta e agrumi). Esse assumono una maggiore dimensione fisica negli allevamenti erbivori (bovini e ovini) e nei seminativi, e una più elevata dimensione economica in corrispondenza soprattutto degli allevamenti granivori, per la quale si segnala l'area Nord-occidentale, dove le cooperative raggiungono una dimensione economica media pari a 2,6 milioni di euro di produzione standard (tab. 3.1).

Tabella 3.1 - Dimensione economica media delle aziende cooperative per circoscrizione e orientamento tecnico-economico (Euro)

	Totale	aziende specializzate nei seminativi	aziende specializzate in ortofloricoltura	aziende specializzate nelle colture permanenti	aziende specializzate in erbivori	aziende specializzate in granivori
Nord-ovest	483.846	87.887	58.483	118.455	359.229	2.592.356
Nord-est	525.183	443.271	272.213	132.219	537.831	915.453
Centro	200.032	166.241	199.651	174.794	244.658	1.220.280
Sud	172.105	169.229	293.294	104.601	195.690	1.009.104
Isole	154.779	79.958	182.625	132.874	219.419	404.152
Italia	258.391	201.073	204.737	125.827	313.413	1.278.775

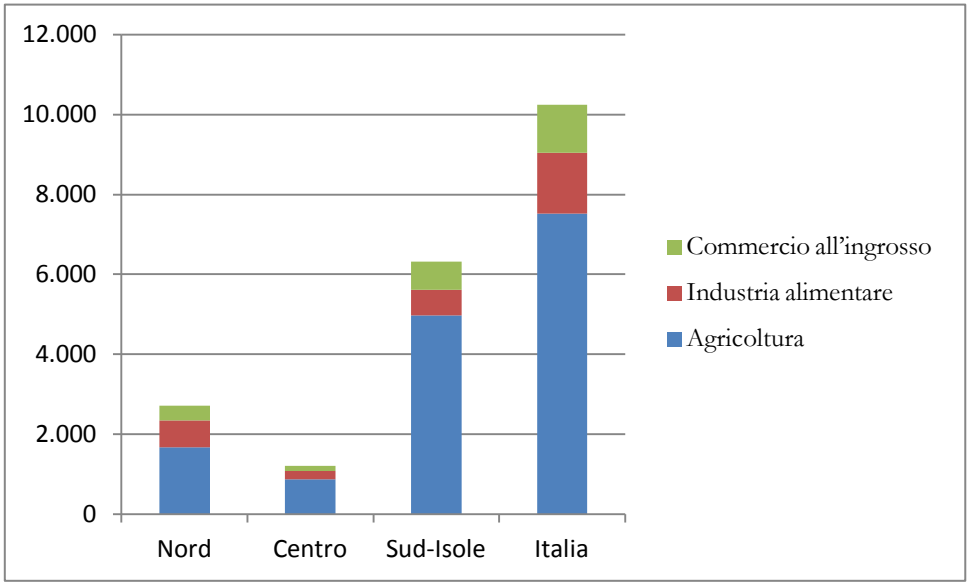
Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT, 6° Censimento dell'Agricoltura (2010).

Più completa è la descrizione del fenomeno cooperativo offerta dal Registro delle imprese dell'Infocamere[11], secondo il quale nel 2011 sono oltre 10.000 le cooperative attive nel sistema agroalimentare italiano. Esse operano per la gran parte nel settore agricolo (73,5%) e, in misura inferiore, nell'industria di trasformazione (14,8%) e nel commercio all'ingrosso (11,7%). Dietro a questa classificazione si cela una realtà ben più articolata di imprese cooperative che si caratterizzano per lo sviluppo di funzioni sempre più complesse e specializzate.

Come emerge dal grafico 3.1, nelle regioni meridionali è localizzato il 62% delle cooperative agroalimentari, con una netta prevalenza di imprese operanti nella fase agricola. Nelle regioni del Nord, invece, le cooperative sono relativamente più proiettate verso le attività a valle della filiera, il che consente di recuperare una maggiore quota di valore aggiunto da distribuire ai propri soci.

[11] Alla fonte relativa al Registro delle imprese dell'Infocamere s'integra la fonte istituzionale del Ministero dello sviluppo economico (Albo nazionale delle società cooperative), che contempla due sezioni: una dedicata alle società cooperative a mutualità prevalente, alle quali sono indirizzati specifici benefici fiscali, e un'altra comprendente le cooperative "diverse" da quelle a mutualità prevalente. A tali fonti se ne aggiunge un'ulteriore, rappresentata dall'Osservatorio sulla cooperazione agricola italiana che fa riferimento alla sola componente associata alle organizzazioni di rappresentanza del movimento cooperativo.

Grafico 3.1 – La dimensione della cooperazione agroalimentare nel 2011 (n. cooperative)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Infocamere, Registro delle imprese.

Nell'ambito del complesso delle cooperative agroalimentari circa 5.900 aderiscono alle centrali di rappresentanza, associando poco più di 990 mila produttori e realizzando un fatturato che nel 2011 ha superato i 35 miliardi di euro[12].

Come emerge dall'ultimo Rapporto 2013 dell'Osservatorio della cooperazione agroalimentare italiana, tra i comparti produttivi la zootecnia da carne vanta il maggior peso nell'ambito della cooperazione agroalimentare generando un fatturato di 9,3 miliardi di euro, corrispondente al 27% di quello complessivo. Questo è un comparto che si caratterizza per la presenza di un ridotto numero di imprese, le cui dimensioni sono, dunque, molto rilevanti. Seguono, per importanza economica, l'ortoflofrutticolo, che ha la maggior quota di occupati (30% del totale), e il lattiero-caseario, che, per la natura dei propri prodotti, mostra una più elevata intensità di capitale.

Tali risultati sono il frutto di un processo di sviluppo e consolidamento che ha interessato la cooperazione italiana, non riuscendo, però, a colmare gli ampi divari esistenti a livello territoriale. La realtà delle imprese cooperative è molto differenziata tra Nord e Sud e presenta un profilo delle caratteristiche strutturali ed economiche che si traduce in uno sviluppo dicotomico. Nelle regioni settentrionali sono presenti imprese cooperative che, sulla base dei dati dell'Osservatorio sulla cooperazione agroalimentare, costituiscono il 42% del totale nazionale realizzando oltre l'80% del fatturato complessivo; viceversa, al Sud le cooperative, pur rappresentando anch'esse il 43%, ne generano soltanto il 12%.

La cooperazione agroalimentare nel Nord Italia, e più specificatamente nel Nord-est, è una realtà produttiva che, per motivi storici e culturali, è ben radicata sul territorio e con una decisa natura mutualistica, testimoniata dai conferimenti dei soci che costituiscono

[12] Osservatorio della cooperazione agricola italiana, *La dimensione economica della cooperazione agroalimentare in Italia nel 2011*, (Rapporto 2013), Roma, luglio 2013.

oltre l'80% degli approvvigionamenti delle cooperative. Queste, grazie a strategie di rafforzamento e rinnovamento, hanno intrapreso un percorso di crescita delle proprie dimensioni sociali ed economiche, necessario per acquisire condizioni di efficienza, essenziali per poter competere adeguatamente sui mercati nazionali e internazionali e consolidare le proprie quote di mercato. La cooperazione al Sud si caratterizza, invece, per la presenza di imprese di ben più piccole dimensioni, prevalentemente rivolte al mercato interno e, dunque, con uno scarso orientamento all'export.

La cooperazione agroalimentare italiana presenta, dunque, una struttura polarizzata che contraddistingue, in diversa misura, tutti i comparti produttivi: accanto a cooperative di trasformazione e/o di commercializzazione di grandi dimensioni e prevalentemente orientate al mercato, si collocano numerose strutture di piccole dimensioni che si caratterizzano per una molteplicità di funzioni, perlopiù legate a un ambito locale (mantenere un presidio del territorio e fornire servizi, privilegiare i mercati locali per la commercializzazione dei prodotti) o ad attività di conferimento (materia prima o prodotti semilavorati/lavorati) a grandi strutture cooperative, con le quali sono entrate in rete (cfr. Osservatorio della cooperazione agroalimentare italiana, 2013). In altri termini, nel sistema coesistono due tipologie di imprese cooperative che offrono risposte diverse a esigenze specifiche espresse dal tessuto produttivo e dal territorio, oltre che dal mercato. Ad esse andrebbero probabilmente rivolti interventi differenziati che tengano conto dei diversi assetti strutturali e organizzativi, nonché delle specificità dei comparti produttivi.

Le organizzazioni di produttori – Non altrettanto rilevante è il peso sinora ricoperto dalle organizzazioni di produttori (OP) nell'agricoltura italiana. Ciò, nonostante a questo strumento venga riconosciuto un ruolo importante nel consolidare la posizione dei produttori agricoli sul mercato. E ciò, d'altro canto, nonostante l'attuale indirizzo strategico per la PAC post 2013 sia volto proprio a favorire lo sviluppo delle OP in tutti i comparti produttivi.

I risultati del percorso sinora intrapreso dalle OP non ortofrutticole in Italia, avviato sulla base dei decreti legislativi 228/2001 e 102/2005, indicano un tasso di crescita molto contenuto e un diverso coinvolgimento dei comparti e dei territori.

Al 31 dicembre 2012 risultano iscritte, all'apposito albo istituito presso il MiPAAF, 156 OP non ortofrutticole, alle quali aderiscono circa 269 mila produttori agricoli per un valore della produzione commercializzata (VPC) pari a 1,7 miliardi di euro e corrispondente ad almeno il 4,5% del valore complessivo della produzione agricola italiana (ortofrutta esclusa)[13]. Più dei due terzi delle OP si concentrano in quattro comparti (olivicolo, lattiero-caseario, tabacchicolo e pataticolo), raggruppando l'84% dei produttori associati (solo l'olivicolo ne concentra il 77%) e realizzando il 62% del VPC totale (solo il lattiero-caseario ne realizza il 44%). Alle OP attive nei diversi comparti produttivi, se ne aggiungono altre 41 alle quali è stato revocato, nel corso degli anni, il riconoscimento. A questo proposito, è interessante osservare il raffronto fra l'andamento dei riconoscimenti e quello delle revoche, come illustrato nel grafico 2. Ciò consente di rilevare che:

- i riconoscimenti delle OP si concentrano nel quinquennio 2006-2010;
- le revoche dei riconoscimenti segnano un'accelerazione negli ultimi quattro anni;

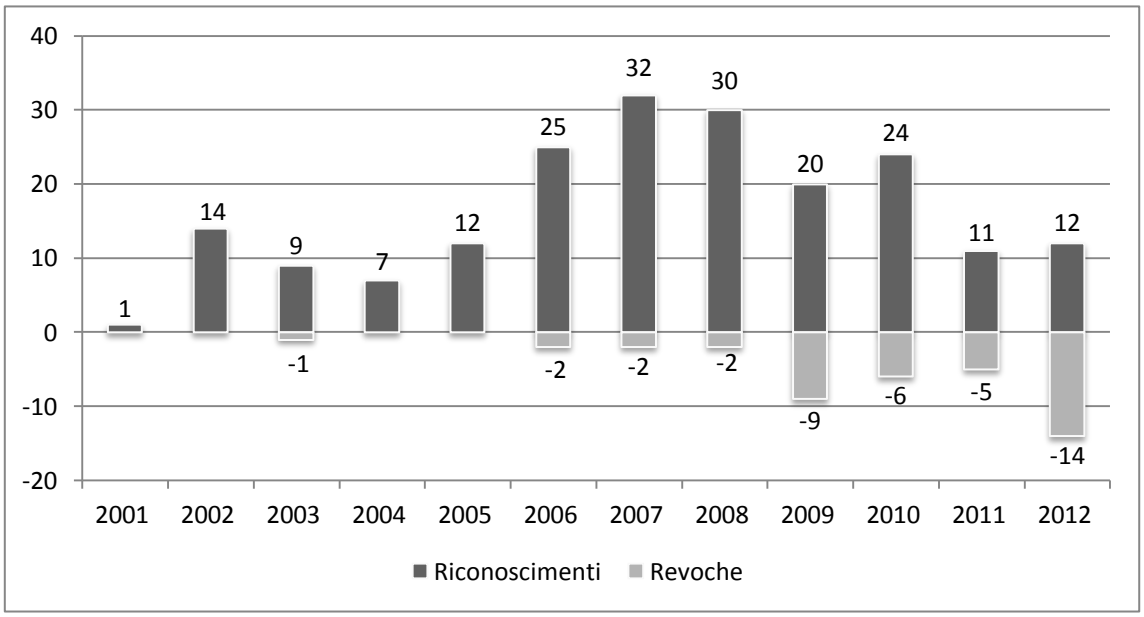
[13] Si tratta di una quota minima e non di quella effettivamente realizzata dalla produzione organizzata, giacché i dati sul VPC sono incompleti.

- nel 2012 si è verificato, per la prima volta, un saldo negativo tra riconoscimenti e revoche.

L'aumento dei riconoscimenti, che ha riguardato soprattutto il comparto olivicolo e il tabacchicolo, è per la gran parte legato alla possibilità di accedere a forme di sostegno specifiche, subordinate all'adesione a OP, che hanno origine nella politica comunitaria.

Nel caso delle revoche, ancora una volta, sono i comparti olivicolo e tabacchicolo ad averne registrato il maggior numero (rispettivamente, 12 e 5). In particolare, per l'olivicolo ben 7 revoche si sono concentrate soltanto nell'ultimo anno, interessando le OP in Calabria (6) e in Puglia (1). Ciò è il risultato, da un lato, di un aumento dei controlli effettuati per la verifica dei requisiti delle OP e, dall'altro, di un problema strutturale delle stesse OP olivicole le cui aziende aderenti hanno piccole dimensioni e mantengono elevati livelli di autoconsumo, destinando solo una quota minima della propria produzione al conferimento all'OP. Questa situazione ha portato al venir meno dei requisiti minimi richiesti per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori olivicoli soprattutto calabresi.

Grafico 3.2 – Riconoscimenti e revoche delle OP non ortofrutticole



Fonte: elaborazioni INEA su dati MiPAAF.

Per quanto concerne le OP operanti nel comparto ortofrutticolo, disciplinate dalla normativa comunitaria, al 31 marzo 2013 risultano riconosciute 287 OP e 12 Associazioni di organizzazioni di produttori (AOP). Più della metà delle OP (163) si concentra nell'area meridionale; viceversa, al Nord appartiene la gran parte delle AOP (9).

Dopo un primo periodo caratterizzato da un apprezzabile sviluppo, negli ultimi anni il numero di queste organizzazioni è rimasto sostanzialmente stazionario. E' aumentato, invece, in misura ragguardevole il VPC, passato da 3,7 miliardi di euro nel 2006 a 5,2 miliardi nel 2010 (+40%). Ciò sta a testimoniare come lo sviluppo delle OP nell'ortofrutta

italiana stia proseguendo con un processo di ampliamento e consolidamento delle strutture associative preesistenti, assumendo una connotazione di carattere più qualitativo rispetto a quella meramente quantitativa che l'aveva caratterizzato nel primo decennio di sviluppo.

A livello territoriale, però, il processo di crescita delle OP ha assunto modalità diverse che sembrano aver accentuato le divergenze esistenti fra le aree del Paese: organizzazioni con dimensioni economiche e livello di concentrazione dei prodotti sempre più elevati al Nord; un numero rilevante di OP, ma con dimensioni ancora troppo ridotte al Centro-Sud.

Più in generale, lo sviluppo delle OP nell'agricoltura italiana, per come si è configurato sino ad oggi, ha posto in evidenza come la localizzazione delle attività in un contesto economico-produttivo dove è preesistente un forte tessuto associativo-cooperativo abbia favorito un consolidamento di realtà imprenditoriali già organizzate.

Per favorire uno sviluppo adeguato delle OP, soprattutto in quelle aree che rivelano invece maggiori debolezze strutturali, è necessario un intervento che, nell'ambito della normativa in materia di regolazione dei mercati, tenda a rafforzare il ruolo delle OP e a renderle più competitive attraverso l'introduzione di nuove funzioni da assegnare loro, la possibilità di accedere a incentivi, nonché l'individuazione di criteri e modalità che tengano conto dei caratteri specifici dei diversi comparti produttivi. E' inoltre altrettanto necessario prevedere interventi che, in linea con gli orientamenti della nuova PAC, favoriscano la costituzione di AOP come strumento per raggiungere un'effettiva concentrazione della produzione, consentendo loro, però, di poter usufruire del principio dell'*erga omnes* senza il quale non sarebbe possibile esercitare un reale governo dell'offerta.

I distretti – Nell'agricoltura italiana sono circa 60 i distretti costituiti. Solo una parte, però, ha avuto un riconoscimento istituzionale in relazione alle varie tipologie ed evoluzioni che scaturiscono dal quadro giuridico di riferimento: partendo dalle leggi sui distretti industriali (n. 317/1991 e n. 140/1999) per pervenire al decreto legislativo 228/2001 che, all'art. 13, disciplina i distretti in agricoltura, definendo i concetti di "distretto rurale " e "distretto agroalimentare di qualità" e rimandando alle Regioni il compito di provvedere alla loro individuazione. Successivamente, la legge 266/2005 (finanziaria 2006) ha introdotto la definizione di "distretto produttivo", quale «libera aggregazione di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale», estesa anche ai distretti rurali e agroalimentari di qualità. Nello stesso anno, con la legge 80, è stato istituito il "contratto di distretto" il quale, finalizzato a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti agroalimentari di qualità, costituisce, in realtà, una formalizzazione del loro riconoscimento.

Diverse sono le interpretazioni adottate dalle Regioni che hanno legiferato[14] e che hanno dato luogo a una realtà distrettuale composita e differenziata, come quella rappresentata nella tabella 3.2. Ancorché incompleta, la mappa dei distretti indica un processo in continua evoluzione, che ha segnato un'accelerazione negli ultimi anni. Nella tabella, che fa riferimento ai distretti rurali e agroalimentari di qualità riconosciuti in base al decreto legislativo 228/2001, non sono compresi i distretti che sono stati riconosciuti e istituiti in altre regioni, dove non è stata promulgata alcuna specifica legge regionale.

[14] Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Tabella 3.2 – I distretti rurali e agroalimentari di qualità per regione, riconosciuti in riferimento al decreto legislativo 228/2001

Regione	Denominazione	Riferimento normativo
Piemonte	Distretto floricolo del Lago Maggiore	DGR n.18-12449 del 10/05/04
	Distretto del riso	DGR n. 35-6184 del 18/06/07
	Distretto agroalimentare orticolo	DGR n. 35-6184 del 18/06/08
Liguria	Distretto agricolo florovivaistico del Ponente Ligure	LR 42/01
Lombardia	Distretto Ortofrutticolo Lombardo	DGR 3592/12
	Distretto agricolo milanese	
	Distretto Latte lombardo	
	Distretto agroalimentare Po di Lombardia	
	Distretto agroalimentare della Valtellina	
	Distretto Vivaismo Plantaregina	
	Distretto rurale Franciacorta, Sebino, Valtrompia	
	Distretto agroenergetico	
	Distretto Filiera della carne bovina	
	Distretto Florovivaistico Alto Lombardo	
	Distretto rurale "Riso e rane"	
	Distretto agroalimentare olio DOP del Garda Lombardo	
	Distretto rurale Oltrepò Mantovano	
	Distretto rurale della Vallecamonica "Gusto e benessere"	
	Distretto suinicolo padano	
	Distretto Filiera suinicola lombarda	
	Distretto rurale della valle del fiume Olona	
	Distretto agroalimentare del vino dell'Oltrepo pavese - Bonarda e pinot	
Veneto	Distretto del prosecco di Conegliano Valdobbiadene	LR n. 40/03
Toscana	Distretto rurale della Maremma	DGR n.549 del 3/06/03
	Distretto rurale Vivaistico-ornamentale Provincia di Pistoia	Dec.ass. n.5001 del 26/10/06
	Distretto Floricolo interprovinciale Lucca-Pistoia	Dec.ass. n.5002 del 26/10/06
Lazio	Distretto rurale Monti Cimini	DGR n.39 del 25/01/07
	Distretto agroalimentare di qualità dei Castelli Romani e Prenestini	LR n.1/06
	Distretto rurale ed agroenergetico della Valle dei Latini	LR n.1/06
	Distretto rurale della Montagna Reatina	DGR n.963 del 22/12/08
	Distretto agroalimentare di qualità dell'Ortofrutta	LR n.1/06

Regione	Denominazione	Riferimento normativo
Basilicata	Distretto agroindustriale del Vulture	DGR n.1444 del 28/07/03
	Distretto agroalimentare del Metapontino e dei Fondovalle irrigui	DGR n.855 del 12/10/04
Calabria	Distretto agroalimentare di qualità di Sibari	LR n.21/05
	Distretto rurale Alto Jonio Cosentino	DGR n.278 del 25/03/10
	Distretto rurale della Sila	DGR n.279 del 25/03/10
	Distretto rurale del Pollino – versante calabro	DGR n.280 del 25/03/10

Fonte: elaborazioni INEA su dati regionali.

A questo proposito s'intende segnalare il caso della Regione Emilia-Romagna, la quale non ha provveduto a disciplinare, con una norma specifica, la materia distrettuale, ma ha inteso recepire iniziative territoriali promosse da associazioni rappresentanti i vari soggetti economici e da istituzioni locali secondo un approccio *bottom-up*, intendendo con ciò favorire lo sviluppo di relazioni funzionali tra i diversi soggetti, ricorrendo all'utilizzo di strumenti già esistenti. Il riferimento è, in particolare, al Distretto del Prosciutto di Parma, per il quale è stato stipulato un accordo di programma tra 34 diversi soggetti pubblici e privati, tra i quali la stessa Regione Emilia-Romagna, e all'Associazione per il Distretto del Pomodoro da industria, il cui atto costitutivo è stato sottoscritto da tutti i soggetti della filiera del pomodoro del Nord Italia e i rappresentanti istituzionali di alcune province, che nel 2011 è stata riconosciuta Organizzazione Interprofessionale interregionale per il territorio della Regione Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte, del Veneto e della Provincia Autonoma di Bolzano.

Merita attenzione, inoltre, il caso della Regione Lombardia, la quale, scegliendo la cornice dei distretti produttivi, individua una nuova tipologia, i "distretti di filiera", estendendo il concetto distrettuale anche ad aree nelle quali sono presenti produzioni agricole non alimentari e non certificate o di qualità. La Lombardia è la Regione che, con 18 distretti riconosciuti, ha investito di più in questo strumento.

Come emerge dalla tabella 3.2, i distretti coprono un'ampia gamma produttiva: alcuni presentano una vera e propria specializzazione di prodotto; altri, invece, hanno una caratterizzazione territoriale finalizzata a valorizzare le produzioni del territorio anche attraverso l'attivazione di servizi alle imprese (marketing territoriale, ecc.).

Dal lato della specializzazione produttiva, il florovivaistico e l'ortofrutticolo sono i comparti maggiormente rappresentati nella realtà distrettuale italiana.

Da alcuni recenti studi che hanno analizzato specifiche realtà distrettuali emergono situazioni molto diversificate: se da un lato vi sono distretti con imprese dinamiche il cui modello di sviluppo, fondato sulla tipicità e l'elevata qualità dei prodotti nonché sull'innovazione tecnologica, ha consentito di posizionarsi sui mercati, soprattutto esteri, con un alto livello di reputazione, dall'altro esistono distretti dove si rileva una scarsa coesione e una mancanza di relazioni economiche tra le imprese che vi fanno parte, con basso livello di innovazione e internazionalizzazione.

Per il superamento di una tale criticità e, quindi, per favorire la creazione di un sistema di imprese in grado di organizzarsi e collaborare fra loro in un processo di coesione territoriale, è importante che la politica regionale fornisca gli strumenti necessari, adottando

misure per promuovere la cooperazione e il partenariato a livello locale, e assegnando ai distretti un ruolo di coordinamento progettuale e di governance territoriale.

I contratti di rete – Disciplinati dalla legge 122/2010 (che ha modificato la precedente legge 33/2009), i contratti di rete rappresentano una nuova formula, evoluzione delle reti d'impresa. Si caratterizzano per essere uno strumento flessibile e versatile, con l'obiettivo di accrescere la capacità innovativa e migliorare la competitività delle imprese sul mercato. I contratti di rete possono assumere formule organizzative diverse fra loro, che contemplano lo scambio di informazioni o prestazioni, forme più intense di collaborazione, nonché l'esercizio in comune di attività da parte delle imprese partecipanti alla rete.

Allo stesso modo, sotto un profilo funzionale, i contratti di rete possono accrescere e rendere più efficiente il controllo sulla filiera (obiettivi di integrazione verticale) o svolgere attività di interesse comune, come la creazione di un marchio, la gestione integrata di servizi, ecc. (obiettivi di cooperazione di tipo orizzontale).

Le prime evidenze di contratti di rete stipulati nel sistema agro-alimentare pongono in rilievo una scarsa diffusione di tale strumento, soprattutto per quanto concerne l'agricoltura. Al 31 dicembre 2012 si contano 51 contratti nell'agroalimentare (pari all'8% su un totale di 647 contratti), tra i quali soltanto 11 afferiscono all'agricoltura, sottoscritti da 338 imprese. I contratti hanno come oggetto ricorrente l'aumento della competitività e della capacità di commercializzare i propri prodotti sui mercati, il ricorso a strategie di valorizzazione e promozione delle produzioni, lo sviluppo di forme stabili di collaborazione. Come si evince dalla tabella 3, in ambedue le componenti (agricoltura e agroalimentare) i contratti di rete evidenziano una dimensione ridotta, espressa nel numero di imprese partecipanti. La classe di ampiezza più numerosa è quella rappresentata dai contratti con un numero di partecipanti compreso fra 3 e 5. Soltanto in due casi, appartenenti alla componente agroalimentare, i contratti associano più di 20 imprese, tutte localizzate in Toscana.

Tabella 3.3 – Numero dei contratti di rete al 31 dicembre 2012 per classe di dimensione

Classe di dimensione (n. imprese)	AGRICOLTURA				AGRO-ALIMENTARE			
	Nord	Centro	Sud	Isole	Nord	Centro	Sud	Isole
2	..	..	..	..	..	1	5	2
3-5	2	1	..	4	11	3	4	..
6-10	2	1	..	1	1	2	1	1
11-20	..	..	..	..	3	..	3	1
>20	..	..	..	..	..	2	..	..
TOTALE	***4***	***2***	***0***	***5***	***15***	***8***	***13***	***4***

Fonte: elaborazioni INEA su dati MISE.

Il contratto di rete è rivolto a tutte le tipologie di imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, indipendentemente dalla forma giuridica, dalla dimensione aziendale, dalla tipologia di attività svolta o dal settore economico di riferimento. Nel dicembre 2012, però,

sono state emanate alcune norme specifiche volte a favorire la diffusione dei contratti di rete proprio in agricoltura. Esse contemplano: il coinvolgimento delle organizzazioni professionali agricole, con un ruolo di promozione e soprattutto di assistenza alla sottoscrizione e allo *start up* di un contratto di rete; il superamento delle eventuali incompatibilità con la disciplina dei contratti agrari (legge 203/82) che vieta i contratti associativi; la possibilità di costituire, all'interno del contratto di rete, un fondo di mutualità finalizzato alla stabilizzazione delle relazioni contrattuali tra i soggetti contraenti[15].

Per quanto quella dei contratti di rete sia un'esperienza non ancora sufficientemente consolidata per poter comprendere appieno l'efficacia di tale strumento, proprio i caratteri di flessibilità e adattabilità che lo contraddistinguono fanno sì che esso possa configurarsi come strumento:

- propedeutico all'adozione di forme più stabili e complesse di coordinamento e organizzazione;
- incentivante sinergie per una maggiore collaborazione tra imprese e l'acquisizione di un più elevato potere contrattuale;
- rafforzativo dell'azione di altri strumenti di organizzazione e coordinamento.

In ambito agricolo il contratto di rete può giocare un ruolo importante, proprio grazie agli ampi margini di flessibilità che gli conferiscono una grande adattabilità alle diverse esigenze delle imprese. Al tempo stesso, però, tale flessibilità può dar luogo a indeterminatezza in merito alla disciplina dei vari aspetti che lo caratterizzano (organizzativa, patrimoniale, ecc.), rispetto ai quali la normativa è in continua evoluzione.

3.3 LA DIMENSIONE DEGLI STRUMENTI CONTRATTUALI E DI INTEGRAZIONE VERTICALE DELLA FILIERA

Le organizzazioni interprofessionali – L'esperienza delle organizzazioni interprofessionali (OI) in Italia è segnata da molteplici problemi e da tentativi non andati a buon fine. Anche laddove è possibile contare, come per il comparto ortofrutticolo, su un'OI formalmente riconosciuta (e con il parere favorevole della Commissione europea), si ravvisano difficoltà nelle relazioni tra i soggetti e nella rappresentanza, il che di fatto ostacola l'organismo a un pieno esercizio del proprio ruolo. L'attività svolta dall'OI ortofrutticola è stata sinora modesta e si è caratterizzata per la stipula di pochi accordi interprofessionali perlopiù di limitata efficacia (kiwi, pesche e nettarine, pomodoro da industria ecc.).

La scarsa affermazione dell'OI nel sistema agroalimentare italiano, dovuta anche a una debole presenza di OP e a una mancata condivisione di strategie e obiettivi da parte dei soggetti della filiera, ha posto più volte all'attenzione del dibattito pubblico l'esigenza di rivedere la normativa che disciplina questo strumento.

Un rinnovato interesse nei confronti dell'OI era emerso in occasione della proposta di regolamento sull'OCM unica avanzata dalla Commissione europea nel 2011, confermata dal recente accordo politico con il Consiglio e il Parlamento europeo, che riconosce a

[15] Tale fondo partecipa al Fondo mutualistico nazionale istituito presso l'ISMEA con lo scopo di stabilizzare i redditi delle imprese agricole.

questo strumento un ruolo importante nel facilitare il dialogo all'interno della filiera e nel promuovere le buone pratiche e la trasparenza del mercato, estendendolo a tutti i comparti produttivi.

In questo percorso vi è da segnalare l'iniziativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna che, per prima, ha posto le basi per la costituzione di organismi interprofessionali a livello regionale. Nel marzo 2011 ha varato una delibera che stabilisce i requisiti per il riconoscimento delle OI, sulla base delle legge regionale 24/2000. Sino ad oggi si sono avuti due riconoscimenti ufficiali: il primo ha riguardato, nel dicembre 2011, l'Organizzazione interprofessionale interregionale "Distretto del pomodoro da industria – Nord Italia"; ad esso ha fatto seguito, nel 2012, il riconoscimento come OI dell'associazione "Gran suino italiano". E' invece in attesa di costituzione l'Organizzazione interprofessionale della pera.

I contratti di filiera – Istituiti dalla legge 289/2002 (art. 66), i contratti di filiera stipulati nel settore agroalimentare sono 14 e scaturiscono da due bandi emanati dal MiPAAF: undici contratti dal primo bando del 2003-2004 e altri tre dal secondo bando del 2007.

Nel 2013 è stato emesso un terzo bando il cui termine per la presentazione delle domande è stato prorogato al 15 luglio 2013.

I contratti di filiera, sottoscritti tra le principali componenti economiche, rappresentative della filiera, e il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, hanno interessato diversi comparti produttivi, realizzando investimenti per circa 120 milioni di euro (pari al 49% di quelli programmati) a fronte dei quali hanno ottenuto agevolazioni (contributo in conto capitale e finanziamento agevolato) per un ammontare di 70 milioni di euro (il 44% di quelle previste). Nel complesso i contratti di filiera hanno coinvolto 175 soggetti beneficiari (tabella 3.4).

Tabella 3.4 - Stato di attuazione dei contratti di filiera al 30 giugno 2013

Contratto di filiera	Settore	A beneficiari previsti (n.)	B beneficiari coinvolti (n.)	B / A (%)	D totale agevolazioni previste (euro)	E totale agevolazioni 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	6.665.032	*71,67*	15.518.124	11.306.339	*72,86*
Campoverde	ortofrutta	1	1	*100,00*	8.069.495	4.841.697	*60,00*	11.361.504	7.948.256	*69,96*
CISA	ortofrutta	6	5	*83,33*	5.360.657	1.855.751	*34,62*	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	1.523.836	*11,53*
Vigne & cantine	vitivinicolo	85	37	*43,53*	21.428.369	4.017.905	*18,75*	38.627.771	7.739.375	*20,04*
Florconsorzi	floricolo	5	4	*80,00*	4.469.878	2.226.430	*49,81*	7.019.239	3.606.907	*51,39*
Caviro	vitivinicolo	4	4	*100,00*	3.471.000	2.423.682	*69,83*	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	4.291.780	*56,41*
Sigrad	grano duro	15	13	*86,67*	8.172.009	7.320.369	*89,58*	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	33.857.465	*75,00*
Cozac	suinicolo	8	4	*50,00*	4.848.861	932.528	*19,23*	7.455.147	974.073	*13,07*
Totale I bando		***246***	***148***	***60,16***	***103.238.514***	***48.106.790***	***46,60***	***174.585.337***	***90.503.769***	***51,84***
UNAPROL	olio	11	7	*63,64*	12.342.600	5.779.171	*46,82*	15.428.250	7.652.853	*49,60*
GRANAIO ITALIANO	grano duro	19	12	*63,16*	13.747.881	3.028.827	*22,03*	20.747.135	3.014.962	*14,53*
CO.AGRENERGY	bio-energie	10	8	*80,00*	28.880.614	12.883.055	*44,61*	35.840.818	18.882.703	*52,68*
Totale II bando		***40***	***27***	***67,50***	***54.971.095***	***21.691.054***	***39,46***	***72.016.203***	***29.550.517***	***41,03***
TOTALE		**286**	**175**	***61,19***	**158.209.609**	**69.797.844**	***44,12***	**246.601.540**	**120.054.287**	***48,68***

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISA-SpA.

Da un punto di vista procedurale, il 31 dicembre 2013 è la scadenza entro la quale possono essere realizzati gli investimenti. Benché la gran parte dei progetti non abbia ancora completato il proprio programma di investimenti, i risultati riportati in tabella evidenziano significative differenze nel loro stato di attuazione, ascrivibili sia ai più lunghi tempi burocratici richiesti, in taluni casi, per la loro attivazione, sia alle diverse capacità manageriali e di gestione dei progetti manifestate dai singoli soggetti.

Alcune principali differenze nei contratti di filiera si possono riscontrare, tra i diversi comparti, con riferimento alla numerosità e alla composizione dei soggetti coinvolti, all'ammontare e alla categoria degli investimenti realizzati, nonché alla tipologia delle relazioni instaurate all'interno della filiera. Ad esempio, il vitivinicolo sembra essere maggiormente orientato a un'organizzazione di tipo consortile, il che troverebbe riscontro nell'elevato numero di soggetti partecipanti, come evidenziato dai contratti di filiera "Vigne & cantine" e "Territori DiVini". Il cerealicolo, invece, sembra prediligere un'organizzazione di tipo verticale, passando attraverso la stipula di accordi e contratti quadro, come testimoniato dai progetti "SIGRAD" e "Granaio Italiano".

Nonostante i risultati riguardanti l'utilizzo dello strumento dei contratti di filiera non siano stati ancora pienamente raggiunti, ciò che emerge da alcune prime valutazioni è che, ancora una volta, l'integrazione assume un carattere più avanzato proprio nei casi in cui i soggetti abbiano già sviluppato rapporti di collaborazione e cooperazione. Viceversa, nelle situazioni in cui il tessuto di imprese si dimostra meno "pronto" a instaurare relazioni stabili di filiera, lo strumento perde in parte la propria efficacia.

I progetti integrati di filiera - Le Regioni che hanno avviato la progettazione integrata di filiera sono 14, tra le quali 11 hanno già chiuso l'istruttoria, approvando le graduatorie definitive, e avviato le procedure di finanziamento. I progetti (PIF) finanziati sono 310, con una quota di impegni effettivi di spesa pari all'87% delle risorse previste; ad essi si aggiungono 38 progetti per i quali non si è ancora concluso l'iter definitivo di assegnazione dei finanziamenti. Ai progetti finanziati fanno capo oltre 10.000 domande individuali.

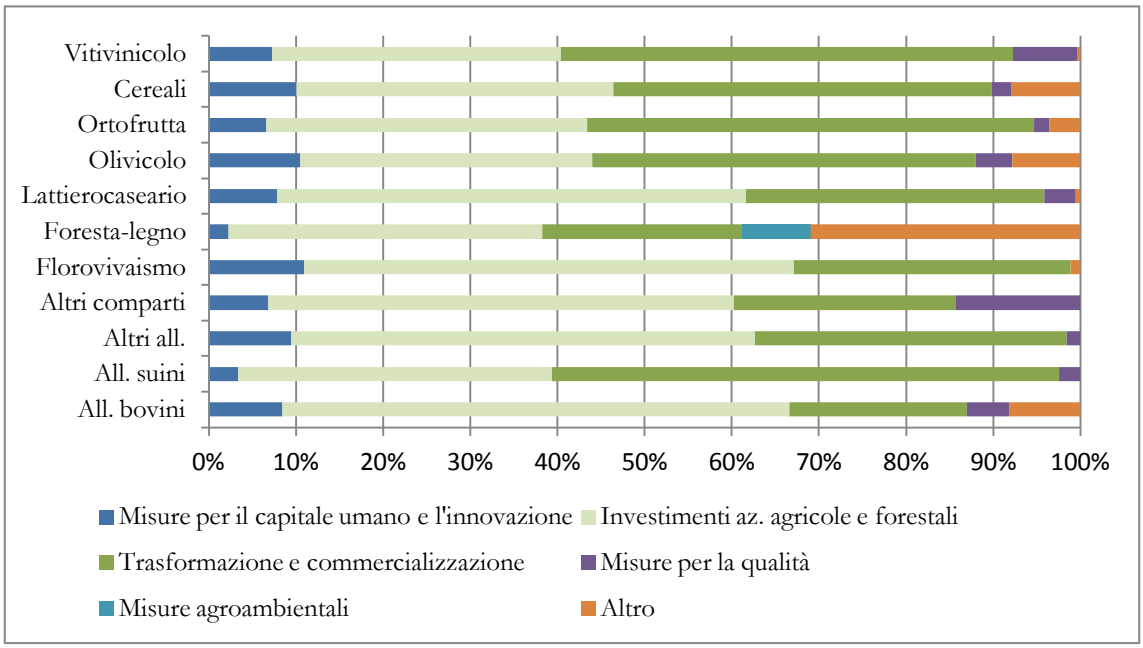
Le Regioni che hanno finanziato il maggior numero di PIF sono l'Emilia-Romagna (67), la Puglia (58) e, più distanziate, il Friuli-Venezia Giulia (39), la Calabria (33) e la Toscana (29); all'opposto, si collocano l'Umbria (2) e la Liguria (1). Nella progettazione integrata le Regioni hanno adottato una diversa strategia: in alcuni casi (Basilicata, Campania e Lazio) hanno svolto un'azione di accompagnamento del processo di programmazione dei progetti, a partire dalle fasi di concertazione territoriale, che ha dato luogo alla presentazione di progetti rappresentativi delle principali filiere regionali; in altri casi (Emilia-Romagna e Puglia e, per certi versi, anche Lombardia e Veneto) hanno svolto, invece, un'azione di "regia" tendendo a consolidare processi relazionali già in atto tra gruppi di operatori, il che ha portato alla presentazione di progetti complessi con una significativa presenza di organismi associativi (cooperative, organizzazioni di produttori e consorzi) nei partenariati.

Relativamente ai comparti maggiormente coinvolti nella progettazione integrata, l'ortofrutticolo è il più rappresentato, con il 22% dei progetti e il 31% delle risorse finanziarie sino ad oggi messe a disposizione per i PIF; seguono il lattiero-caseario e la vitivinicoltura, comparti che assorbono, ciascuno, il 14% delle risorse disponibili. Da questi primi elementi emerge come i comparti dell'agricoltura italiana che mostrano un più elevato livello di organizzazione siano proprio quelli in grado di garantire una maggiore capacità progettuale.

In ogni caso, a livello regionale è la specializzazione produttiva dei sistemi locali a determinare le scelte d'indirizzo e le priorità per i PIF. Difatti, nelle regioni della Pianura Padana la gran parte dei PIF è a vocazione lattiero-casearia, mentre in Veneto prevalgono i PIF vitivinicoli, nelle regioni del Centro Italia quelli cerealicoli e nel Mezzogiorno quelli ortofrutticoli.

Per quanto concerne i soggetti coinvolti nella progettazione integrata, il 90% circa è costituito dalle aziende agricole; viceversa, cooperative e consorzi rappresentano il 42% dei soggetti che ricoprono il ruolo di capofila del partenariato, soprattutto nelle regioni dove più forti sono i processi di aggregazione (Emilia-Romagna e Veneto). La composizione dei partenariati è, comunque, molto ampia e variabile e rispecchia la natura che ad essi hanno dato i diversi bandi regionali.

Grafico 3.3 – Le misure attivate dai PIF per comparto produttivo



Fonte: elaborazioni INEA su dati regionali.

Prendendo in esame le misure attivate nell'ambito dei PSR emerge che la 121 (ammodernamento delle aziende agricole) è la misura sulla quale risulta il maggior numero di domande finanziate (4.022, in genere aziende agricole, pari al 39% del totale), mentre la 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali) pesa soprattutto in termini finanziari, con 386 milioni di euro, corrispondente al 43,5% del finanziamento pubblico complessivo. Le azioni di innovazione previste dalla misura 124 si concentrano nei PIF ortofrutticoli, zootecnici (soprattutto allevamenti bovini) e florovivaistici, ossia i comparti più dinamici dell'agricoltura italiana, mentre quelle per la qualità dei prodotti (misure 132 e 133) interessano il lattiero-caseario, seguito dal cerealicolo e l'olivicolo, i comparti produttivi che più si fregiano di marchi qualitativi (Grafico 3). Il lattiero-caseario è anche il comparto che concentra più interventi relativi alla diversificazione delle attività agricole (misura 311). In alcune regioni la strategia di comparto si completa con interventi legati alla creazione di altre attività aziendali, quale volano di processi di filiera corta a forte valenza ambientale.

Ai fini di una reale integrazione tra i soggetti della filiera agroalimentare, ciò che emerge dall'esperienza dei PIF è l'importanza della strategia del progetto nel determinare la natura degli interventi.

La forte adesione e partecipazione delle aziende agricole alla progettazione integrata e la spinta alla concentrazione dell'offerta nei comparti maggiormente rappresentativi dell'agroalimentare italiano rappresentano una risposta importante all'esigenza di porre in atto strategie tese ad affrontare la frammentazione della filiera attraverso logiche di azione cooperativa.

D'altro canto, però, si registrano numerose criticità sotto il profilo gestionale. Le procedure di attuazione risultano difformi e complesse, tanto che il loro espletamento ha richiesto tempi particolarmente lunghi di attuazione.

Le intese di filiera e i contratti quadro – Il decreto legislativo 102/2005 ha introdotto, come strumenti contrattuali, le intese di filiera e i contratti quadro, non riuscendo tuttavia a sviluppare un sistema contrattuale in grado di affrontare i problemi di mercato in maniera coordinata e concertata, come testimoniato dall'esperienza di questi anni.

A otto anni dall'entrata in vigore del provvedimento, sono state sottoscritte tre intese di filiera, tutte nel 2006 e solo nell'ambito del comparto ortofrutticolo per i prodotti del pomodoro da industria, delle mele e degli agrumi (arance). Non è un caso che ciò abbia interessato solo e proprio tale comparto: l'OCM ortofrutta, puntando sulle OP e sulle OI come strumenti cardine a sostegno della competitività delle aziende e per riequilibrare le relazioni all'interno della filiera, ha creato le basi per favorire lo sviluppo di altri strumenti regolatori del mercato.

L'intesa di filiera per il pomodoro da industria è anche l'unica ad essere stata rinnovata, nel 2007 e per il triennio successivo, per consentire l'applicazione del regime di disaccoppiamento totale degli aiuti nel comparto ortofrutticolo. In termini specifici, dall'intesa aveva tratto origine un accordo interprofessionale nazionale con il quale accompagnare il comparto nella fase di transizione verso il disaccoppiamento totale, con l'obiettivo di salvaguardare i livelli occupazionali e la qualità della filiera.

Anche dal lato dei contratti quadro la situazione non è molto diversa: nel complesso dell'agricoltura italiana se ne contano, stando alle informazioni disponibili, soltanto per i seguenti comparti: pomodoro da industria, patate, grano duro, agroenergie e riso. Tra questi, soltanto nei primi tre casi i contratti quadro rivelano un carattere di sistematicità con rinnovi annuali o, come per le patate, triennali; più recenti, invece, sono le attività contrattuali per le agroenergie[16] e il riso.

Per il pomodoro da industria il contratto quadro, sottoscritto a partire dal 2006, sembra essere, inoltre, l'unico che discenda da un'intesa di filiera. In realtà l'attività contrattuale in questo comparto è presente in maniera distinta per le due aree di produzione del Nord Italia e del Centro-Sud, per le quali assume percorsi e modalità di applicazione diversi, per riflesso delle differenze tanto nella tipologia di prodotto trasformato e nella struttura

[16] Un decreto del MiPAAF del 2010 ha reso possibile estendere alle agroenergie la disciplina del decreto legislativo 102/2005.

produttiva e industriale, quanto nell'organizzazione di filiera e nel funzionamento delle relazioni contrattuali.

Per le patate e il grano duro i contratti quadri hanno una valenza regionale e uno stesso territorio di riferimento, l'Emilia-Romagna, dove la Regione si è fatta promotrice delle rispettive iniziative. In particolare, nel caso del contratto quadro per le patate da consumo fresco[17] vale la pena sottolineare che i soggetti firmatari del contratto, tra i quali le OP e le cooperative, hanno predisposto un accordo di filiera in base al quale è stato elaborato un PIF nell'ambito del PSR 2007-2013, finalizzato a interventi per la valorizzazione e la competitività della filiera della patata destinata al consumo fresco. Ciò sta a testimoniare come tra i diversi strumenti organizzativi si possano creare importanti sinergie che ne rafforzino l'azione e come sia fondamentale il ruolo svolto dalla Regione (o altra istituzione) nel favorire tali processi.

3.4 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Dall'analisi dei diversi strumenti di organizzazione orizzontale e di integrazione verticale della filiera agroalimentare si possono cogliere alcuni elementi di rilievo che consentono di fornire una lettura univoca della loro evoluzione e di avere, dunque, evidenza della reale situazione alla luce della quale poter fare delle riflessioni.

Un primo elemento è dato dalla complessità del quadro organizzativo, nel quale coesistono, come si è avuto modo di vedere, differenti tipologie di strumenti che proprio perché si pongono obiettivi diversi, rispondono a esigenze diverse e si rivolgono a realtà produttive diverse, non sono sostituibili fra di loro, ma possono operare in una logica di complementarità. In alcune situazioni e per obiettivi specifici possono, infatti, agire in sinergia, rafforzando la loro azione caratteristica.

Un secondo elemento è dato dal fatto che i diversi strumenti condividono un processo di sviluppo di tipo dicotomico che ha prodotto a livello territoriale una polarizzazione del tessuto imprenditoriale agroalimentare con caratteristiche strutturali ed economiche molto diversificate e gradi differenti di efficienza produttiva e organizzativa. A un Nord che, grazie a una radicata tradizione cooperativa, vanta più elevati livelli di organizzazione e di integrazione delle filiere produttive rappresentate da strutture di grandi dimensioni economiche e competitive, corrisponde un'area meridionale dove, invece, persiste un problema di frammentazione delle filiere, meno organizzate e integrate.

In altri termini, gli strumenti di organizzazione e di regolazione dei mercati introdotti dalla politica sembrano manifestare la propria efficacia proprio nelle aree di forte tradizione cooperativa e con un diffuso tessuto associativo. Al contempo, sembrano invece rivelare limiti in quelle aree che presentano forme di organizzazione economica meno sviluppate.

Alla base di qualsiasi processo di sviluppo delle diverse forme di aggregazione e di organizzazione in atto nella filiera agroalimentare italiana si ritrova, infatti, la cooperazione, la quale, nel saper cogliere i differenti bisogni espressi dalla base produttiva e dal territorio, ha dimostrato di essere in grado di fornire risposte adeguate attivando tali processi. Come

[17] Ad esso si affianca il contratto quadro, a valenza nazionale, per le patate destinate alla trasformazione industriale, che ha origine nel ventennale accordo interprofessionale.

si è visto nel caso delle OP, il decreto legislativo 102/2005 ha rivelato la propria inefficacia proprio in comparti e aree dove più debole è la presenza di questa tipologia di imprese. Ciò sta a significare che non è sufficiente promulgare una legge per sviluppare strumenti organizzativi se non sussiste un tessuto cooperativo-associativo in grado di attivarli.

La coesistenza nel sistema agroalimentare italiano di una pluralità di strumenti (e, dunque, di incentivi) di organizzazione e di integrazione rende più complessa una valutazione in merito all'adeguatezza degli stessi strumenti nei confronti degli obiettivi che essi si pongono. Rispetto a ciò un primo livello di distinzione dovrebbe essere effettuato tra gli strumenti di aggregazione che in qualche modo vengono promossi "dal basso" e, quindi, possono essere gestiti direttamente dai produttori (cooperative, OP, interprofessione, intese di filiera e contratti quadro) e gli strumenti che, invece, rispondono a una normativa che ne definisce gli obiettivi e i caratteri, attribuendo loro la funzione di trasferimento di contributi pubblici, come nel caso dei PIF e dei contratti di filiera, ma anche dei distretti e dei contratti di rete. Come si è avuto modo di vedere con l'analisi precedente, tale coesistenza può determinare una sovrapposizione di soggetti/ambiti istituzionali differenti che se da un lato pone il rischio che i diversi strumenti possano avere talvolta un impatto contraddittorio sugli ambiti cui si rivolgono (settore o territorio) perdendo efficacia, dall'altro pone l'esigenza di non creare ulteriori livelli istituzionali rispetto a quelli già esistenti.

Ciò potrebbe comportare l'opportunità di ripensare a livelli di intervento differenziati, che tengano conto dei soggetti ai quali sono indirizzati e del contesto nel quale s'inseriscono, prevedendo adeguate forme di sostegno, e che siano in grado di coniugare elementi territoriali con elementi più strettamente settoriali.

Un ripensamento del quadro normativo che metta ordine e sistematizzi i diversi ordini di strumenti di organizzazione economica finalizzati al miglioramento della competitività della filiera agroalimentare è oltremodo necessario e urgente, anche alla luce del ruolo che i diversi strumenti possono giocare nel quadro della riforma della PAC e in coerenza con gli strumenti contemplati nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale.

4. EMISSIONI E *SINK* DI ANIDRIDE CARBONICA DEL SETTORE AGRO-FORESTALE: NUOVE REGOLE DI CONTABILIZZAZIONE DALL'UE

Nonostante l'adattamento rimanga una priorità delle politiche per fronteggiare i cambiamenti climatici in agricoltura (cfr. par. 2), il settore ha un ruolo non marginale anche nella mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra, ovvero il loro contenimento per diminuire gli impatti delle attività antropiche sul riscaldamento globale.

Per poter predisporre delle politiche di mitigazione, è evidentemente necessario misurare e monitorare tutti i settori di attività che contribuiscono ad emettere gas serra in atmosfera. Su questo fronte, il 2013 è stato un anno particolarmente importante per il calcolo del contributo del settore alla stabilità climatica, in quanto sono state pubblicate due decisioni che riguardano le emissioni del settore. La prima di queste decisioni è quella sull'assegnazione dei tetti annuali delle emissioni nazionali di alcuni settori produttivi (compresa l'agricoltura) che era attesa per quest'anno e che permetterà di inserire gli sforzi di mitigazione del settore nel quadro degli obiettivi comunitari di mitigazione. La seconda è la vera novità della politica climatica UE, rappresentata dalla decisione sulle norme comuni di contabilizzazione per il settore LULUCF (*Land use, land use change and forestry*), fino ad oggi escluso dalla stima delle emissioni comunitarie (cfr. box 1).

Per quanto riguarda le assegnazioni annuali di emissioni dei singoli Stati Membri (di seguito SM), per il periodo dal 2013 al 2020, esse sono state pubblicate il 26 marzo 2013 (Decisione della Commissione n. 2013/162/UE), in ottemperanza a quanto stabilito nel 2009 dalla *Effort sharing decision*. I riflessi della normativa sul settore agricolo, dipenderanno dalle misure messe in campo per raggiungere tali obiettivi; infatti, resta facoltà degli SM decidere quali misure attuare e quali obiettivi settoriali porsi. Per i settori come quello dell'edilizia e dei trasporti su strada, alcune decisioni sulle misure cui uno SM può ricorrere, avranno anche dei riflessi sul settore agro-forestale, in quanto, ad esempio, esse possono riguardare la sostituzione di carburanti fossili con biocarburanti e l'utilizzo delle energie rinnovabili per il riscaldamento.

Tra le misure di mitigazione delle emissioni più strettamente agricole, nei report tecnici per la Direzione generale Clima, vengono analizzate quelle relative al recupero di biogas da deiezioni animali e alla diminuzione delle emissioni dovute alla fertilizzazione dei suoli, per valutarne le modalità di attuazione in alcuni Stati, mettendo in evidenza le criticità sorte e facendo emergere le potenzialità di sfruttamento di tali misure.

La seconda decisione rappresenta invece una novità assoluta nella politica climatica europea che, ad oggi, escludeva le emissioni e gli assorbimenti del settore LULUCF. Eppure tale settore, è l'unico capace di sottrarre e trattenere naturalmente anidride carbonica dall'atmosfera e, evidentemente, alcuni usi del suolo, cambiamenti d'uso del suolo, nonché pratiche di gestione, possono migliorare o peggiorare questa capacità naturale di accumulo di carbonio, portando a importanti impatti sulle emissioni di gas serra. Pertanto la stima delle emissioni provenienti da questa categoria, è importante per garantire una maggiore integrità ambientale in termini sia di politiche climatiche ed energetiche, sia di gestione del

suolo. Inserire il settore LULUCF negli sforzi di mitigazione a livello comunitario ha, inoltre, la finalità di allineare le politiche climatiche comunitarie e internazionali.[18] Per tali ragioni, a marzo 2012, rispondendo a quanto stabilito dalla *Effort Sharing Decision*, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, una proposta di decisione per armonizzare e migliorare le norme di contabilizzazione degli assorbimenti e delle emissioni di gas serra per il settore LULUCF (COM(2012)93final). Tale proposta è scaturita nella decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 e prevede un quadro legislativo separato per l'inclusione del settore nella politica climatica Ue, con un approccio graduale in due tempi di implementazione: un primo in cui definire il quadro di riferimento per la contabilizzazione delle emissioni e un secondo in cui prevedere dei *target* di mitigazione.

Il primo momento, quindi, non prevede dei vincoli alle emissioni perché l'esistenza di dati credibili e affidabili è un prerequisito indispensabile per assicurare un quadro di azione solido e regole armonizzate. Solo se il sistema di contabilizzazione si dimostrerà sufficientemente robusto, una volta che le regole sono stabilite e i dati raccolti, si può pensare di includere il settore negli obiettivi di mitigazione.

Le principali modifiche apportate e le differenze con il contesto internazionale attuale, che interessano più direttamente il settore agricolo, riguardano la contabilizzazione obbligatoria anche della gestione dei suoli agricoli e dei prati e pascoli (*cropland management* e *grazing land management*) dal 2021.[19] Rilevante per il settore forestale, invece, è la contabilizzazione degli *stock* di carbonio dei prodotti legnosi che, ad oggi, erano considerati un'emissione netta per il settore. Per quanto attiene alle regole di contabilizzazione, la proposta non è tuttavia coerente con le regole approvate a Durban, introducendo, di fatto, un'altra contabilità parallela delle attività LULUCF.[20]

Un altro importante elemento di novità della decisione è rappresentato dal fatto che gli SM devono fornire informazioni sulle azioni nazionali intraprese per limitare o ridurre le emissioni, e mantenere o aumentare le rimozioni, del settore.[21] Queste informazioni dovrebbero essere elaborate garantendo che sia consultata una vasta gamma di soggetti interessati e devono contenere almeno le seguenti indicazioni relative a ciascuna delle attività contabilizzate:

- la descrizione dei *trend* passati delle emissioni e degli assorbimenti;
- le proiezioni per le emissioni e gli assorbimenti per il periodo contabile corrispondente;
- l'analisi del potenziale di mitigazione delle emissioni e di aumento dei *sink*;
- un elenco di misure da adottare al fine di perseguire tali obiettivi,
- le politiche attuali e quelle pianificate per l'attuazione di queste misure,

[18] Infatti, le attività LULUCF, pur non essendo conteggiate per raggiungere l'obiettivo comunitario del -20% al 2020, possono essere contabilizzate (sotto precise condizioni) nell'ambito del Protocollo di Kyoto, creando, di fatto, una doppia contabilità per gli SM e una situazione per cui uno Stato può adempiere ai suoi impegni assunti per la Convenzione delle Nazioni Unite, ma non a quelli in ambito UE.

[19] La proposta include anche l'obbligatorietà della contabilizzazione della gestione forestale, ma questa, a seguito della decisione di Durban, è obbligatoria per tutti i Paesi dell'Annesso I (compresa quindi l'Italia).

[20] Infatti, nel contesto del Protocollo di Kyoto, era facoltà dello SM decidere se includere o meno la gestione dei suoli agricoli e dei prati e pascoli e l'Italia aveva optato per non eleggere tali attività opzionali.

[21] La mozione passata, a seguito della discussione della proposta in Parlamento, è meno prescrittiva della versione originale, secondo cui la Commissione valutava i piani di azione presentati dagli SM sulle misure da intraprendere e poteva emettere delle raccomandazioni, il cui carattere vincolante non era specificato.

- i tempi per l'adozione e l'attuazione delle misure indicate.

Alcune tra le misure che gli SM devono indicare, per diminuire le emissioni o aumentare i *sink* di carbonio dalla categoria LULUCF, vengono elencate a titolo esemplificativo e non esaustivo, in allegato alla decisione (per ogni categoria di stima delle emissioni) (cfr. tabella 1).

Tabella 1. Alcune possibili misure da indicare nelle informazioni nazionali per la mitigazione delle emissioni e l'aumento dei sink dalle diverse categorie d'uso del suolo

Gestione dei terreni agricoli	Gestione dei prati e dei pascoli	Attività forestali
miglioramento delle pratiche agronomiche selezionando migliori varietà colturali	prevenzione della conversione di praterie a terre coltivate;	afforestazione e riforestazione
aumento delle rotazioni colturali	miglioramento della gestione dei pascoli	prevenzione della deforestazione,
miglioramento della gestione di: nutrienti, aratura, residui e risorse idriche	aumento della produttività	aumento dei *pool* dei prodotti legnosi
pratiche di agro-forestazione	miglioramento della gestione dei nutrienti	aumento della gestione forestale
		mantenimento degli stock di carbonio nelle foreste esistenti
		rafforzamento della protezione da disturbi naturali (ad esempio, gli incendi)

Fonte: elaborazioni INEA dalla dec. 529/2013/UE

La decisione di rendere obbligatoria la contabilizzazione delle emissioni relative alla gestione dei suoli agricoli e dei prati e pascoli, aveva suscitato pareri non favorevoli da parte degli SM. Questo perché nonostante si riconosca l'importanza di ridurre le emissioni relative all'uso del suolo agricolo, non si vogliono trascurare gli obiettivi di sicurezza alimentare e di mantenimento di capacità produttiva del settore. Inoltre, molti SM non sono favorevoli a questa tipologia di contabilizzazione per la mancanza di dati affidabili, soprattutto relativamente ai *trend* passati. Anche per queste ragioni l'approccio che è passato è quello graduale per cui, gli SM che hanno necessità di migliorarne i dati, hanno tempo fino al 2021 per farlo (per tutta la serie storica di interesse).

Per quanto riguarda i riflessi sul settore del quadro legislativo proposto, va sottolineato che la decisione della CE è diretta agli SM, pertanto nessun agricoltore o gestore forestale deve fare nulla in virtù della stessa. Tuttavia, ovviamente, dalla contabilizzazione e dalla futura decisione sui *target* di riduzione potranno derivare dei vincoli o delle opportunità per le aziende del settore. La proposta, infatti, avrà delle importanti ripercussioni su diverse

politiche europee esistenti, che sono lo strumento principale che potrà essere usato per incoraggiare la mitigazione delle emissioni del settore[22].

Da un lato, pertanto, le regole di contabilizzazione del settore LULUCF cattureranno gli effetti sulle emissioni di misure attuate attraverso la PAC, o le politiche per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Dall'altro le politiche esistenti sono l'unico modo per influenzare il *trend* dei cambiamenti d'uso del suolo. Guardando alla PAC, ad esempio, la contabilizzazione del settore LULUCF permetterebbe di cogliere gli effetti del *greening* nel primo pilastro della PAC e di alcune misure (ad es. agro-climatico-ambientali) nel secondo, offrendo così una valutazione quantitativa dei progressi fatti, e contribuendo a migliorare la percezione dei contribuenti nei confronti della politica agricola. Nello stesso tempo, la PAC, rappresenta lo strumento principale per introdurre misure che permettano di aumentare o mantenere i *sink* di carbonio agroforestali, soprattutto ricorrendo alle misure esistenti che sono attualmente sottoutilizzate dagli Stati membri; ciò è abbastanza evidente guardando alle misure indicate in tabella 1, che comprendono azioni già esistenti nel quadro della politica agricola.

Per quanto riguarda la produzione di energia da fonti rinnovabili, invece, la contabilità delle attività LULUCF può servire per promuove una maggiore sostenibilità delle produzioni nazionali, poiché essa garantirà che siano computate le emissioni da biomassa utilizzata a fini energetici (che oggi sono considerate pari a zero).

Evidentemente, l'applicazione del nuovo quadro di azione europea per i cambiamenti climatici, può rappresentare l'opportunità di implementare una politica che incentivi a comportamenti responsabili da un punto di vista della mitigazione delle emissioni, anziché porre vincoli e divieti, garantendo così la crescita e la produttività del settore agroforestale e, al tempo stesso, la stabilità climatica. Per fare ciò, tuttavia, occorrerebbe che, i soggetti che "producono" crediti di carbonio, fossero ricompensati per i loro sforzi di mitigazione, argomento, questo, che non viene trattato nella proposta attuale, che riguarda solo le regole di contabilizzazione.

Box 1. La metodologia di stima delle emissioni di gas serra e la politica climatica UE

Le metodologie di stima delle emissioni che devono essere considerate da tutti i Paesi che aderiscono alla Convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC-*United nations framework convention on climate change*) sono predisposte dall'IPCC (*Intergovernmental panel on climate change*), l'organismo tecnico-scientifico che supporta la Convenzione. Queste linee guida stimano le emissioni per processo produttivo (e non per prodotto), distinguendo, all'interno dell'attività agricola, il settore "Agricoltura" vero e proprio, il settore "Energia" e il settore cosiddetto "LULUCF". La categoria "Agricoltura" fa riferimento alle attività specifiche della produzione agricola e prevede la stima delle emissioni di metano e di protossido di azoto dagli allevamenti di bestiame (fermentazione enterica e gestione deiezioni) e dalle coltivazioni agricole (fertilizzazione, risaie, bruciatura stoppie, ecc.). Nel settore "Energia", vengono invece stimate le emissioni dovute alla produzione di energia elettrica e all'utilizzo di mezzi di trasporto, anche nel settore agricolo. Infine, l'acronimo LULUCF, ovvero uso del suolo, cambiamenti d'uso del suolo e selvicoltura, è utilizzato per

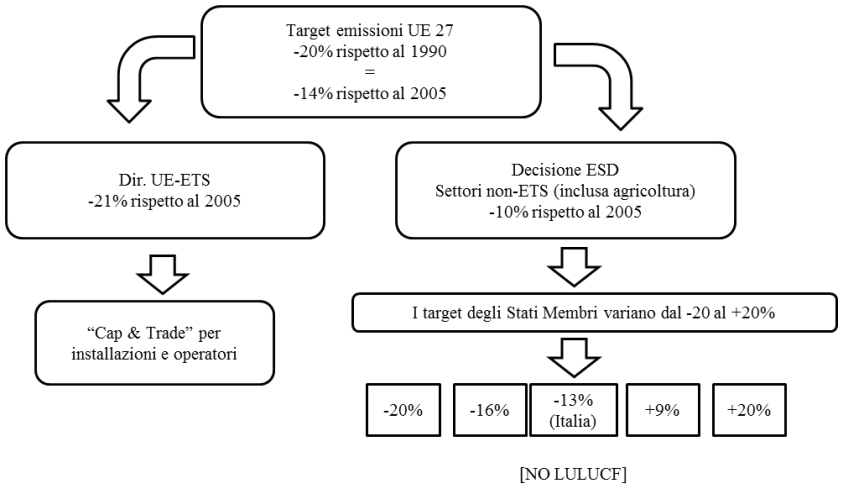
[22] Stando anche a quanto emerge dal rapporto del gruppo tecnico *ad-hoc* per il settore LULUCF, per incentivare la mitigazione nel settore, occorre dare preferenza all'utilizzo di strumenti di *policy* esistenti, adattandoli per garantire la coerenza tra diversi settori di intervento, piuttosto che svilupparne di nuovi (http://ec.europa.eu/clima/events/0029/summary_eccplulucf_en.pdf).

riferirsi allo scambio di gas serra tra l'atmosfera e le biomasse agricole e forestali, sotto forma di rimozioni ed emissioni (derivanti da attività umane).

La politica climatica dell'Ue, ha riguardato, finora, solo i settori più "energivori", stabilendo, tuttavia, un quadro di azione anche per gli altri settori, compresa l'agricoltura. L'Unione europea, infatti, parallelamente agli impegni assunti a livello internazionale col protocollo di Kyoto, si è impegnata unilateralmente a ridurre le sue emissioni del 20% rispetto al 1990 (ovvero del 14% se si considera la *baseline* delle politiche climatiche Ue, che è il 2005). Questo obiettivo di riduzione fa parte del "pacchetto clima-energia" approvato nel 2009, il cui elemento chiave è la strategia Europa2020, che ha finalità di mitigazione delle emissioni e di autosufficienza energetica. Per raggiungere questo obiettivo di riduzione, a tutti i settori produttivi viene chiesto un impegno in termini di diminuzione delle emissioni, anche se con strumenti e target diversi. Il principale strumento attivato è stato un sistema di scambio delle quote di emissioni delle imprese nei settori della produzione industriale (EU-ETS, *Emission trading system*, direttiva 2003/87/CE), istituito per limitare del 21% rispetto ai livelli del 2005 circa la metà delle emissioni dei gas serra dell'Ue. Il sistema EU-ETS esclude il settore agricolo e i crediti di carbonio derivanti da attività agro-forestali, sia per motivi tecnici (di permanenza e saturazione dei *sink* di carbonio nei suoli e nelle biomasse), sia per garantire una maggiore integrità ambientale (evitando che il settore sia usato come strumento di compensazione delle emissioni di altri settori). Pertanto, l'implementazione dell'ETS non ha rappresentato, ad oggi, né un'opportunità, né un rischio per le aziende del settore.

Per quanto riguarda le emissioni agricole, il pacchetto energia-clima ha introdotto nel 2009 il principio della condivisione dello sforzo di mitigazione tra settori produttivi, attraverso la decisione 406/2009/EC (*Effort Sharing Decision-ESD*). Tale decisione stabilisce che i settori non inclusi nell'Ets (agricoltura, trasporti, residenziale e rifiuti), debbano ridurre le loro emissioni del 10% rispetto al 2005, con percentuali che variano dal -20% al +20% tra gli Stati Membri[23] (Sm). Per l'Italia, l'obiettivo comunitario è stato declinato in una riduzione del 13% delle emissioni rispetto al 2005 (figura 1). È escluso, da questo quadro, il settore LULUCF.

Figura 1 I target della politica climatica dell'UE



[23] Altri strumenti che contribuiranno a raggiungere il target del 20% sono la direttiva sulle energie rinnovabili e la direttiva sulla rimozione e lo stoccaggio sicuri dell'anidride carbonica.

5. IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA NELLA STRATEGIA DI ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

Le sfide al settore agroalimentare poste dai cambiamenti climatici riguardano, oltre alle possibili azioni di mitigazione, quindi di riduzione delle emissioni di gas serra, l'impatto dei cambiamenti sulla produzione agricola. In effetti, le prospettive della produzione agricola mondiale sono di decrescita (calo del 25% nei prossimi 40 anni, dati UNEP) agli impatti previsti dei cambiamenti climatici quali scarsità d'acqua, perdita di fertilità dei suoli e danni diretti da eventi estremi. Il calo della produzione associato alle stime di aumento della popolazione rendono prioritarie politiche e azioni di adattamento del settore agricolo al fine di assicurare l'approvvigionamento alimentare, mantenendo al contempo i principi di sostenibilità delle produzioni. In questo contesto globale, quindi, l'agricoltura europea e italiana devono definire per il futuro modelli di adattamento al cambiamento climatico che ne preservino le funzioni essenziali.

Dal rapporto del 2012 dell'Agenzia europea per l'ambiente "*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 An indicator-based report*" [24] risulta evidente che è proprio l'agricoltura, insieme alle aree costiere urbanizzate, il settore più vulnerabile ai cambiamenti climatici, con effetti già chiaramente osservabili nell'ultimo decennio per effetto dell'aumento delle temperature medie (nell'ultimo decennio +1,3 °C), la diversa disponibilità e distribuzione delle precipitazioni (in aumento nel Nord e in diminuzione nel Sud Europa).

E da almeno un decennio si discute della necessità di dare maggiore enfasi ai temi della resilienza degli ecosistemi e del loro adattamento, ma solo recentemente gli studi, le analisi e le discussioni in sede tecnica e politica hanno cominciato a produrre obiettivi e politiche condivisi. Lo scorso 16 aprile, in particolare, la Commissione europea ha presentato il documento "*An EU strategy on adaptation to climate change*", la strategia di adattamento ai cambiamenti climatici[25], che introduce un quadro di principi comune per affrontare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici già avvertiti sul territorio europeo. Sulla base delle analisi prodotte dalla Agenzia europea per l'ambiente, il costo minimo di un non-adattamento a livello europeo potrebbe assestarsi nel 2020 sui 100 miliardi di euro l'anno fino ai 250 miliardi nel 2050, stime che non comprendono gli impatti in settori, ma solo quelli associati alle aree costiere, alle alluvioni, al settore energetico e alla salute. Di contro, i costi di adattamento, in particolare quelli delle misure di protezione e prevenzione delle alluvioni, si attesterebbero sui 2 miliardi l'anno al 2020 (circa il doppio al 2050).

Risulta, quindi, necessario definire delle strategie e poi dei Piani di adattamento per la sicurezza dei cittadini europei, lo sviluppo e il mantenimento del benessere economico delle popolazioni, così come è opportuno intervenire investendo nell'adattamento per aumentare

[24] EEA Report No 12/2012

[25] *An EU Strategy on adaptation to climate change*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 16.4.2013 COM(2013) 216 final

l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica (costi minori rispetto al non intervento). I 3 obiettivi principali indicati dalla strategia europea sono:

- promuovere e supportare l'azione da parte degli Stati Membri (ad oggi, 15 Paesi hanno definito una strategia di adattamento), attraverso la definizione di linee guida e il supporto finanziario alla ricerca sull'adattamento (Life) nel periodo 2013-2020 nei settori più vulnerabili. Particolare attenzione sarà dedicata alle città e sarà lanciata una iniziativa su base volontaria sul modello del Patto dei sindaci.
- pervenire a processi decisionali più consapevoli e informati: la conoscenza sui cambiamenti climatici e i loro impatti è fondamentale per prendere decisioni in materia di adattamento. In tal senso, sarà importante ridurre le distanze tra conoscenza e processi decisionali promuovendo iniziative in tale direzione, anche attraverso l'ulteriore sviluppo della piattaforma sull'adattamento ai cambiamenti climatici Climate-Adapt [26]della Commissione europea.
- promuovere l'adattamento nei settori particolarmente vulnerabili con azioni "a prova di clima" nelle politiche europee: anche se i principi sono già enunciati in diverse politiche europee di settore, sarà necessario rendere più espliciti e pervasivi gli obiettivi di adattamento, in particolare nel settore dell'energia e dei trasporti, ritenuti settori chiave, e in settori su cui iniziative specifiche sono già avviate (ad esempio, sulle specie aliene, sulle infrastrutture, sulle zone costiere).

In questo contesto, la Commissione ritiene che particolare enfasi vada data nelle strategie all'integrazione dell'adattamento nelle politiche europee agricola e per la pesca, alla realizzazione di infrastrutture più resilienti al cambiamento e alla promozione di strumenti economici di gestione del rischio, quali le assicurazioni.

La Comunicazione è accompagnata da documenti di lavoro (da non considerare linee guide ufficiali) che affrontano il tema dell'adattamento in specifici settori e aree (migrazioni, aree marine e costiere, salute, infrastrutture, sviluppo rurale, politiche di coesione e assicurazioni) e da linee giuda per la preparazione delle strategie nazionali di adattamento.

Con riferimento al documento di lavoro "Principi e raccomandazioni per integrare le considerazioni sull'adattamento ai cambiamenti climatici nei programmi di sviluppo rurale 2014-2020"[27], si parte dalla constatazione che tra le 6 priorità già indicate per il prossimo ciclo delle politiche di sviluppo rurale vi è già il cambiamento climatico e sarà, quindi, importante assicurare la trasversalità degli obiettivi e delle azioni di mitigazione e adattamento, ad esempio nelle misure relative all'innovazione e alla tutela ambientale. Per tali ragioni, la Commissione annuncia che negli accordi di partenariato con gli Stati Membri la presenza di una Strategia nazionale di adattamento sarà considerato un prerequisito. Sarà, quindi, fondamentale definire una strategia nazionale che nei contenuti consideri i principali impatti dei cambiamenti climatici sull'agricoltura e che sia però di ampio respiro, in modo da poter integrare i principi e gli obiettivi nei programmi di sviluppo rurale regionali senza che, però, aggiunga dei vincoli alle misure, che come noto che possono avere obiettivi specifici diversi in relazione alle problematiche dei territori.

[26] http://climate-adapt.eea.europa.eu/

[27] Commission staff working document "*Principles and recommendations for integrating climate change adaptation considerations under the 2014-2020 rural development programmes*", accompanying the document "An EU strategy on adaptation to climate change" - Brussels, 16.4.2013 SWD(2013) 139 final

L'Italia dovrà adottare entro il 2013 la strategia nazionale e in questa direzione sta lavorando un gruppo di lavoro del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, che, a seguito del lavoro svolto nel 2012 di ricognizione sullo stato delle conoscenze (rapporto previsto a livello comunitario), nel corso dei primi mesi del 2013 ha approntato una prima bozza di strategia nazionale ora in fase di discussione con i rappresentati istituzionali dei vari settori coinvolti.

Con riferimento al settore agricolo, diverse considerazioni possono essere fatte a supporto degli obiettivi di adattamento ai cambiamenti climatici nell'ambito della strategia nazionale. L'agricoltura italiana, infatti, come quella di tutti i Paesi dell'area mediterranea, è una delle più esposte e vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici in termini sia di quantità, che di qualità e tipicità delle produzioni, caratteristiche, queste ultime, predominanti dell'agricoltura nazionale. La produzione agricola, per sua natura, si adatta da sempre alle mutevoli condizioni climatiche, tuttavia la portata e l'incertezza dei cambiamenti climatici in atto (e attesi), nonché la velocità del cambiamento rispetto alla normale condizione operativa in agricoltura, rendono necessario uno sforzo ulteriore di prevenzione e di adattamento[28]. Diversi studi compiuti sul territorio italiano (Climagri, Agroscenari, Adaptalp finanziati negli ultimi 10 anni anni dal Ministero dell'Agricoltura) evidenziano quali sono gli impatti attesi dei cambiamenti climatici sul settore agricolo italiano. In particolare, i fattori che sembra incideranno maggiormente sulla produzione agricola sono:

- l'aumento delle temperature medie;
- la riduzione delle disponibilità idriche;
- l'aumento degli estremi climatici di precipitazioni e temperature;
- l'alterazione della stagionalità delle produzioni con conseguente spostamento degli areali di produzione, modifiche delle rese medie e della qualità organolettiche dei prodotti;
- le incerte condizioni fitosanitarie (nuovi patogeni, modifiche dei cicli di vita, ecc.);
- gli impatti di natura economica e sociale, difficilmente quantificabili.

I progetti giungono, in maniera abbastanza concorde, a individuare un innalzamento nelle temperature medie in particolare nel Sud Italia e, contestualmente, una diminuzione delle precipitazioni annue più marcata in estate. Inoltre, le modifiche sullo sviluppo fenologico delle colture agrarie vedono non solo una concentrazione e uno spostamento degli areali verso le zone più interne, ma anche un anticipo delle fasi fenologiche. Sulla produttività gli scenari sono contraddittori, ma si attende una generale riduzione delle rese e delle produzioni animali. Gli scenari sulle condizioni fitosanitarie indicano che temperature maggiori possono favorire lo sviluppo di patogeni, nonché l'arrivo di nuovi patogeni da aree sub-tropicali (specie aliene). Da non trascurare anche l'influenza dell'aumento delle temperature sullo stato di salute e benessere degli animali (ridotto appetito degli animali e riduzione delle capacità produttive e riproduttive per aumento degli stati di stress). Di conseguenza, il quadro in cui si operano le scelte aziendali diventa più incerto, per cui gli imprenditori vedono crescere il margine di rischio.

[28] Per approfondimenti sul territorio italiano si rimanda ai documenti "Nota nazionale trimestrale sull'andamento climatico e le implicazioni in agricoltura" prodotte dall'INEA dal 2007 e pubblicate sul sito www.inea.it

A tutti questi fattori va associata la variabile dell'incertezza, in quanto, come noto, gli scenari di cambiamento climatico stimati sono soggetti a un grado di incertezza, che si riverbera di conseguenza sull'analisi dei possibili impatti. Nel caso degli agroecosistemi, come sempre nel caso di componenti biologiche, l'analisi degli impatti si complica ulteriormente per la complessità dei sistemi e per il fattore della variabilità naturale.

Inoltre, va evidenziato che la particolare esposizione e vulnerabilità ai cambiamenti climatici del settore agricolo italiano determina una maggiore sensibilità delle politiche alle questioni collegate, non a caso in Italia il Mipaaf, in anticipo rispetto ad altri Paesi e alla stessa Strategia europea, già negli scorsi anni ha avviato un percorso producendo nel 2011 il Libro bianco "Sfide ed opportunità dello sviluppo rurale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici", che partendo dalle conoscenze acquisite descrive come le azioni di adattamento e mitigazione possano essere incluse nelle misure previste dagli attuali Programmi di sviluppo rurale e in ulteriori strumenti normativi spesso complementari alle misure dei PSR.

Queste considerazioni devono rientrare nella scelta delle strategie e azioni di adattamento in agricoltura, quindi nella politica agricola comune, che, del resto, nel corso della sua evoluzione dalla riforma del 2003, ha già inglobato meccanismi e misure finalizzati al miglioramento delle condizioni ambientali, quindi all'aumento della resilienza dei sistemi agricoli. L'impianto della PAC fornisce quindi già un quadro certo in cui possono essere definite più esplicite misure di adattamento dell'agricoltura italiana. Nella Comunicazione della Commissione europea "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio"[29] si afferma che: 'È importante sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e adattamento, nonché la sua capacità di fornire un contributo positivo (…)". In questo quadro, tra gli obiettivi prioritari della PAC vi è la "gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima". Rispetto all'impianto della futura Pac come proposta dalla Commissione, le misure a maggiore impatto sul tema del cambiamento climatico e l'adattamento sono le regole e gli standard della eco-condizionalità, le misure sull'innovazione, quelle agro-climatico-ambientali e forestali e le misure sulla gestione del rischio. Fondamentale sarà anche la capacità di sviluppare dei sistemi di supporto alle scelte degli agricoltori, di consulenza e di formazione, in particolare sulle condizioni meteorologiche e sulle condizioni fitosanitarie.

Rispetto alle considerazioni prima fatte anche sulle caratteristiche dell'agricoltura italiana e mediterranea e sulle possibili misure da adottare, si ritiene che le politiche agricole debbano dare priorità a:

- lo sviluppo ulteriore di conoscenza sugli scenari e gli impatti dei cambiamenti climatici sulle produzioni e le condizioni di produzione;
- la definizione di azioni in condizioni di incertezza, quindi strumenti elastici, che siano utili e adattabili a vari scenari, sia a livello aziendale che a livello territoriale.

In generale, nella strategia nazionale di adattamento le misure che possono incidere nel settore agricolo sono di diversa natura e possono lavorare su più livelli di politiche e azioni in modo sinergico:

[29] (COM(2010)672 18/11/10)

- Livello strutturale: azioni per il miglioramento delle infrastrutture aziendali e del territorio, al fine di ridurre l'esposizione e la vulnerabilità agli effetti (ad esempio, strutture e impianti di protezione da gelo e grandine, sistemi irrigui ad alta efficienza e piccoli invasi per accumulo di risorse idriche, miglioramento degli impianti di ventilazione/raffreddamento nei ripari per animali, manutenzione della rete idrografica, progetti di ingegneria naturale, ecc.);
- Livello gestionale: miglioramento della gestione aziendale e della gestione del territorio (pianificazione aziendale, innovazione tecnologica e modernizzazione della gestione, diversificazione delle attività e delle produzioni) e sistemi di supporto alle decisioni, quali *early warning* per rischio di alluvioni, frane, esondazioni e attacchi patogeni;
- Livello economico: strumenti di gestione del rischio climatico, in quanto elastici e adattabili (incertezza degli scenari)

E' importante pertanto capire le reali potenzialità e i limiti degli strumenti già in campo rispetto al problema del cambiamento climatico, in modo da correggere eventualmente gli obiettivi e allocare meglio le risorse finanziarie, integrando anche la strategia del settore con gli altri strettamente complementari (risorse idriche, energie rinnovabili, ecc.).

Infine, si evidenzia che condizioni fondamentali perché qualunque misura abbia efficacia nel lungo periodo sono: la presenza di una pianificazione e poi programmazione integrata delle azioni sul territorio di riferimento; la sostenibilità delle azioni, evitando soluzioni, soprattutto quelle strutturali ed economiche, che possano avere nel lungo periodo effetti di maladattamento e impatti ambientali e sociali in prospettiva negativi.

6. INTEGRAZIONE DEGLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA QUADRO ACQUE 2000/60 NELLA FUTURA PAC

La gestione sostenibile ed efficiente delle risorse naturali e, in particolare, delle risorse idriche ha rappresentato un importante obiettivo delle politiche per lo sviluppo rurale nella programmazione in corso e sta assumendo un ruolo ancora più decisivo per la futura programmazione, soprattutto in relazione all'integrazione degli obiettivi della direttiva quadro acque 2000/60 negli orientamenti della futura politica agricola comune.

Già nella Comunicazione "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020", viene riconosciuto che le risorse naturali sono alla base dell'operatività dell'economia europea e mondiale e della qualità della vita e che grazie ad un più efficiente impiego delle risorse è possibile una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Con specifico riferimento alle risorse idriche la Comunicazione evidenzia che il buono stato ambientale e la salute dei cittadini dipendono dalla qualità e dalla disponibilità delle acque dolci, che tuttavia sono sempre più scarse e che i cambiamenti climatici aggraveranno il problema della scarsità di acqua e dell'intensità e della frequenza degli eventi climatici estremi. Un miglioramento dell'efficienza dell'uso delle risorse idriche (come peraltro per le tutte le risorse naturali) è possibile esclusivamente integrando e combinando le politiche in modo da creare sinergie ed affrontare le problematiche connesse ai diversi settori in maniera integrata. Nello specifico va previsto uno stretto coordinamento tra politiche per l'agricoltura, i trasporti, lo sviluppo regionale e l'energia e un'efficace ed equa tariffazione dell'acqua, come previsto dalla direttiva quadro sulle acque.

E' noto che la direttiva quadro acque 2000/60 ha rappresentato un primo tentativo, da parte della Commissione, di approcciare in maniera integrata e comprensiva le problematiche connesse alle acque europee La norma prevedeva la protezione sia da un punto di vista qualitativo che quantitativa delle acque dell'Unione Europea e, ad oggi, ha raggiunto alcuni importanti risultati, ma ancora non tutti quelli necessari al completo perseguimento degli obiettivi nei tempi previsti. Infatti, da indagini della Commissione è emerso che soltanto poco più del 50% delle acque europee arriveranno a perseguire gli obiettivi qualitativi previsti dalla norma. Pertanto, nel corso del 2012 la Commissione ha emanato una nuova Comunicazione, Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee (*Blueprint*) che riporta una prima valutazione sull'applicazione della direttiva 2000/60 ed individua gli ostacoli che non ne hanno permesso ancora la completa attuazione. Il documento è basato su numerose informazioni e analisi, tra cui il rapporto sullo stato delle acque dell'Agenzia europea dell'ambiente (in prosieguo AEA), la valutazione della Commissione dei piani di gestione dei bacini idrografici, la relazione della Commissione sulla revisione della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità e il "*Fitness check of EU freshwater policy*" (check-up della politica in materia di acqua dolce). Il Piano è accompagnato da una valutazione d'impatto e si basa sui risultati di consultazioni pubbliche nelle quali sono stati coinvolti i cittadini, i portatori d'interesse, gli Stati membri e le istituzioni e gli organi dell'UE.

Il documento evidenzia una situazione degli ambienti acquiferi fortemente differenziata a livello di Stato membro e, quindi, in linea col principio di sussidiarietà non propone una soluzione universale. Le cause principali individuate come determinanti impatti negativi sulle risorse idriche sono: il cambiamento climatico, l'uso della terra, le attività economiche come la produzione di energia, l'agricoltura, l'industria e il turismo, lo sviluppo urbano e il cambiamento demografico. Rispetto a questi fattori il *Blueprint*, individua 4 categorie di problematiche, 12 problemi prioritari e ben 57 opzioni di politica:

- uso insufficiente di strumenti economici per la gestione dei fallimenti di mercato;
- mancanza di integrazione e coerenza con le altre politiche Ue (in particolare Pac);
- mancanza di governante;
- mancanza di informazioni e condivisione delle stesse.

Lo strumento pianificatorio principale previsto dalla direttiva quadro acque è il Piano di gestione che va previsto per ognuno dei distretti idrografici nei quali il territorio degli Stati membri è suddiviso. A livello nazionale questi sono stati messi a punto nel 2009 e sottoposti alla procedura di valutazione ambientale strategica, come previsto dal d.lgs. 152/2006. I Piani di gestione dei distretti idrografici devono prevedere programmi di misure di base e supplementari che possono essere obbligatorie o volontarie.

I principali elementi da considerare nelle misure di base si riferiscono al rispetto delle principali normative in materia di acqua e ambiente, tra cui quella sui prodotti fitosanitari (dir 91/414/ CEE), sui nitrati (dir 91/676/CEE) e sugli habitat (dir 92/43/ CEE).

In generale le misure supplementari riguardano: provvedimenti legislativi e amministrativi, strumenti economici o fiscali, accordi negoziati in materia ambientale, codici di buona prassi, ricostituzione e ripristino delle zone umide, riduzione delle estrazioni, misure di gestione della domanda, tra le quali la promozione di una produzione agricola adeguata alla situazione, misure tese a favorire l'efficienza e il riutilizzo, tra le quali tecniche di irrigazione a basso consumo idrico, progetti di ripristino e ravvenamento artificiale delle falde acquifere, etc.

Data la loro natura e la forte analogia con le misure previste dalla PAC nell'ambito della condizionalità, nella fase di programmazione per lo sviluppo rurale in corso è stato avviato un acceso dibattito sulla possibile inclusione di alcune delle misure di base previste dalla direttiva quadro acque e individuate nei Piani di gestione dei bacini idrografici degli Stati membri nelle future disposizioni previste dalla condizionalità. In particolare, con riferimento agli aspetti quantitativi, è già prevista nella condizionalità la richiesta di autorizzazione a prelevare. La Commissione ha proposto tra le condizionalità ex ante, che hanno l'obiettivo di garantire alcune condizioni minime di carattere normativo, amministrativo e organizzativo e che dovrebbero migliorare la possibilità di assicurare l'efficienza e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale, l'aggiunta di misure inerenti esistenza di una politica tariffaria per l'acqua che garantisca un adeguato contributo dei vari usi dell'acqua al recupero dei costi dei servizi di approvvigionamento idrico.

Con riferimento, invece, alle misure supplementari, considerato che per i Piani di gestione dei bacini idrografici è prevista una fase di revisione, anche in relazione al programma di misure e alla sua attuazione, il dibattito attualmente in corso si riferisce alla maggiore integrazione possibile tra le misure previste dal Piano e quelle individuate dalla

futura programmazione per lo sviluppo rurale. Questo con il duplice obiettivo di concentrare gli sforzi programmatici su effettive priorità e problematiche ed per individuare una copertura finanziaria utile anche per eventuali compensazioni per misure, come quelle contemplate nel Piano di gestione, per le quali tale copertura ad oggi non è prevista.

Partendo da questa consapevolezza, nella programmazione 2014-2020 la Commissione ha rilanciato la sfida di proporre un modello di sviluppo rurale che coniughi lo sviluppo con la tutela dei territori e delle risorse naturali e nella proposta di Regolamento l'acqua assume un ruolo fondamentale. Tra le priorità previste la 4) e la 5) fanno riferimento al tema dell'acqua e si riferiscono, rispettivamente, al miglioramento nella gestione della risorsa idrica che può contribuire a preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste; all'aumento dell'efficienza nell'uso dell'acqua per l'agricoltura che può contribuire ad incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un' economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale.

Con riferimento al finanziamento di infrastrutture irrigue un cenno va fatto all'accordo di partenariato, che rappresenta lo strumento previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione Europea per stabilire la strategia di impiego dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020, e che individua, a livello di Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, i risultati che ci si attende di conseguire in relazione agli interventi programmati, gli obiettivi tematici prioritari e la lista dei programmi operativi con la relativa allocazione finanziaria per ciascuno dei fondi del Quadro strategico comune. In tale documento programmatico le risorse idriche sono contemplate negli obiettivi tematici 5 e 6, rispettivamente Clima e rischi ambientali e tutela dell'ambiente e Valorizzazione delle risorse culturali e ambientali.

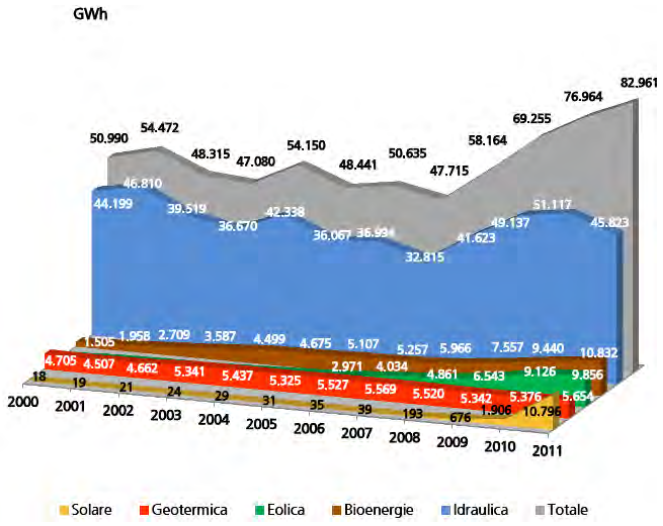
Considerato quanto riportato, è evidente che lo sforzo di integrazione tra le politiche non solo è auspicata bile ma necessario per il perseguimento dell'obiettivo di salvaguardare le risorse idriche europee. Tuttavia, considerate le differenti finalità delle normative analizzate, sarà necessario equilibrare gli obiettivi di sviluppo delle aree rurali e competitività del settore agricolo e alimentare e con quelli di tutela dell'ambiente ed individuare tipologie di interventi in grado di perseguire entrambe le finalità o,ancora meglio, produrre benefici multipli. Infine, ampio spazio dovrà essere dato alla fase di comunicazione e assistenza tecnica agli agricoltori.

7. IMPATTO DELLE ENERGIE RINNOVABILI SUL SETTORE AGRICOLO

La produzione di energia rinnovabile elettrica negli ultimi anni ha avuto uno sviluppo fortissimo, guidato da incentivi generosi che tuttavia hanno generato costi significativi per il sistema. Nel settore elettrico, l'obiettivo europeo 20-20-20 è stato già praticamente raggiunto con quasi 8 anni di anticipo: circa 93 TWh prodotti nel 2012 rispetto ad un obiettivo 2020 di 100 TWh. Questo è dovuto ad una forte crescita delle installazioni negli ultimi anni, in particolare degli impianti fotovoltaici: dal 2010 l'Italia ha incrementato la capacità installata di circa 13 GW, raggiungendo quasi 17 GW complessivi (nel mondo siamo secondi solo alla Germania). Questo ha comportato costi significativi per la collettività, arrivando a incidere per oltre 10 miliardi di euro/anno sulla bolletta energetica dei consumatori (gli incentivi vengono incorporati nelle bollette). D'altra parte, ciò ha anche determinato benefici ambientali (riduzione di 18 milioni di tonnellate di CO_2), occupazionali ed economici (tra cui la riduzione di importazioni di combustibili fossili per 2,5 miliardi l'anno) e di sicurezza energetica. Nonostante questa crescita, il contributo delle fonti rinnovabili all'energia primaria totale resterà relativamente limitato (circa il 18% al 2035) rispetto alle fonti fossili tradizionali (petrolio, gas e carbone) che avranno una quota complessiva di oltre il 75%).

La produzione da fonti rinnovabili, dal 2008 in poi, ha segnato ogni anno nuovi record. Il 2011 è stato un anno di svolta, fino a quel momento la variabilità e l'entità della produzione rinnovabile nazionale erano influenzate principalmente dalla fonte idraulica, oggi le "nuove rinnovabili" (solare, eolico e bioenergie) ricoprono, nel loro complesso, un ruolo di uguale importanza (fig. 7.1).

Figura 7.1 – Produzione rinnovabile in Italia



Fonte: GSE rapporto statistico2011

Dal "Rapporto statistico" pubblicato annualmente dal GSE, si evince come nel 2011 gli impianti alimentati con fonti rinnovabili in Italia siano 335.151 unità, oltre il doppio del 2010. Da tre anni ormai la crescita della consistenza è straordinaria, gli impianti nuovi eguagliano quelli esistenti alla fine dell'anno precedente. La variazione rispetto al 2010 è dovuta principalmente alla forte crescita della fonte solare. Gli impianti fotovoltaici sono più che raddoppiati passando da 155.977 a 330.196 unità, la potenza installata è più triplicata e oggi in Italia la fonte solare rappresenta il 31% della potenza degli impianti rinnovabili, seconda solamente a quella idraulica. È aumentato dell'81% il numero di impianti alimentati con bioenergie e solamente del 20% la potenza installata (la maggior parte sono infatti di piccola taglia, a biogas o a bioliquidi) (tab. 7.1).

Tabella 7.1 – Numerosità e potenza degli impianti da fonte rinnovabile in Italia

	2010		2011		2011 / 2010 Variazione %	
	n°	kW	n°	kW	n°	kW
Idraulica	**2.729**	**17.876.169**	**2.902**	**18.092.298**	**6,3**	**1,2**
0 _ 1 (MW)	1.727	523.491	1.858	567.728	7,6	8,5
1 _ 10 (MW)	700	2.210.451	743	2.328.321	6,1	5,3
> 10 (MW)	302	15.142.227	301	15.196.249	-0,3	0,4
Eolica	**487**	**5.814.281**	**807**	**6.936.146**	**65,7**	**19,3**
Solare	**155.977**	**3.469.880**	**330.196**	**12.773.407**	**111,7**	**268,1**
Geotermica	**33**	**772.000**	**33**	**772.000**	**0,0**	**0,0**
Bioenergie	**669**	**2.351.545**	**1.213**	**2.825.330**	**81,3**	**20,1**
Biomasse	142	1.242.659	170	1.288.502	19,7	3,7
– da rifiuti urbani	*71*	*797.929*	*71*	*827.504*	*0,0*	*3,7*
– altre biomasse	*71*	*444.730*	*99*	*460.998*	*39,4*	*3,7*
Biogas	451	507.704	819	773.433	81,6	52,3
– da rifiuti	*228*	*341.338*	*260*	*356.357*	*14,0*	*4,4*
– da fanghi	*47*	*14.569*	*60*	*29.721*	*27,7*	*104,0*
– da deiezioni animali	*95*	*41.371*	*165*	*89.487*	*73,7*	*116,3*
– da attività agricole e forestali	*81*	*110.426*	*334*	*297.868*	*312,3*	*169,7*
Bioliquidi	97	601.182	275	763.395	183,5	27,0
– oli vegetali grezzi	*86*	*510.016*	*234*	*653.861*	*172,1*	*28,2*
– altri bioliquidi	*11*	*91.166*	*41*	*109.534*	*272,7*	*20,1*
Totale	**159.895**	**30.283.875**	**335.151**	**41.399.181**	**109,6**	**36,7**

La potenza e la numerosità degli impianti che utilizzano bioenergie sono fornite per gruppo e per combustibile.

Fonte: GSE rapporto statistico2011

L'agricoltura può giocare un ruolo nella riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (GHG – GreenHouse Gas) mediante l'impiego delle agroenergie, pur rimanendo obiettivo primario dell'impresa agricola la produzione di alimenti. Ciò deve necessariamente avvenire nel rispetto del territorio e della sostenibilità dell'attività produttiva, creando un'interazione tra territorio, fonti rinnovabili ed energia tale da consentire la creazione di una vera e propria filiera agroenergetica.

Da un'analisi dei dati del VI Censimento Agricoltura dell'ISTAT, al 2010 le aziende agricole che dispongono di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili si concentrano nel Nord Est, tradizionalmente più vocato all'iniziativa

imprenditoriale e nella classe dimensionale tra i 5 e 20 ettari, il che testimonia come le rinnovabili rappresentino oggi anche un modo per integrare i redditi diversificando le attività aziendali delle piccole e medie imprese. Su un totale di 21.573 impianti censiti per la produzione di energia da fonte rinnovabile (tab. 7.2), gli impianti fotovoltaici prevalgono nettamente, seguite dalle biomasse, mentre poco significativi sono gli impianti eolici, idroelettrici e di biogas, mentre più presenti.

Tabella 7.2: Impianti per la produzione di energia rinnovabile delle aziende agricole italiane per area geografica e classe di superficie

Classe di superficie totale (ettari)	0,01-0,99	1-1,99	2-2,99	3-4,99	5-9,99	10-19,99	20-29,99	30-49,99	50-99,99	>100	totale
Italia	**1.634**	**1.932**	**1.510**	**2.364**	**3.617**	**3.564**	**1.961**	**2.010**	**1.639**	**1.338**	**21.573**
Nord Ovest	342	336	317	458	655	707	411	444	481	413	4.564
Nord Est	551	688	560	984	1.634	1.619	920	828	582	402	8.768
Centro	292	442	332	513	726	697	346	372	275	246	4.242
Sud	348	360	216	279	407	354	177	200	151	136	2.628
Isole	101	106	85	130	195	187	107	166	150	141	1.371

Fonte. Elaborazioni INEA su dati ISTAT – VI Censimento Agricoltura

La storia del fotovoltaico in agricoltura parte dai primi anni del 2000, con la grande corsa dei colossi dell'energia, dapprima in generale contrari alle rinnovabili e poi attratti dai guadagni che il fotovoltaico garantiva, all'acquisto a costi anche contenuti di grandi terreni agricoli per la realizzazioni di vere e proprie "centrali fotovoltaiche". Questo ha portato ad un primo effetto allarmante per il settore agricolo, vale a dire la perdita di produzioni alimentari anche di qualità con conseguente alterazione delle aree rurali ad alto valore paesaggistico. Il fenomeno ha assunto dimensioni tali da spingere negli anni le Istituzioni, in primis il MIPAAF, a porre in essere iniziative anche normative atte a ridimensionare il fenomeno, mediante tavoli di concertazione con associazioni agricole, imprese, Enti territoriali. L'era dei grandi impianti fotovoltaici su terreni agricoli oggi può considerarsi giunta al termine, soprattutto in virtù delle importanti limitazioni imposte al settore dagli ultimi decreti IV e V Conto energia, tuttavia le piccole e medie aziende agricole hanno

ancora l'opportunità di beneficiare degli incentivi per il proprio fabbisogno energetico. Gli incentivi sono molto ridotti rispetto al passato, ma sempre maggiori se riferiti alla media europea.

Anche riguardo alle altre fonti, sono stati definiti premi specifici destinati alle imprese agricole che realizzeranno impianti piccoli impiegando sottoprodotti agricoli, in particolare per la produzione di biogas e la realizzazione di impianti di cogenerazione. Inoltre, si conferma la validità della scelta di assicurare una priorità a quegli interventi funzionali al modello della generazione distribuita e della filiera corta, in virtù del ridotto impatto territoriale e per il maggiore coinvolgimento del mondo agricolo. L'indirizzo è chiaramente quello di promuovere le agroenergie e ridurre il peso degli incentivi, mediante l'introduzione di meccanismi premiali che valorizzino i comportamenti virtuosi rendendo meno gravoso il peso dei tagli effettuati.

L'agroenergia è quindi un'opportunità che sta diventando di fondamentale importanza per le imprese agricole, ma deve essere accompagnata da interventi mirati a renderla accessibile a tutti gli agricoltori, semplificando le procedure autorizzative e definendo livelli di incentivazione adeguati, che riconoscano ad esempio per il settore agricolo la maggiore sostenibilità economica e ambientale di impianti alimentati da biomasse di origine locale o provenienti da filiere corte e che premino maggiormente la cogenerazione rispetto alla sola produzione di energia elettrica (come attualmente realizzato nel nuovo decreto rinnovabili). Quello che ci si attende dal Piano energetico nazionale al 2020 è un contributo totale delle biomasse per 5,67 Mtep (di cui 5,25 dalle biomasse solide, 0,26 dal biogas e 0,15 dai bioliquidi), mentre elaborazioni più recenti (ENEA-Coldiretti), parlano di un contributo energetico potenziale aggiuntivo dell'agricoltura al 2020 di 11,50 Mtep e un contributo percentuale delle agroenergie rispetto al bilancio energetico nazionale al 2020 complessivamente dell'8%, con emissioni di CO_2 evitata di 26,37 Mt/anno e un impatto occupazionale di circa 100.000 unità. A livello più operativo, alcuni strumenti possono favorire il raggiungimento di questi obiettivi, in particolare l'utilizzo di titoli di efficienza energetica (o "certificati bianchi"). Essi rappresentano uno strumento fortemente innovativo per trasferire e diffondere processi e sistemi produttivi energeticamente sostenibili e dare impulso a sviluppo e crescita dell'impresa agricola e delle filiere produttive in agricoltura. Il valore economico potenziale che i certificati bianchi possono generare nel sistema agricolo e agroalimentare non è inferiore ai 200 milioni di euro nel decennio 2010-2020 (ENEA). L'*audit* energetico è un'ulteriore proposta per arrivare all'ottimizzazione dei consumi energetici: questa attività, promossa anche nella recente Strategia energetica nazionale, è di più immediata realizzazione, comporta investimenti contenuti e garantisce risultati importanti anche nel breve periodo.

Questi meccanismi tuttavia non sono stati ancora pienamente recepiti dalle imprese e dagli imprenditori delle filiere agricole, agroalimentari e agroindustriali come strumenti per l'innovazione e il risparmio di energia nel loro settore e sarebbe necessario in questo senso promuovere adeguate campagne di informazione, promozione e divulgazione.

PARTE III

Focus PAC: dalle proposte all'accordo

1. LE PROSPETTIVE FINANZIARIE 2014-2020

Dopo due anni di negoziato è stato raggiunto l'accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (QFP), tra i presidenti delle istituzioni comunitarie coinvolte: Consiglio dell'UE, Parlamento Europeo e Commissione Europea[1]. La chiusura dei negoziati sul QFP, avvenuta parallelamente all'accordo politico sull'impianto normativo della futura Politica Agricola Comune (PAC), conferma i massimali fissati in occasione del precedente accordo, tra Capi di Stato e di Governo in seno al Consiglio Europeo dell'8 febbraio 2013 (EUCO 37/13), e apporta nuove disposizioni volte a soddisfare una serie di questioni precedentemente sollevate dal Parlamento, cui si sono aggiunte alcune richieste specifiche da parte degli Stati membri, tra cui quell'Italia relativa a risorse aggiuntive per l'occupazione giovanile.

L'accordo sul QFP è stato successivamente confermato dal Parlamento Europeo con l'adozione di una risoluzione in seduta plenaria (3 luglio scorso)[2]; mentre l'approvazione definitiva, prevista a maggioranza dei membri che lo compongono (Art. 312.2 del TFUE), avverrà dopo la formalizzazione dei testi del regolamento e dell'Accordo Interistituzionale all'inizio dell'autunno. Seguirà, quindi, l'approvazione definitiva del Consiglio dell'UE che delibera all'unanimità l'adozione del regolamento secondo la procedura legislativa speciale. Con il conseguimento degli accordi politici del 27 giugno scorso, i passaggi formali possono considerarsi una questione di tempo, legati alle condizioni tecniche e giuridiche per finalizzare testi coerenti con gli accordi raggiunti. Se, da un lato, restano ancora aperte alcune questioni non trascurabili, dall'altro lato, va registrato il progressivo superamento degli ultimi nodi rimasti aperti. Particolarmente importante l'adozione da parte del Consiglio (9 luglio scorso) di un bilancio rettificativo per un importo pari a 7,3 miliardi di euro (pari al 65% dell'ammontare inizialmente indicato dalla Commissione Europea) per coprire le richieste di pagamento rimaste insolute per il 2013 (Consiglio dell'UE, 2013). Il Parlamento, infatti, aveva posto la questione del deficit strutturale (*Restes à Liquider*[3]) come condizione necessaria per l'approvazione del QFP. Il 27 giugno ha trovato soluzione anche la questione relativa al collegamento fra rimborso britannico e sviluppo rurale[4]. Altra questione su cui è stato raggiunto un accordo in seno al Consiglio Europeo del 27 giugno è quella volta ad accelerare l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e anticiparne il finanziamento sin dalla fase iniziale della programmazione.

---

[1] L'accordo politico è stato raggiunto il 27 giugno 2013, mentre il 30 giugno 2011, la Commissione Europea aveva presentato le sue proposte su "*Un bilancio per la strategia 2020*" (COM(2011)500def.).

2 La Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sull'accordo politico relativo al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020.

[3] I RAL ("reste a liquider" - importi da liquidare) sono un sottoprodotto inevitabile della programmazione pluriennale e degli stanziamenti dissociati. Questi hanno raggiunto un livello di 217 miliardi alla fine del 2012 e le previsioni indicano la quota di 230 miliardi per la fine del 2013.

[4] La Commissione aveva riscontrato che la continuazione del rimborso non era tecnicamente possibile, essendo scomparsa della distinzione fra FEOGA - Garanzia e FEOGA - Orientamento alla base per calcolare la quota di sviluppo rurale da considerare nel rimborso. Il Regno Unito, infatti, è rimborsato per il I ma non per il II pilastro.

Restano, invece, ancora aperti alcuni nodi su cui il Parlamento Europeo "*insiste per il rispetto dei* [propri] *poteri legislative*", fissati dal Trattato di Lisbona (Parlamento Europeo, 2013b). L'accordo politico sulla PAC, da un lato, e la bozza del regolamento sul QFP, dall'altro, escludono infatti diverse questioni che saranno affrontate successivamente nell'ambito di un accordo finale tra Consiglio e Parlamento sul QFP, quali [5]: il livellamento/degressività dei pagamenti diretti, la convergenza esterna (volta a rendere la ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri più equa ed equilibrata), la flessibilità tra I e II Pilastro della PAC, oltre ai tassi di cofinanziamento nello sviluppo rurale (AgraEurope, 2013 p. 1; Parlamento europeo, 2013c). Si tratta di questioni di carattere finanziario collegate alla PAC che il Consiglio aveva considerato sin dall'inizio come aspetti afferenti al bilancio, incorporandole tutte all'interno del cosiddetto "*Negotiating Box*" [6] (Parlamento Europeo, 2013c p. 18). Lo stesso schema logico era stato mantenuto anche nelle conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 febbraio, ricevendo l'obiezione del Parlamento (Parlamento Europeo, 2013a punto 3). Va tenuto conto che questi "*CAP-related items*", come sono definiti nella nota del Parlamento Europeo (2013), potrebbero determinare delle modifiche – ancorché marginali – all'impianto complessivo che viene presentato in questo focus sulla PAC.

Nella prima parte del capitolo sono chiariti i termini dell'accordo politico raggiunto sul QFP 2014-2020. In particolare, essendo stati confermati i massimali complessivi e per rubrica, fissati in occasione del precedente accordo politico di febbraio, sono dapprima evidenziate sinteticamente le novità rispetto alle conclusioni del Consiglio Europeo; successivamente viene analizzato l'impatto del compromesso per le singole rubriche, con un focus sulla dotazione della futura PAC e sulle allocazioni per Stato membro. Infine, viene analizzato quale sia l'impatto determinato sull'Italia dal nuovo QFP.

1.1 LE NOVITÀ DELL'ACCORDO RISPETTO ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI FEBBRAIO

L'accordo politico raggiunto sul QFP 2014-2020 conferma i massimali complessivi e per rubrica fissati in occasione del precedente accordo politico dell'8 febbraio 2013 in seno al Consiglio Europeo. Ad ogni modo, nel corso dei negoziati sono state apportate disposizioni volte a soddisfare una serie di richieste sollevate dal Parlamento (Parlamento Europeo, 2013a) in tema di: flessibilità, clausola di revisione, questione del deficit strutturale (RAL), unità e trasparenza del bilancio e risorse proprie. A queste si sono aggiunte alcune richieste specifiche da parte degli Stati membri, tra cui quella avanzata dall'Italia relativa a risorse aggiuntive per l'occupazione giovanile.

Di seguito sono brevemente riportate le principali novità apportate al QFP con l'accordo di giugno.

[5] Mentre le questioni afferenti alla PAC seguono una *procedura legislativa ordinaria*, in cui il Parlamento ha potere di co-decisione con il Consiglio, il QFP segue una *procedura legislativa speciale* in cui il Parlamento ha solo potere di approvazione.

[6] Il *Negotiating Box* è un documento in continua evoluzione, aggiornato con i progressi del negoziato e indicando le opzioni sui punti in cui esistono controversie.

Flessibilità. Nella bozza di regolamento sul QFP sono state introdotte diverse tipologie di flessibilità sia sugli stanziamenti di pagamento che sugli stanziamenti di impegno:

global margin for payments (art. 3a) consiste nella possibilità di trasferire fondi non utilizzati rispetto agli stanziamenti di pagamento da un anno all'altro. A partire dal 2015, i margini non utilizzati dei massimali di pagamento dell'anno precedente possono essere riportati all'anno successivo. Tali aggiustamenti annuali sono soggetti ad un limite massimo negli ultimi tre anni del QFP (2018: Euro 7 miliardi; 2019: 9 miliardi; 2020: 10 miliardi a prezzi 2011);

nuovi strumenti speciali posti fuori dal QFP, che si aggiungono a quelli già precedentemente previsti[7] e che introducono una forte flessibilità per gli stanziamenti d'impegno sia tra un anno e l'altro che tra categorie di spesa. Si tratta di strumenti volti a garantire che ogni euro del bilancio sia speso dove è più necessario, soprattutto in vista di bilanci annuali in contrazione; in particolare,

- *contingency margin* (art. 9e), che consiste in uno strumento per reagire a circostanze impreviste per un ammontare pari allo 0,03% del Reddito Nazionale Lordo dell'UE;
- *specific flexibility to tackle youth unemployment and strengthen research* (art. 9f), fino a 2.543 milioni di Euro (prezzi 2011) possono essere impegnati anticipatamente nel 2014 e nel 2015 per conseguire obiettivi legati a occupazione giovanile, ricerca, Erasmus e PMI. Tali impegni dovranno essere interamente compensati tramite gli stanziamenti delle rubriche, in modo tale che restino fissi i massimali annuali per il periodo 2014-2020 e le allocazioni totali per rubrica e sotto-rubrica[8];
- *global margin for growth and employment, in particolar youth employment* (art. 9g), in base al quale i margini accumulati negli anni 2014-2017 possono essere utilizzati negli anni 2016-2020 per obiettivi legati alla crescita e all'occupazione, specialmente quella giovanile.

Clausola di revisione (art. 1a). Al più tardi entro la fine del 2016, la Commissione dovrà presentare una revisione di medio termine sul funzionamento del QFP 2014-2020. Questa clausola consente di dare al prossimo Parlamento e alla prossima Commissione la possibilità di valutare nuovamente le priorità da affrontare durante i restanti anni del QFP, che altrimenti resterebbe immodificabile per tutta la durata del loro mandato. Inoltre, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno concordato di esaminare la durata più appropriata dei QFP che partiranno dal 2021 prima che la Commissione presenti la propria proposta nel 2018.

Unità di bilancio (art. 14a). Tutte le spese e le entrate (*revenue*) dell'UE e dell'Euratom dovranno essere incluse nel budget dell'UE.

Risorse proprie. Un gruppo di membri delle tre istituzioni coinvolte sarà costituito per rivedere l'attuale sistema, con l'obiettivo di assicurare semplicità trasparenza, equità e controllo. L'esisto di questo lavoro dovrebbero essere disponibili nel 2016, cosi che la

[7] *Emergency aid reserve* (art. 9a), *European Union solidarity fund* (9b), *Flexibility instrument* (9c) e *European globalization adjustment fund* (art. 9d).

[8] Il Consiglio Europeo ha previsto un sostegno addizionale per l'occupazione giovanile nel 2016-2020 che potrebbe, secondo le stime della Commissione giungere fino a 3 miliardi. In quel caso, l'Italia potrebbe ottenere fino a ulteriori 530 milioni, sempre che sia confermata la sua attuale quota (al 17,7%, sulla base dei dati della disoccupazione nel 2012).

Commissione potrà valutare se le nuove risorse proprie possono considerarsi appropriate per il prossimo QFP.

Aiuti per gli indigenti. Viene prevista la possibilità per gli Stati membri di incrementare le proprie allocazioni fino ad un massimo di un miliardo di Euro che va ad aggiungersi ai 2,5 miliardi di Euro già concordati.

1.2 LE PROSPETTIVE FINANZIARIE PER IL 2014-2020

Il raggiungimento dell'accordo politico sul fronte delle prospettive finanziarie per il 2014-2020 si è caratterizzato per il lungo processo negoziale. Iniziato due anni prima, con la presentazione da parte della Commissione Europea delle proposte su "*Un bilancio per la strategia 2020*", ha visto l'evolversi del "*Negotiating Box*", il mancato accordo in occasione del Consiglio Europeo Straordinario a fine novembre 2012, per poi giungere al Consiglio Europeo di febbraio 2013, in cui i Capi di Stato e di Governo hanno raggiunto l'accordo politico sui massimali per gli stanziamenti totali, per rubrica e sottorubrica e le allocazioni per Stato Membro per il 2014-2020. Ad aprile è stato avviato il "trilogo" tra le istituzioni comunitarie coinvolte fino al recente accordo politico del 27 giugno scorso.

Il quadro finanziario in questione è il quinto nella storia dell'Unione[9], e presenta tre aspetti del tutto nuovi rispetto al passato: prevede una contrazione delle risorse "in gioco", a confronto con quelle precedentemente previste, fissa stanziamenti per una Unione Europea allargata a 28 paesi (con l'accesso della Croazia avvenuto il 1 luglio 2013) e sarà oggetto di regolamento e non solamente di un Accordo Interistituzionale (art. 312.2 TFUE) e pertanto direttamente applicabile e vincolante per tutti gli Stati Membri. Infatti, il "pacchetto del QFP" include tre testi: 1) il regolamento sul QFP, 2) la Decisione sul sistema delle risorse proprie, 3) Accordo Interistituzionale (AII) sulla cooperazione in materia di bilancio e di sana gestione finanziaria.

1.2.1 I TERMINI DELL'ACCORDO SUL QFP E L'IMPATTO PER LE PRINCIPALI RUBRICHE

Il negoziato si è svolto in un contesto sociale, economico e finanziario problematico e ha fatto emergere posizioni divergenti sia tra istituzioni comunitarie che tra Stati. La complessità del negoziato era già emersa prima che Commissione presentasse la propria proposta sulle prospettive finanziarie (29 giugno 2011). Da un lato, il Consiglio Europeo (29 ottobre 2010) aveva espresso la propria visione affinché il QFP riflettesse "*gli sforzi di risanamento dei conti pubblici intrapresi dagli Stati membri*", dall'altro lato, il Parlamento Europeo aveva adottato una risoluzione (8 giugno 2011), affermando come il congelamento del prossimo QFP ai livelli del 2013 "*non rappresenta un'opzione auspicabile*" (vedi schema 1). La

[9] Le precedenti prospettive finanziarie pluriennali sono state: *pacchetto Delors 1* (1988-1992), *pacchetto Delors 2* (1993-1999), *Agenda 2000* (2000-2006) e attuale QFP (2007-2013).

proposta della Commissione presentava un incremento dei massimali rispetto al 2007-2013 a fronte di una minore incidenza sul Reddito Nazionale Lordo (da 1,12% a 1,00%).

Schema 1.1 - Posizioni delle istituzioni europee a confronto: dalla proposta della CE ai mandati di negoziato per PE e le conclusioni del Consiglio Europeo

Commissione Europea (proposta)	***Consiglio UE / conclusioni Consiglio Europeo***	***Parlamento Europeo***
	QFP	
UE28: 1.033 miliardi di euro in stanziamenti per impegni (988 in pagamenti) *+39 miliardi su 2007/13* *+3,9% su 2007/13* *1,08% del RNL*	*UE28: 960 miliardi di euro in stanziamenti per impegni (908 in pagamenti)* *-34 miliardi su 2007/13* *-3,4% su 2007/13* *1,00% del RNL*	*Congelamento al livello del 2013 "non un'opzione auspicabile"* *Incremento del 5% rispetto ai livello del 2013 (pari a 1,06% del RNL): risorse almeno pari al 1,11% del RNL*[10]
	Dotazione PAC	
UE28: *283.1 miliardi per I pilastro* *92,0 miliardi per II pilastro* *PAC: - 38 miliardi rispetto al 2007/13* *PAC (esclusa Croazia): -41,2 miliardi rispetto al 2007/13*	*UE28:* *277,8 miliardi per I pilastro* *84,9 miliardi per II pilastro* *PAC: - 50 miliardi su 2007/13* *PAC (esclusa Croazia): -53,3 miliardi rispetto al 2007/13*	*Quanto meno mantenuti gli stanziamenti della PAC dell'esercizio finanziario 2013 per tutto il QFP 2014/20*

Fonte: INEA su documenti Commissione Europea (2011 e 2013), Consiglio Europeo (2013) e Parlamento Europeo (2012)

Le evoluzioni delle prospettive finanziarie durante il negoziato (figura 1) sono state il frutto dello sviluppo dei negoziati, sintetizzati nella progressiva evoluzione del *Negotiating Box* e nelle conclusioni del Consiglio Europeo contenente l'accordo. Gli stanziamenti complessivi sono passati, infatti, dai 994 miliardi di Euro del periodo attuale ai 1.025 miliardi nella prima proposta della Commissione[11], poi emendata per tenere conto dell'ingresso della Croazia[12]. I successivi negoziati hanno determinato un'inversione di tendenza con importi decrescenti per le pressioni di paesi, cosiddetti, rigoristi.

L'accordo raggiunto ha fissato gli importi su cui è stato recentemente siglato il compromesso politico tra Parlamento, Consiglio dell'UE e Commissione Europea. Rispetto al quadro finanziario attuale, viene prevista una contrazione delle risorse "in gioco" per un totale di -34 miliardi di euro in stanziamenti per impegni (prezzi 2011), pari ad un taglio del -3,4%. Il massimale complessivo per l'UE-28 è fissato a 960 miliardi di euro in stanziamenti per impegni, che rappresentano l'1,00% del RNL dell'UE, e a 908 miliardi di euro in stanziamenti per pagamenti, che rappresentano lo 0,95% dell'RNL (tabella 1.2).

[10] Punto 163 della Risoluzione del Parlamento Europeo dell'8 giugno 2011.

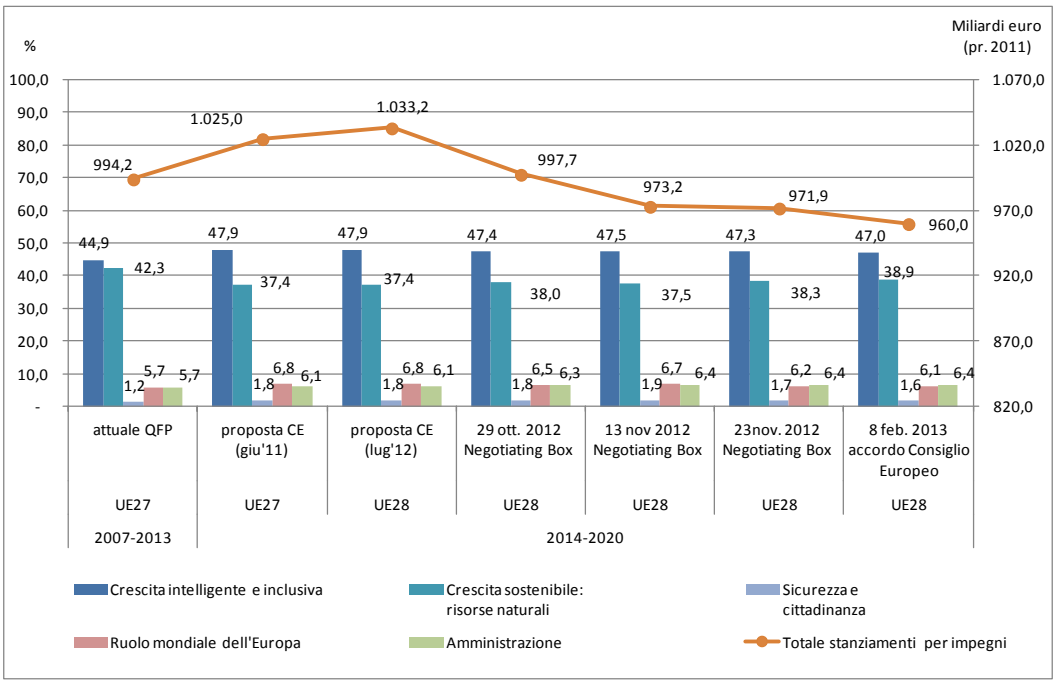
[11] "*Un bilancio per la strategia 2020*" (COM(2011)500def.).

[12] *Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020* (COM(2012) 388def.).

Al netto delle risorse per la Croazia, la riduzione rispetto al 2007-2013 per l'UE27 è ancor più consistente: -47 miliardi di Euro in stanziamenti di impegno e -44 miliardi in termini di pagamenti, pari ad una riduzione del 5%. Tali valori indicano un'inversione di segno anche più significativa se paragonati alla proposta della Commissione Europea.

Il peso della rubrica 2, e della PAC dunque, tendeva a contrarsi già nella proposta della Commissione, per recuperare poi un certo margine a fronte di stanziamenti complessivi via via decrescenti, attestandosi al 39% nel 2014-2020 dal 42% degli stanziamenti totali nel 2007-2013.

Fig. 1.1 – Le prospettive finanziarie: dal QFP 2007-2013 alla evoluzione delle principali proposte sul QFP 2014-2020 (stanziamenti per impegni; % e miliardi di Euro; pr. 2011)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Commissione Europea (2011, 2012) e Consiglio dell'UE (2012) e Consiglio Europeo (2013)

A livello di rubriche e sottorubriche, Politica di Coesione e Rubrica 2 (e in particolare la Politica Agricola Comune, di cui si dirà più in dettagli in seguito) "pagano" la riduzione delle risorse disponibili, calando rispettivamente del -8,4% e del -11,3% , per un totale di quasi -80 miliardi di Euro. Per le misure di mercato e i pagamenti diretti della PAC il confronto tra successivi QFP indica una contrazione del -17%[13]. Anche la proposta della Commissione, sebbene prevedesse un incremento di risorse rispetto al 2007-2013 (+3,1% per UE27), aveva congelato la dotazione della PAC in termini nominali con una

[13] Questa riduzione non tiene conto dei trasferimenti di risorse dal FEAGA al FEASR e verso altre rubriche del bilancio effettuati successivamente al precedente Accordo Interistituzionale (maggio 2006). Per un approfondimento sui trasferimenti da FEAGA a FEASR si veda Pierangeli F. (2013), *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020: una prima analisi degli impatti*, Agriregionieuropa, Anno 9, n. 22, marzo 2013.

conseguente riduzione della stessa in termini reali (-10% per UE27 tenendo conto dei trasferimenti dal FEAGA verso altre Rubriche).

Tutte le altre rubriche mostrano variazioni di segno positivo rispetto al 2007-2013. In particolare, la rubrica 1 "Crescita intelligente e inclusiva" consolida la posizione di principale voce di spesa nel bilancio comunitario (dal 45% al 47% del totale). Il lieve aumento (+1%) è frutto, da un lato, del calo della Coesione e, dall'altro dell'importante incremento che interessa la sottorubrica (1a) "Competitività per la crescita e l'occupazione". Quest'ultima beneficerà di risorse aggiuntive per un ammontare di 34 miliardi di euro (+37%). Si tratta chiaramente di un accrescimento significativo di risorse, destinate alle spese in settori quali ricerca, innovazione e istruzione, nell'ambito di Orizzonte 2020, Erasmus per tutti e Meccanismo per collegare l'Europa[14].

Tab. 1.1 – Confronto tra QFP: dalle prospettive finanziarie 2007-2013 alla proposta della Commissione e all'accordo finale sul QFP 2014-2020 (prezzi 2011)*

(pr. 2011)	2007-2013		2014-2020				*Diff. accordo 2014/20 vs 2007/13*		*Diff. accordo 2014/20 vs proposta CE (lug'12)*	
	UE-27 attuale programmazione		*UE-28 proposta CE (lug'12)*		*UE-28 accordo 2014/20 (8 feb'13)*					
	Meuro	*%*	Meuro	*%*	Meuro	*%*	Meuro	*var. %*	Meuro	*var. %*
Crescita intelligente e inclusiva	**446,310**	***44.9***	**494,763**	***47.9***	**450,763**	***47.0***	**4,453**	***1.0***	**-44,000**	***-8.9***
di cui Competitività per la crescita e l'occupazione	*91,495*	*9.2*	*155,769*	*15.1*	*125,614*	*13.1*	*34,119*	*37.3*	*-30,155*	*-19.4*
di cui Coesione economica, sociale e territoriale	*354,815*	*35.7*	*338,994*	*32.8*	*325,149*	*33.9*	*-29,666*	*-8.4*	*-13,845*	*-4.1*
Crescita sostenibile: risorse naturali	**420,682**	***42.3***	**386,472**	***37.4***	**373,179**	***38.9***	**-47,503**	***-11.3***	**-13,293**	***-3.4***
di cui spese connesse al mercato e i pagamenti diretti [(1)]	*336,685*	*33.9*	*283,051*	*27.4*	*277,851*	*28.9*	*-58,834*	*-17.5*	*-5,200*	*-1.8*
Sicurezza e cittadinanza	**12,366**	***1.2***	**18,809**	***1.8***	**15,686**	***1.6***	**3,320**	***26.8***	**-3,123**	***-16.6***
Ruolo mondiale dell'Europa	**56,815**	***5.7***	**70,000**	***6.8***	**58,704**	***6.1***	**1,889**	***3.3***	**-11,296**	***-16.1***
Amministrazione	**57,082**	***5.7***	**63,165**	***6.1***	**61,629**	***6.4***	**4,547**	***8.0***	**-1,536**	***-2.4***
Compensazioni	**920**	***0.1***	**27**	***0.0***	**27**	***0.0***	**-893**	***-97.1***	**0**	***0.0***
Totale stanziamenti per impegni	**994,176**	***100***	**1,033,236**	***100***	**959,988**	***100***	**-34,188**	***-3.4***	**-73,248**	***-7.1***

Fonte: elaborazioni INEA su dati Consiglio (2013), Consiglio Europeo (2013), Commissione Europea (COM(2012)388def.), Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio (2012/5/UE), Ragioneria Generale dello Stato (2013), Pierangeli (2013).

[(1)] 2007-2013 massimale al lordo dei trasferimenti dal FEAGA al FEASR e verso altre Rubriche

** La tabella, così come il resto del capitolo, non tiene in considerazione gli strumenti tenuti fuori dal QFP. Le proposte avanzate dalla Commissione e quella del Consiglio Europeo differiscono, oltre che per gli aspetti richiamati nello schema 1, anche per il diverso collocamento fuori o dentro il QFP 2014-2020 di alcuni di questi strumenti, come ad esempio la riserva di crisi nel settore agricolo. In questi casi le cifre non sono state modificate per tenere conto di questi spostamenti. Per un confronto che tenga conto di tali aggiustamenti si rimanda all'Allegato I della nota del Parlamento Europeo (2013), disponibile al seguente link:*
http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=94213.

[14] Lo spostamento a favore della crescita e dell'occupazione era stato ancor più rilevante nella proposta della Commissione e del Consiglio Europeo, che avevano prospettato una contrazione del peso relativo delle politiche strutturali e della politica agricola. Alla luce di quest'ultimo aspetto, PAC e Coesione sono rimaste pressoché immutate rispetto al livello fissato a novembre 2012, nonostante l'ulteriore taglio di -12 miliardi concordato nell'ultimo vertice.

1.2.2 L'IMPATTO DELL'ACCORDO SULLA FUTURA PAC

Il Consiglio Europeo ha confermato la struttura della PAC, basata su due pilastri, destinando loro una significativa porzione di risorse (38% del totale). La PAC continuerà a rappresentare una politica importane nel contesto comunitario, nonostante il progressivo calo delle risorse assegnatele, pari a oltre 360 miliardi di Euro, ripartite tra primo pilastro, per 277,9 miliardi di Euro, e secondo pilastro, per 84,9 miliardi di Euro.

Il confronto tra gli importi allocati per la PAC nel 2014-2020 con il budget della stessa nel 2007-2013 è particolarmente complesso, legata alla individuazione di un solido controfattuale [15]. In bibliografia è possibile trovare diversi metodi per giungere al controfattuale più "corretto" o meno distorsivo da utilizzare (Parlamento Europeo, 2013c; Matthews, 2013).

In un approccio "dall'alto" (tabella 1.2), gli stanziamenti del primo pilastro per il 2014-2020 mostrano una contrazione effettiva del -12%[16]. Anche lo sviluppo rurale segna una contrazione importante (-11%), tenendo conto degli oltre 15 miliardi di Euro di trasferimenti dal primo pilastro tra il 2007 e il 2013, dovuti a modulazione obbligatoria, ristrutturazione delle regioni produttrici di cotone e del tabacco, riforma del vino, Piano europeo di ripresa economico (EERP) e banda larda.

Tab. 1.2 – Allocazione per la PAC: dal QFP 2007-2013 alla proposta della Commissione e all'accordo finale sul QFP 2014-2020 (prezzi 2011)

(pr. 2011)	2007-2013		2014-2020				Diff. accordo 2014/20 vs 2007/13		Diff. accordo 2014/20 vs proposta CE (lug'12)	
	UE-27 attuale programmazione		UE-28 proposta CE (lug'12)		UE-28 accordo 2014/20 (8 feb'13)					
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	var. %	Meuro	var. %
Crescita sostenibile: risorse naturali	**420,682**	*42.3*	**386,472**	*37.4*	**373,179**	*38.9*	**-47,503**	*-11.3*	**-13,293**	*-3.4*
Politica agricola comune (PAC)	*412,907*	*41.5*	*375,018*	*36.3*	*362,787*	*37.8*	*-50,120*	*-12.1*	*-12,231*	*-3.3*
di cui spese connesse al mercato e i pagamenti diretti [1]	*317,162*	*31.9*	*283,051*	*27.4*	*277,851*	*28.9*	*-39,311*	*-12.4*	*-5,200*	*-1.8*
di cui sviluppo rurale [2]	*95,745*	*9.6*	*91,967*	*8.9*	*84,936*	*8.8*	*-10,809*	*-11.3*	*-7,031*	*-7.6*
Totale stanziamenti per impegni	**994,176**	*100*	**1,033,236**	*100*	**959,988**	*100*	**-34,188**	*-3.4*	**-73,248**	*-7.1*

[1] 2007-2013 massimale al netto dei trasferimenti dal FEAGA verso il FEASR e altre Rubriche.

[2] 2007-2013 massimale al netto di modulazione volontaria e importi non spesi di cui all'art. 136 R. 73/2009.

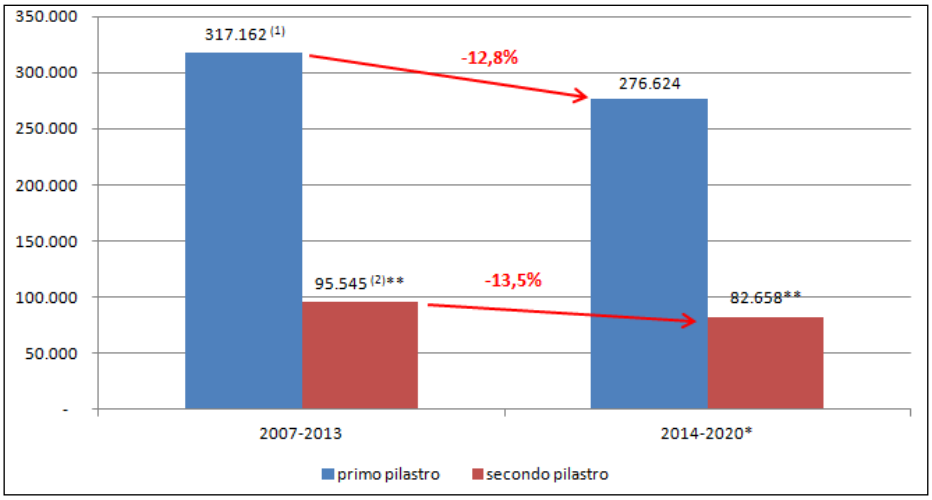
Fonte: elaborazioni INEA su dati Consiglio Europeo (2013), Commissione Europea (COM(2012)388def.), Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio (2012/5/UE), Ragioneria Generale dello Stato (2013), Pierangeli (2013).

[15] Per un confronto tra i punti di forza e di debolezza dei vari metodi si rimanda a Matthews (2013), *CAP budget in the MFF agreement*, al seguente link: http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/

[16] L'allocazione del FEAGA 2007-2013 è depurata degli importi trasferiti al FEASR e alle altre rubriche. Senza tali aggiustamenti la contrazione è del -17% al lordo di tali trasferimenti (vedi tabella 2).

La riduzione dei due pilastri della PAC risulta lievemente più consistente quando dai plafond definiti con l'accordo di febbraio 2013 sono sottratti i massimali destinati alla Croazia (figura 1.2).

Fig. 1.2 – Variazione dell'allocazione per il I e il II pilastro della PAC, UE27 (prezzi 2011)



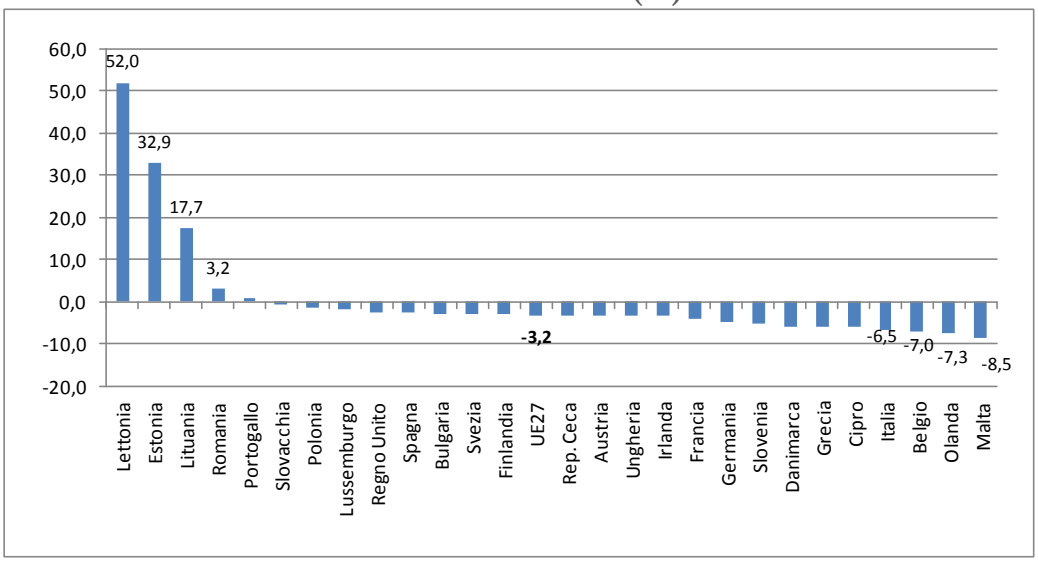
(1) 2007-2013 massimale al netto dei trasferimenti dal FEAGA verso il FEASR e altre Rubriche.
(2) 2007-2013 massimale al netto di modulazione volontaria e importi non spesi di cui all'art. 136 R. 73/2009.
** Dalle dotazioni per il 2014-2020 sono escluse le risorse per la Croazia (1.227 milioni di euro per pagamenti diretti, 2.066 milioni per lo sviluppo rurale)*
*** Le dotazioni per lo sviluppo rurale sono al netto dell'assistenza tecnica.*
Fonte: elaborazioni INEA su dati Consiglio Europeo (2013), Commissione Europea (COM(2012)388def.), Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio (2012/5/UE), Ragioneria Generale dello Stato (2013), Pierangeli (2013).

Nel periodo 2014-2020 ai pagamenti diretti è destinato il 72% delle risorse della PAC (pari a 265,1 miliardi di Euro), alle misure di mercato va il 5% (pari a 16,9 miliardi di Euro) tenendo anche conto delle assegnazioni specifiche non contemplate nel QFP e pari a circa 4,2 miliardi, mentre allo sviluppo rurale è riservato il restante 23% (pari a 84,9 miliardi di Euro).

In quel che segue, tenendo conto delle complessità sopra richiamate, l'analisi dell'impatto della riforma per i pagamenti diretti si basa sul confronto tra il 2014-2020 e le allocazioni per il solo 2013 (anno in cui molte delle riforme della PAC sono ormai a regime: *phasing-in*, con esclusione di Bulgaria, Romania e Croazia, modulazione, tabacco). L'allocazione del 2013 descrive, quindi, lo *statu quo,* qualora fosse rimasta invariata la dotazione della PAC per il 2014-2020 (Parlamento Europeo, 2013 p. 44-48; Matthews, 2013a).

I paesi beneficiari della riforma emergono chiaramente nella figura 1.3.

Fig. 1.3 – Variazioni percentuali delle allocazioni per Stato Membro nei pagamenti diretti tra il 2007-2013 e il 2014-2020 (%)*



** Il livello di sostegno del 2013, mantenuto invariato per il 2014-2020, non rappresenta l'allocazione effettiva per il periodo, ma piuttosto il termine di paragone (controfattuale) corrispondente alla continuazione dello scenario politico attuale.*

Fonte: simulazioni INEA su dati All. IV e All. VIII Reg. (CE) n. 73/2009 modificato da Reg. (CE) n. 287/2013 e Consiglio Europeo (2013)

La convergenza esterna, ossia quel meccanismo volto a distribuire in maniera più equa il sostegno diretto fra gli Stati membri, ha determinato uno spostamento di risorse da paesi con un pagamento ad ettaro superiore alla media comunitaria a favore di paesi al di sotto della soglia[17]. Complessivamente l'importo trasferito ammonta a circa 748 milioni di euro. I principali finanziatori saranno: l'Italia (per il 31%), la Germania (19%), la Francia (17%) e la Grecia (14%), che complessivamente soddisfano l'80% del fabbisogno di risorse da trasferire. Beneficiari di questo meccanismo saranno invece dodici paesi: Finlandia, Portogallo, Spagna, Svezia, e Regno Unito, tra i vecchi Stati membri; Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Bulgaria e Romania, tra i paesi nuovi entrati. Inoltre, durante il negoziato è stata inserita una condizione ulteriore volta a favorire i paesi Baltici e, in misura minore, la Romania: tutti gli Stati membri dovranno raggiungere il livello minimo di 196 euro/ha a prezzi correnti entro il 2020. In questo caso l'importo trasferito ammonta a circa 170 milioni di euro e la modalità di finanziamento e la tempistica coincidono con il meccanismo della convergenza.

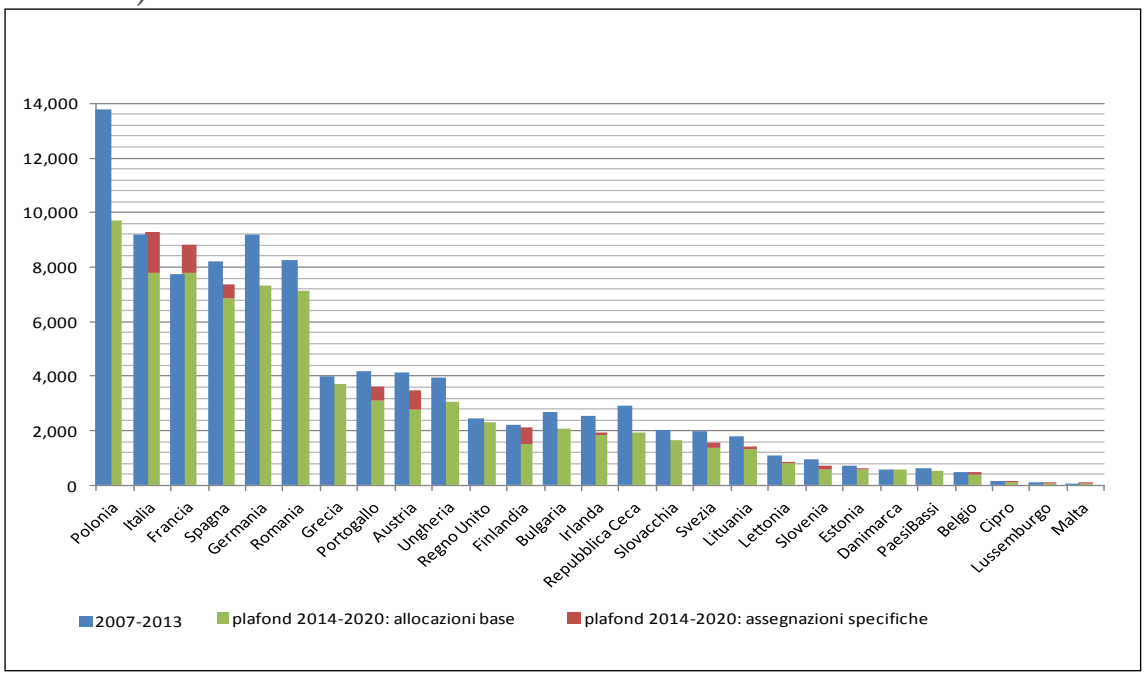
Estonia, Lettonia, Lituania e Romania (che usufruisce anche del *phasing-in*) vedono la propria dotazione per i pagamenti diretti aumentare anche in modo significativo. Un altro gruppo di paesi beneficiari della convergenza subiscono riduzioni inferiori alla media comunitaria (-3,2%); mentre i paesi finanziatori subiscono riduzioni dal -3,4% dell'Irlanda al -8,5% di Malta. L'Italia perde il -6,5%.

[17] Tutti i paesi con pagamenti diretti per ettaro inferiori al 90% della media UE27 colmeranno un terzo della differenza fra il loro livello attuale di pagamenti diretti e il 90% della media nel corso del prossimo periodo. Tale convergenza sarà finanziata da tutti gli Stati membri che beneficiano di pagamenti diretti superiori alla media UE27, proporzionalmente al loro scostamento dalla media e verrà realizzata progressivamente nell'arco di sei anni (anziché quattro come inizialmente previsto), a partire dall'esercizio finanziario 2015 e fino al 2020.

Come accennato inizialmente, alcune importanti questioni rimangono ancora da appianare e saranno oggetto di un compromesso tra Consiglio e Parlamento nel quadro delle prospettive finanziarie[18]. Ad ogni modo, tali nodi potrebbero apportare lievi modifiche al quadro attuale. In particolare, il meccanismo di convergenza esterna, qualora fosse modificato, sposterebbe risorse tra Stati membri. Nel giugno del 2012 la Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale (COMAGRI) del Parlamento Europeo aveva proposto un meccanismo con tre scaglioni (INEA, 2012)[19] ma la diversa interpretazione legislativa tra Consiglio e Parlamento non ha consentito una piena negoziazione sul punto in questione che rimane allo stato attuale fuori dagli accordi sul QFP e sulla riforma della PAC.

In merito allo sviluppo rurale, la figura 1.4 mostra le allocazioni per Stato Membro confrontando i massimali attuali con quelli del 2014-2020, mettendo in luce le assegnazioni specifiche ottenute in fase di negoziato da sedici Stati membri.

Fig. 1.4 – Allocazioni per Stato Membro nella politica di sviluppo rurale (prezzi 2011)*



* *Importo al netto di Assistenza Tecnica e plafond Croazia.*

Massimali 2007-2013 al netto degli importi della modulazione volontaria e degli importi all'Art. 136 R. 73/2009

Fonte: simulazioni INEA su dati Decisione 2010/236/CE, Decisione 2006/410/CE , Decisione 2010/237/UE e Consiglio Europeo (2013)

[18] Si tratta di: livellamento/degressività dei pagamenti diretti, la convergenza esterna (volta a rendere la ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri più equa ed equilibrata), la flessibilità tra I e II Pilastro della PAC, oltre ai tassi di cofinanziamento nello sviluppo rurale (AgraEurope, 2013 p. 1; Parlamento europeo, 2013b).

19 In base a questa, 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%; infine, per gli Stati membri che vantano un livello di pagamenti diretti superiore all'80% rispetto alla media, lo scarto si deve ridurre del 10%. Si veda INEA (2012), *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura.*

Oltre all'Italia, le assegnazioni specifiche interessano: Austria (700 milioni di euro), Francia (1.000), Irlanda (100), Lussemburgo (20), Malta (32), Lituania (100), Lettonia (67), Estonia (50), Svezia (150), Portogallo (500), Cipro (7), Spagna (500), Belgio (80), Slovenia (150) e Finlandia (600).

Gli unici paesi che ottengono un incremento della propria dotazione sono Francia (+1.099 milioni, pari a +14%), Italia (+128 milioni, pari a +1,4%) e Malta (+8,5 milioni, pari a +11%). Riduzioni consistenti superiori al 20% interessano invece Germania, Lettonia, Lituania, Slovenia, Svezia, Ungheria, Bulgaria, Irlanda e Polonia, mentre Cipro e Repubblica Ceca subiscono una riduzione del 30% circa.

Quella dell'allocazione delle risorse della PAC tra paesi è stata senza dubbio una delle questioni più spinose. Prendendo contestualmente in considerazione la ripartizione delle risorse del I e del II pilastro della PAC tra i vari paesi si nota come, in definitiva, il Consiglio Europeo abbia tenuto conto dell'effetto complessivo, nel tentativo di conseguire un equilibrio di massima nella allocazione per Stato Membro (Parlamento Europeo, 2013 p. 46; Monteleone et *al*, 2013 p. 66).

Impatto del QFP 2014-2020 sulla futura PAC

• L'accordo sul QFP di fine giugno 2013 ha confermato gli stanziamenti fissati dal Consiglio Europeo del 7-8 febbraio 2013.

• Al I pilastro è assegnato un massimale pari a 277.851 milioni di Euro per UE28 (ovvero 276.624 milioni per UE27 escludendo la Croazia), rappresentando una riduzione del -12,4% rispetto al 2007/13 (ovvero del -12,8% per UE27).

• Al II pilastro è assegnato un massimale di 84.936 milioni di Euro per UE28 (ovvero 82.658 per UE27 escludendo la Croazia e l'assistenza tecnica), rappresentando una riduzione del -11,3% (ovvero del -13,5%).

1.2.3 I TERMINI DELL'ACCORDO E L'IMPATTO PER L'ITALIA

L'effetto complessivo per il sistema paese

Limitandosi ad osservare i soli effetti di carattere finanziario, va sottolineato come i termini dell'accordo sul QFP abbiano alleggerito la posizione di contributore netto al bilancio comunitario dell'Italia rispetto all'attuale programmazione. Si tratta (almeno a livello finanziario) di un risultato importante se si tiene conto del fatto che l'Italia risultava nel 2011 il primo contributore al bilancio comunitario (Corte dei Conti, 2012).

La posizione dell'Italia in termini di Saldo netto[20] è andata via via migliorando durante le fasi del negoziato (vedi tabella 1.3). Il Saldo netto è passato da -4,5 miliardi di Euro annui versati mediamente nel quinquennio 2007-2011 a -3,8 miliardi di Euro annui che verranno versati annualmente nel 2014-2020.

[20] Il Saldo netto misura la differenza tra quanto un paese versa al bilancio comunitario e l'ammontare complessivo di risorse di cui lo stesso paese beneficia in virtù delle dotazioni finanziarie assegnategli.

Tab. 1.3 – Modifica del Saldo Netto dell'Italia: periodo attuale, fase di negoziato e accordo definitivo sul QFP

	Saldo Netto (1)		Totale stanziamenti per impegni	Fonte
	miliardi di euro	% su RNL	miliardi di euro	
	QFP 2007-2013			
UE-27	**-4,5**	**-0,28%**	994,18	*AII 2006*
	QFP 2014-2020			
UE-27*	**-5,3**	**-0,31%**	1.025,00	*proposta Commissione 'COM(2011)500def*
UE-28	**-4,2**	**-0,26%**	971,90	*Consiglio Europeo Straordinario, nov'12 SN 37/12*
UE-28	**-3,8**	**-0,23%**	959,99	*accordo Consiglio Europeo, feb'13 EUCO 37/13*

(1) *"Criterio di competenza" Metodo Operating Budgetary Balance*

* *valori provvisori*

Fonte: elaborazioni Ragioneria Generale dello Stato e Commissione Europea

L'effetto è dovuto ad una combinazione di fattori. Da un lato, il peggioramento del RNL nazionale ha determinato un alleggerimento della quota di contribuzione calcolata in base a tale indicatore. In secondo luogo, la riduzione degli importi stanziati per il prossimo QFP (-34 miliardi di Euro, vedi tabella 1) ha determinato un calo del versamento a favore dell'UE, con un conseguente risparmio per le casse dello Stato. In terzo luogo, infine, vanno considerati gli incrementi di risorse ottenuti successivamente alla presentazione della proposta da parte della Commissione (COM(2011)500def), durante tutto il processo negoziale, in particolare:

- nel primo pilastro, la modifica della durata del meccanismo di convergenza da 4 a 6 anni con un risparmio di circa 228 milioni di Euro a prezzi correnti nell'intero periodo;
- nel secondo pilastro, l'assegnazione specifica per 1,5 miliardi di Euro;
- nell'ambito della politica di Coesione, l'assegnazione per le aree interne del paese per 500 milioni di Euro.

L'effetto complessivo sulla dotazione nazionale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

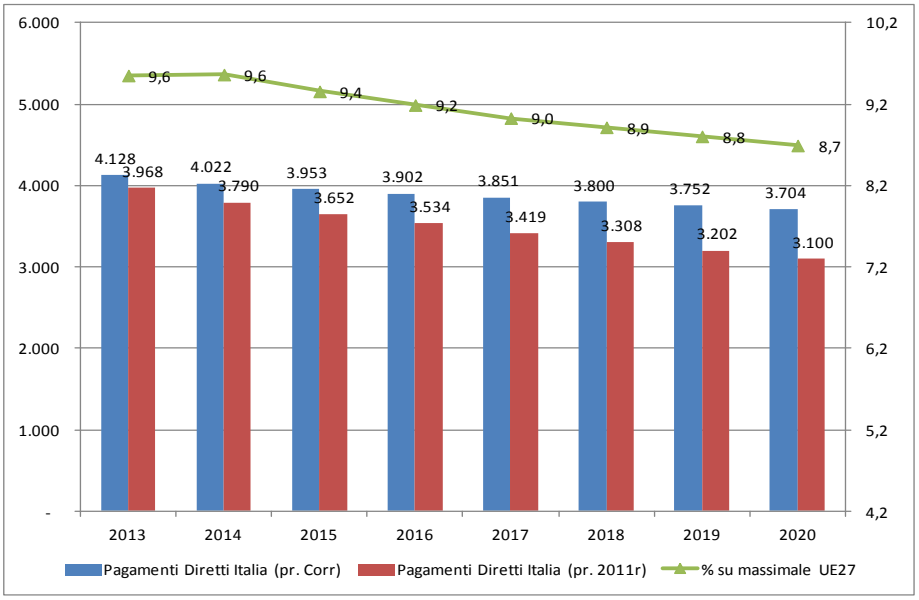
Per l'Italia il negoziato è risultato in salita sin dall'inizio. Il paese perdeva infatti risorse sia sul I che sul II pilastro[21].

Come accennato, la modifica apportata al meccanismo della convergenza esterna ha determinato un risparmio per il paese di circa 228 milioni di euro a prezzi correnti per l'intero periodo. Ad ogni modo, parte di tali risorse sono state sottratte per effetto della ulteriore convergenza verso i 196 €/ha al 2020, che ha determinato per il paese un costo complessivo di oltre 50 milioni di euro a prezzi correnti.

Di seguito le figure mettono in evidenza l'andamento annuale dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale dell'Italia. Nell'ambito dei pagamenti diretti, la quota nazionale diminuisce dal 9,5% nel 2013 all'8,7% nel 2020 con un valore medio dell'intero periodo del 9,1% .

[21] Sul secondo pilastro la Commissione non ha fatto circolare proposte sulle allocazioni, limitandosi a produrre un documento di Impact Assessment (Annex IV) SEC(2011)1153. Tuttavia, i criteri oggettivi selezionati dalla Commissione risultavano sfavorevoli rispetto alla allocazione storica nazionale.

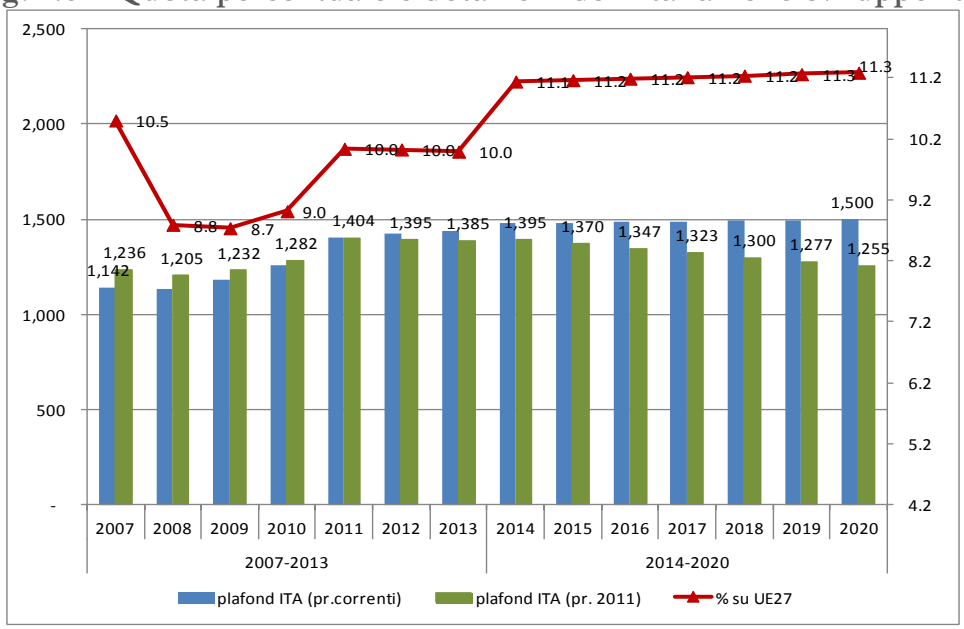
Fig. 1.5 – Quota percentuale e dotazioni dell'Italia nei pagamenti diretti della PAC



Fonte: simulazioni INEA su dati Decisione 2006/410/CE, Decisione 2010/237/UE, Decisione 2009/519/CE, All. IV e All. VIII Reg. (CE) n. 73/2009 modificato da Reg. (CE) n. 287/2013 e Consiglio Europeo (2013)

Nell'ambito dello sviluppo rurale, la quota nazionale passa dal valore medio del 2007-2013 del 9,6% all'11,2% del 2014-2020.

Fig. 1.6 – Quota percentuale e dotazioni dell'Italia nello sviluppo rurale



Fonte: simulazioni INEA su dati Decisione 2010/236/CE, Decisione 2006/410/CE , Decisione 2010/237/UE e Consiglio Europeo (2013)

Impatto del QFP 2014-2020 sull'Italia

• Il paese beneficia di alleggerimento del Saldo netto, che passa da -4,5 miliardi di Euro annui versati mediamente nel quinquennio 2007-2011 a -3,8 miliardi di Euro annui che verranno versati annualmente nel 2014-2020.

• Nei pagamenti diretti il paese subisce una riduzione del -6,5% rispetto al controfattuale considerato (ossia il mantenimento dei livelli del 2013 per il 2014/20, come continuazione dello scenario politico esistente, vedano la didascalia alla figura 3).

• Nello sviluppo rurale il paese, beneficiando di una assegnazione specifica di risorse (1.500 milioni di Euro a prezzi 2011), ottiene un incremento dell'1,4% del proprio plafond. La quota nazionale spiega oltre l'11% del massimale dell'UE28).

BIBLIOGRAFIA

AgraEurope (2013), *Most CAP reforms for 2014-2020 agreed after institutions reach deal*, July 2nd, n. 2572

Commissione Europea (2011a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un bilancio per la strategia 2020*, COM(2011)500def.

Commissione Europea (2006), *Decisione del 24 maggio 2006 recante fissazione degli importi messi a disposizione del FEASR e degli importi disponibili per le spese del FEAGA ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, e degli articoli 143 quinquies e 143 sexies del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 378/2007 del Consiglio e dell'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio*, (2006/410/CE).

Commissione Europea (2009), *Decisione del 2 luglio 2009 recante modifica della decisione 2007/679/CE che fissa gli importi netti risultanti dall'applicazione della modulazione volontaria nel Regno Unito per gli anni civili 2007-2012*, (2009/519/CE)

Commissione Europea (2010), *Decisione del 27 aprile 2010 che 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*, (2010/236/CE).

Commissione Europea (2010), *Decisione del 27 aprile 2010 che modifica la decisione 2009/379/CE recante fissazione degli importi messi a disposizione del FEASR e degli importi disponibili per le spese del FEAGA ai sensi dei regolamenti (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 378/2007, (CE) n. 479/2008 e (CE) n. 73/2009,* (2010/237/UE)

Commissione Europea (2012), *Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020,* COM(2012) 388def.

Consiglio Europeo (2010), *Conclusioni del Consiglio Europeo del 29 ottobre 2010.*

Consiglio Europeo (2013), *Consiglio Europeo 7-8 febbraio 2013. Conclusioni (Quadro Finanziario Pluriennale)*, EUCO 37/13, 8 febbraio 2013, Bruxelles (link: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/135375.pdf).

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali (2012), *Relazione annuale 2011*, Deliberazione n.8 /2012 del 24/04/2012.

Consiglio dell'Unione Europea (2013), Press release – 3252nd Council meeting Economic and Financial Affairs (11849/13), Bruxelles, 9 July 2013, provisional version.

INEA (2012), *Rapporto sullo Stato dell'Agricoltura*, 2012.

Matthews (2013), *CAP budget in the MFF agreement*, al seguente link: http://capreform.eu/the-cap-budget-in-the-mff-agreement/

Monteleone A., Pierangeli F. (2013), *The reform of the CAP post 2013. Allocation criteria in the second pillar*, PAGRI 4/2012 (in corso di pubblicazione).

Parlamento Europeo (2011), *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"*, (2010/2211)INI)).

Parlamento Europeo (2012), *Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2012 per favorire il buon esito della procedura di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020*, (2011/0177)APP)).

Parlamento Europeo e Consiglio (2012), *Decisione del 13 dicembre 2011 recante modifica dell'accordo interistituzionale, del 17 maggio 2006, sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria con riguardo al quadro finanziario pluriennale per far fronte alle necessità di finanziamento aggiuntive del progetto ITER,* (2012/5/UE).

Parlamento Europeo (2013a), *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2013 sulle conclusioni del Consiglio del 7 e 8 febbraio relative al quadro finanziario pluriennale,* (2012/2803)RSP)).

Parlamento Europeo (2013b), *Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sull'accordo politico relativo al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020*, (2012/2799(RPS)).

Parlamento Europeo (2013c), European Parliament - Directorate General For Internal Policies Policy Department B: Structural And Cohesion Policies, *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*. Note, July 2013.

http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=94213

Pierangeli F. (2013), *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020: una prima analisi degli impatti*, Agriregionieuropa, Anno 9, n. 22, marzo 2013.

2. L'IMPIANTO COMPLESSIVO DELLA RIFORMA

Il 26 giugno 2013 è stato raggiunto l'accordo politico sulla riforma della PAC 2014-2020 a conclusione dei negoziati a tre (il cosiddetto "trilogo") tra Parlamento europeo, Consiglio agricolo e Commissione europea.

Si tratta di una riforma importante, sia per i suoi contenuti che per la peculiarità del processo che ha portato alla sua definizione. Per la prima volta, infatti, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha avuto un ruolo attivo nelle trattative sulla PAC, in co-decisione con il Consiglio, influenzandone il risultato finale.

Dal punto di vista dei contenuti, i giudizi sono equamente distribuiti tra chi considera questa riforma un adattamento dello status quo e chi invece ne coglie, seppure con qualche riserva, gli elementi di novità.

Si tratta di una riforma che procede senza strappi e che enuncia, e applica con molte cautele, dei principi che poi saranno con ogni probabilità adottati con maggiore coraggio nelle prossime tornate di riforma., L'accordo contiene una serie di deroghe e una generosa dote di flessibilità da permettere una applicazione "personalizzata" della PAC aderente alle specificità territoriali.

Per quel che riguarda l'Italia si segnala una contrazione delle risorse per i pagamenti diretti, in parte per via della generalizzata contrazione delle risorse finanziarie per la PAC messe a disposizione nel bilancio generale dell'UE e in parte per l'applicazione di un criterio di convergenza degli aiuti tra Paesi a noi non favorevole. Tuttavia, la riforma sulla quale si è trovato l'accordo contiene una serie di elementi favorevoli al nostro Paese. Tra questi si segnalano l'eliminazione delle colture permanenti dagli obblighi relativi alle aree di interesse ecologico del pagamento verde e l'aumento delle risorse per il pagamento accoppiato.

Per quanto riguarda i singoli elementi della riforma, vale la pena ricordare che essa ha intrecciato il proprio cammino con la definizione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE che stabilirà, tra le altre cose, le risorse finanziarie a disposizione della PAC fino al 2020. Tutti gli elementi finanziari della PAC sono inclusi nella trattativa sul bilancio, per cui l'accordo non riguarda questi temi. La Presidenza irlandese ha però individuato delle aree di possibile accordo con il Parlamento europeo (*landing zone*) delle quali si darà conto nel prosieguo. Restano, dunque, in sospeso le questioni della degressività e del *capping*, della flessibilità tra pilastri, della convergenza esterna e della riserva di crisi, per quel che riguarda il Primo pilastro della PAC.

Nella sua nuova forma la PAC mira ad assicurare il sostegno ai "veri" agricoltori, eliminando posizioni di rendita causate dal processo di disaccoppiamento degli aiuti, a legare gli aiuti (o parte di essi) all'ottenimento di beni pubblici ambientali, attraverso l'adozione di pratiche agricole benefiche per ambiente e clima o il riconoscimento del possesso di determinati requisiti, a giungere a una distribuzione più equa del sostegno, sia tra Paesi che all'interno di ciascun Paese.

2.1 IL SISTEMA DEI PAGAMENTI DIRETTI

L'accordo prevede l'abolizione del regime di pagamento unico e l'introduzione di un pacchetto di aiuti, alcuni dei quali sono obbligatori e altri facoltativi. Tutti questi aiuti sono finanziati attingendo dal massimale nazionale fissato per ciascun Paese.

Il pagamento di base

Il pagamento di base svolge la funzione di sostegno al reddito esercitata dal pagamento unico, che sostituirà a partire dal 1° gennaio 2015.. A tale pagamento sarà assegnato quanto resta del massimale nazionale dopo aver dedotto gli importi necessari a finanziare gli altri aiuti, sia quelli obbligatori che quelli facoltativi. Riceveranno diritti all'aiuto gli agricoltori attivi che presentano domanda di assegnazione entro il 2014, a condizione che abbiano ricevuto pagamenti diretti nel 2013. Potranno ricevere titoli anche coloro che nel 2013 non hanno ricevuto pagamenti e che producevano ortofrutta, patate piante ornamentali o coltivavano vite, oppure chi dimostrerà che pur non avendo ricevuto titoli, a una certa data svolgeva attività agricola.

Lo Stato membro ha la possibilità di limitare il numero dei titoli da assegnare, ad esempio, applicando un coefficiente di riduzione alla superficie costituita da prati permanenti situati in zone con condizioni climatiche difficili oppure escludendo le superfici vitate al 2013 o le superfici in serra.

Il pagamento di base, così come tutti gli altri aiuti del pacchetto, sono riservati agli agricoltori attivi. La nuova PAC, in realtà, definisce coloro che non sono attivi e che rientrano in una "lista nera" di attività professionali: aeroporti, servizi ferroviari, opere idrauliche, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti. Gli Stati membri possono integrare tale lista. Coloro che ricevono 5.000 euro o meno di aiuti diretti all'anno sono considerati agricoltori attivi per definizione. Gli Stati membri possono fissare una soglia di aiuti più bassa.

Gli Stati membri possono applicare il pagamento di base a livello regionale. In tal caso definiscono le regioni sulla base di criteri economici o agronomici, del potenziale produttivo o della struttura amministrativa e tra queste suddividono il massimale nazionale per il pagamento di base.

La riforma prevede che, almeno a partire dal 2019, tutti i diritti all'aiuto di base distribuiti in uno Stato membro/regione abbiano il medesimo valore unitario a ettaro. A questo valore si può arrivare in tappe progressive oppure già dal 2015.

Gli Stati membri che attualmente applicano il modello storico di distribuzione degli aiuti (come ad esempio l'Italia) possono muovere verso un aiuto forfetario senza giungere alla piena uniformazione nel 2019. A tal fine essi possono applicare un modello di convergenza che ricalca quello applicato tra Stati membri e che prevede che i diritti all'aiuto il cui valore iniziale è più basso del 90% della media nazionale/regionale al 2019, entro quella data recupereranno un terzo della differenza. Tale aumento sarà finanziato da coloro che hanno un valore dell'aiuto più alto della media. Lo Stato membro deve tuttavia assicurare un livello minimo di convergenza facendo in modo che al 2019 nessuno riceva meno del 60% del valore medio nazionale/regionale. Può inoltre stabilire che nessuno possa perdere più del 30% del suo valore iniziale. Nel caso in cui la soglia del 60% di aiuto minimo comporti

una perdita superiore al 30%, il limite del 60% viene rivisto al ribasso, depotenziando di fatto l'effetto redistributivo della convergenza.

Il pagamento verde

Gli agricoltori che ricevono il pagamento di base devono obbligatoriamente effettuare delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente o delle pratiche equivalenti.

Le pratiche agricole sono tre:

- diversificazione delle colture;

- mantenimento dei prati e pascoli permanenti esistenti;

- avere sulla propria superficie ammissibile aree di interesse ecologico.

Le pratiche equivalenti sono quelle che producono un beneficio per il clima e l'ambiente pari o superiore alle pratiche verdi. In allegato al regolamento sono elencate le pratiche equivalenti che riguardano impegni presi nell'ambito delle misure di sviluppo rurale o nell'ambito di regimi di certificazione ambientale nazionale o regionale che vanno oltre gli standard obbligatori previsti dalla condizionalità.

Le aziende situate totalmente o parzialmente nelle aree coperte dalle direttive Habitat, Acque, e Uccelli selvatici possono ricevere il pagamento verde a condizione che rispettino le relative pratiche e che queste siano compatibili con gli obiettivi della direttiva in questione. Le unità delle aziende condotte secondo il metodo biologico sono considerati verdi per definizione.

La pratica della diversificazione colturale si applica alle aziende che hanno una superficie a seminativo superiore a 10 ettari. Sulla superficie a seminativo delle aziende tra 10 e 30 ettari devono coesistere almeno due colture, la principale delle quali non può coprire più del 75% della superficie. Sulle superfici delle aziende superiori a 30 ettari di seminativo devono coesistere almeno 3 differenti colture, con la principale che non deve occupare più del 75% della superficie e le due più importanti assieme che non devono occupare più del 95%. In entrambi i casi dalla superficie a seminativo va esclusa quella parte che è interamente coltivata con colture sommerse per una parte significativa dell'anno. La diversificazione non si applica dove più 75% della superficie a seminativo è a pascolo permanente, foraggere o riso o se è lasciata a riposo (o una combinazione tra queste) e se la restante superficie a seminativo non supera i 30 ettari.

Riguardo alla seconda pratica, gli agricoltori non convertono e non arano i prati e pascoli permanenti situati nelle aree designate dallo Stato membro e che sono sensibili dal punto di vista ambientale. Gli Stati membri assicurano che il rapporto tra superficie a prato e pascolo permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori nella domanda di aiuto non diminuisca di più del 5% rispetto al rapporto esistente nel 2012. L'obbligo deve essere rispettato a livello nazionale, regionale o sub-regionale, ma gli Stati membro possono stabilire che l'obbligo vada rispettato a livello aziendale.

L'obbligo di avere delle aree di interesse ecologico si applica solo alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari. In tal caso l'azienda dovrà assicurare che il 5%

di tale superficie sia riconosciuta come area di interesse ecologico[22]. Tale soglia potrà aumentare al 7% a seguito di un rapporto di valutazione che la Commissione dovrà presentare entro il 31 marzo 2017 accompagnato, eventualmente, da una proposta legislativa. Un elenco di tali aree e i relativi fattori di conversione in ettari saranno fissati in allegati al regolamento. L'obbligo relativo alle aree di interesse ecologico non si applica nelle aziende dove più del 75% della superficie è utilizzato per la produzione di foraggi, messo a riposo, o coltivato con colture sommerse, a condizione che la superficie a seminativo non coperta da questi usi non superi i 30 ettari. Le aree di interesse ecologico possono essere implementate a livello regionale, al fine di ottenere delle aree di interesse ecologico adiacenti.

Al pagamento verde è dedicato il 30% del massimale nazionale. Se lo Stato membro ha applicato la regionalizzazione del pagamento di base può applicare il pagamento verde a livello regionale. Il pagamento assume la forma di un aiuto forfetario ad ettaro nazionale/regionale. Però, nel caso in cui lo Stato membro applichi la convergenza interna, il pagamento verde può essere calcolato come una percentuale del valore dei titoli di ciascun agricoltore, riducendo ulteriormente l'effetto redistributivo della convergenza.

Il mancato rispetto delle pratiche verdi comporta la riduzione del pagamento verde. A partire dal 2017, tuttavia, il mancato rispetto comporta anche una sanzione che si applica al pagamento di base (20% del pagamento verde da applicare al pagamento di base nel 2017 e 25% nel 2018).

Il pagamento redistributivo per i primi ettari

Si tratta di un pagamento facoltativo al quale può essere dedicato fino al 30% del massimale nazionale. Anche esso può essere applicato a livello regionale. Per ciascun agricoltore il pagamento redistributivo è pari al massimo al 65% del pagamento medio a ettaro nazionale/regionale, moltiplicato per il numero di titoli attivati dall'agricoltore che non può essere superiore a 30. Può essere più alto solo nel caso in cui la dimensione media nazionale sia superiore a tale soglia. Gli Stati membri che applicano il pagamento redistributivo utilizzando un massimale superiore al 5% non applicano il *capping*. Mentre il primo è un pagamento che mira a spostare risorse finanziarie dalle aziende più grandi (dal punto di vista della dimensione fisica) a quelle più piccole, il *capping*, come vedremo, ha invece l'obiettivo di ridistribuire le risorse finanziarie dalle aziende più sostenute verso quelle meno sostenute.

Il pagamento per le aree con vincoli naturali

Si tratta di un pagamento facoltativo destinato alle aziende situate parzialmente o totalmente nelle aree con vincoli naturali designate dallo Stato membro nell'ambito dello sviluppo rurale. Esso assume la forma di un aiuto annuale a ettaro ammissibile concesso

[22] Gli Stati membri indicano cosa può essere considerata area di interesse ecologico, tra quelle indicate in allegato al regolamento: terre a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, strisce tampone, superfici agro-forestali, strisce di superficie lungo i margini della foresta senza coltivazione, aree a bosco ceduo a rotazione rapida, aree forestate, aree con colture intercalari o copertura verde, tutte assoggettate a fattori di ponderazione, area con colture azoto-fissatrici.

previa attivazione dei titoli. L'aiuto può essere concesso a livello regionale, ma in tal caso le regioni sono individuate sulla base delle caratteristiche dei vincoli naturali e delle condizioni agronomiche. Lo Stato membro, inoltre, può fissare un numero massimo di ettari per azienda al quale concedere il sostegno. Al pagamento per le aree con vincoli naturali può essere dedicato fino al 5% del massimale nazionale.

Il pagamento per i giovani agricoltori

Si tratta di un pagamento che gli Stati membri devono obbligatoriamente attivare. Esso assume la forma di un pagamento supplementare annuale ed è destinato ai giovani agricoltori intitolati a ricevere il pagamento di base. Per giovane agricoltore si intende colui che ha meno di 40 anni nell'anno della domanda e che si insedia per la prima volta in azienda come capoazienda o che si è insediato nei 5 anni precedenti la domanda. Il pagamento è concesso per un periodo massimo di 5 anni. Il pagamento ad azienda è calcolato annualmente moltiplicando il numero di titoli attivati dall'agricoltore – che non può essere inferiore a 25 e superiore a 90 – per il 25% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore, o del valore medio nazionale. A tale pagamento deve essere dedicato fino al 2% del massimale nazionale.

Il sostegno accoppiato volontario

Gli Stati membri possono erogare un sostegno accoppiato volontario a un elenco di settori e prodotti agricoli nei quali non è incluso il tabacco. Il sostegno accoppiato può essere concesso a quei settori e/o quelle regioni dove specifici tipi di agricoltura o specifici settori affrontano difficoltà e sono importanti per ragioni economiche e/o sociali e/o ambientali. Il sostegno accoppiato può essere concesso anche a chi al 31 dicembre 2014 deteneva titoli speciali e a chi non ha ettari ammissibili per l'attivazione dei titoli. Il pagamento è concesso nei limiti necessari a mantenere gli attuali livelli di produzione nella regione interessata ed entro limiti quantitativi basati su superfici e rese fisse e su numero fisso di animali.

Al sostegno accoppiato può essere dedicato fino all'8% del massimale nazionale, percentuale che può salire fino al 13% nel caso in cui in almeno uno degli anni compresi tra il 2010 e il 2014 lo Stato membro ha dedicato ai pagamenti accoppiati più del 5% dei pagamenti diretti. Queste percentuali possono essere incrementate fino a due punti percentuali nel caso in cui lo Stato membro decida di usare il 2% del massimale nazionale in favore del sostegno alla produzione di colture proteiche. Nel caso in cui lo Stato membro abbia dedicato ai pagamenti accoppiati più del 10% dei pagamenti diretti, il massimale per il sostegno accoppiato può essere superiore al 13%. Con effetto a partire dal 2017, uno Stato membro può rivedere le percentuali di massimale dedicato al sostegno accoppiato, rivedere i criteri di ammissibilità, al limite porre anche termine al sostegno accoppiato.

Il sostegno accoppiato può essere erogato se si dimostra la necessità di sostenere determinati livelli di una specifica produzione per una delle seguenti cause: per mancanza di alternative o per ridurre il rischio di abbandono della produzione; per fornire un'offerta stabile all'industria di trasformazione locale; per compensare gli svantaggi che si trovano ad

affrontare gli agricoltori di un particolare settore come conseguenza di continue perturbazioni del relativo mercato; per intervenire laddove l'esistenza di qualsiasi altro sostegno disponibile nell'ambito dello sviluppo rurale, del sistema dei pagamenti diretti o di qualsiasi regime di aiuto di Stato fosse insufficiente a soddisfare le esigenze dimostrate.

Il regime per i piccoli agricoltori

Si tratta di un regime facoltativo per lo Stato membro e la cui partecipazione da parte degli agricoltori è volontaria. Il pagamento per i piccoli agricoltori sostituisce tutti i pagamenti diretti cui avrebbe diretto l'agricoltore nell'ambito del primo pilastro. Gli agricoltori che aderiscono al regime sono esentati dalle pratiche per ottenere il pagamento verde, pur mantenendo gli impegni già cogenti relativi alla condizionalità, seppure in una forma semplificata. Il pagamento per singolo agricoltore è pari al 25% del pagamento medio nazionale per azienda, oppure al pagamento medio nazionale per ettaro moltiplicato per un numero di ettari che non può essere superiore a 5. Tuttavia, l'ammontare dell'aiuto non può essere inferiore a 500 euro o superiore a 1.250 euro. Per finanziare il regime per i piccoli agricoltori gli Stati membri deducono dall'ammontare disponibile di tutti i pagamenti l'ammontare che spetta ai piccoli agricoltori. La differenza tra quanto ricavato dalla deduzione e i pagamenti da fare a tutti i piccoli agricoltori è finanziata attingendo alla riserva nazionale, oppure usando i fondi inutilizzati per finanziare i giovani agricoltori, oppure applicando una riduzione lineare ai pagamenti di base. Tuttavia l'ammontare dei pagamenti dovuti nell'ambito del regime per i piccoli agricoltori non può superare il 10% del massimale nazionale. Se si supera tale soglia si applica una riduzione lineare ai pagamenti erogati nell'ambito del regime.

2.2 GLI ELEMENTI FINANZIARI DELLA PAC RIMASTI FUORI DALL'ACCORDO.

Come detto più sopra, gli elementi finanziari della PAC che rientrano nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 sono rimasti fuori dall'accordo politico del 26 giugno. Su queste questioni, tuttavia, il Consiglio dei Ministri agricoli ha espresso una propria posizione, che rappresenta un'area di possibile accordo con il Parlamento europeo (*landing zone*).

Questi elementi, per quel che riguarda il primo pilastro, sono:

- degressività e capping;

- flessibilità tra pilastri;

- convergenza esterna;

- riserva di crisi.

Per quel che riguarda il primo punto, il Consiglio potrebbe accettare un taglio obbligatorio del 5% sulla quota di aiuti superiore a 150.000 euro a condizione che il Parlamento europeo accetti tutti gli altri elementi finanziari relativi alla PAC dell'accordo del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale. Dall'importo da assoggettare al *capping* gli

Stati membri possono sottrarre i salari erogati per l'attività agricola, inclusi tasse e contributi. Per quel che riguarda la flessibilità tra pilastri il possibile accordo potrebbe essere raggiunto permettendo a tutti gli Stati membri di spostare fino al 15% dal primo al secondo pilastro o viceversa. In questo secondo caso non è previsto il cofinanziamento nazionale. Un nutrito gruppo di Paesi (i 12 che hanno un pagamento medio a ettaro inferiore alla media UE) possono spostare fino al 25% di risorse finanziare dal secondo al primo pilastro. Anche sulla convergenza esterna, sebbene sia stato raggiunto l'accordo politico, la sua trasformazione nei testi regolamentari potrebbe prevedere qualche limatura. L'accordo prevede che gli Stati membri con un aiuto medio a ettaro superiore alla media UE dovranno contribuire a innalzare il pagamento medio di quelli che stanno sotto il 90% della media, aiutandoli a recuperare un terzo della differenza in 6 anni. Al 2020 nessun Paese potrà ricevere meno di 196 euro/ha a prezzi correnti. Infine, ogni anno dovrebbe essere creata una riserva di crisi d'importo pari a 400 milioni di euro attraverso una riduzione dei pagamenti secondo le regole della disciplina finanziaria (quindi sui pagamenti diretti superiori a 2.000 euro) "destinata a fornire sostegno nelle situazioni di grave crisi che interessano la produzione agricola o la distribuzione di prodotti agricoli". Se l'importo non è utilizzato sarà restituito agli agricoltori sotto forma di pagamenti diretti l'anno successivo. Questo elemento, come quello della convergenza esterna, pur riguardando il primo pilastro, non sono contemplati nel regolamento sui pagamenti diretti ma nel Quadro Finanziario Pluriennale.

In ultimo, entro la fine del 2018 dovrà essere redatto un rapporto di valutazione della PAC, che assumerà, poi, una cadenza quadriennale. La valutazione andrà fatta con riferimento ai tre obiettivi della PAC: sicurezza approvvigionamento alimentare, ambiente e clima, equilibrio territoriale.

2.3 GLI INTERESSI DELL'ITALIA

La riforma sulla quale si è trovata l'intesa prevede, a priori, una serie di deroghe ai principi generali e concede, in più, una notevole flessibilità agli Stati membri. Questa flessibilità, tuttavia, potrebbe facilmente tradursi in una considerevole complicazione burocratico-amministrativa per le amministrazioni, chiamate a conciliare le regole dei due pilastri della PAC, per gli organismi deputati a gestire le domande e ad effettuare i controlli, nonché per gli agricoltori stessi, che necessitano di un quadro di riferimento certo e chiaro per poter effettuare le proprie scelte.

La flessibilità comporta anche la necessità di effettuare delle scelte, da comunicare alla Commissione entro il 1° agosto 2014. Tra queste, le più importanti riguardano la gestione dei pagamenti diretti in generale, nell'ambito del quale occorre decidere se integrare la "lista negativa" degli agricoltori non attivi o se innalzare la soglia minima di coloro ai quali non erogare aiuti. Per quel che riguarda il pagamento di base, occorre invece decidere eventuali limitazioni a chi deve ricevere l'aiuto (superfici a prato/pascolo, o superfici vitate o in serra), decidere se applicare la regionalizzazione e, in tal caso, individuare le regioni e suddividere il massimale tra di esse. Occorre poi decidere se giungere a un pagamento forfetario di uguale valore unitario nel 2019 o se invece sia più conveniente applicare la convergenza interna, magari assieme alla clausola che impedisce di perdere oltre il 30% del valore unitario degli aiuti. Su queste ultime due questioni, e in particolare su quella della regionalizzazione si rimanda all'approfondimento tematico contenuto nel capitolo

seguente. Ancora, l'Italia dovrà decidere se e quali pratiche equivalenti applicare nel caso dei pagamenti verdi e come calcolare i pagamenti per i giovani agricoltori. In merito ai pagamenti facoltativi, poi, dovrà decidere se attivarli e, in caso positivo, quante risorse dedicarvi, i beneficiari e, per il sostegno accoppiato, i settori interessati e le condizioni di ammissibilità.

Si tratta di decisioni che l'Italia dovrà prendere avendo bene in mente qual è il disegno politico che si sta perseguendo e sapendo che le proprie decisioni influenzeranno l'agricoltura italiana per i prossimi sette anni.

3.REGIONALIZZAZIONE E CONVERGENZA

La questione della regionalizzazione dei pagamenti diretti non è nuova nel dibattito politico comunitario, essendo stata lanciata nel 2003 con la riforma Fischler e ripresa nel 2009 con l'Health Check. Le proposte di riforma presentate dalla Commissione (COM(2011)625) hanno rilanciato il tema, anche a livello nazionale, come conseguenza del fatto che esse prevedono il passaggio obbligatorio da un modello di distribuzione storico ad uno di distribuzione forfetario. L'accordo politico del 26 giugno 2013 tra Consiglio agricolo, Commissione e Parlamento europeo ha definitivamente sancito l'obbligatorietà di questo passaggio, stabilendo che il pagamento base, vale a dire la componente dello spacchettamento degli aiuti implicitamente preposta al sostegno del reddito, prenda la forma di un aiuto forfetario a ettaro, calcolato dividendo il relativo massimale per il numero di ettari ammissibili (e quindi per il numero di titoli assegnati). Entro il 2019, almeno, tutti i diritti all'aiuto di uno Stato membro o di una regione dovranno avere un valore uniforme, al quale si potrà pervenire già dal 2015 oppure attraverso tappe progressive.

La regionalizzazione, intesa come il passaggio a un aiuto forfetario a ettaro, dunque, diventa obbligatoria, mentre resta volontaria la possibilità di applicare tale regionalizzazione a livello sub-nazionale, individuando regioni omogenee. Nel regime attualmente in vigore è possibile procedere alla distribuzione del massimale nazionale tra le regioni senza per questo procedere alla omogeneizzazione degli aiuti nell'ambito di queste ultime. Nelle proposte di riforma, invece, l'uniformazione diviene obbligatoria mentre l'individuazione di regioni all'interno dello Stato membro entro le quali procedere alla regionalizzazione dei pagamenti rimane facoltativa. Nel valutare l'opportunità di applicare tale opzione e nell'individuare le regioni, occorre ricordare che la regionalizzazione ha come effetto quello di ridurre la disomogeneità dell'aiuto medio a ettaro ricevuto dalle aziende appartenenti ad una regione e aumentare la disomogeneità dell'aiuto medio a ettaro ricevuto da aziende appartenenti a regioni diverse. La scelta delle regioni ha, quindi, un importante effetto redistributivo e deve essere guidata da un giudizio di valore sulle aree da aggregare, nell'ambito delle quali "uniformare l'aiuto", e quali aree separare per "differenziare l'aiuto" tra esse.

Il testo su cui si è raggiunto l'accordo, tuttavia, ha introdotto un'importante novità, in quanto, sulla spinta di alcuni Stati membri, tra i quali l'Italia, è stato stabilito che i Paesi che attualmente adottano il regime di pagamento unico sulla base di criteri storici possono giungere al 2020 (anno di domanda 2019)a un aiuto più uniforme, senza pervenire al completo livellamento degli aiuti unitari, attenuando l'effetto redistributivo del livellamento e spostandone i suoi effetti nel tempo.

Numerose sono le scelte che l'Italia, come tutti gli altri Stati membri, dovrà compiere precedentemente all'entrata in vigore della riforma per il primo pilastro della PAC (prevista ormai per il 2015).

Le principali questioni sulle quali occorrerà prendere una decisione riguardano lo spacchettamento degli aiuti, vale a dire quali aiuti, tra quelli facoltativi, applicare, la percentuale di massimale da dedicarvi e la platea dei beneficiari; l'eventuale individuazione delle regioni entro le quali suddividere il massimale nazionale e la chiave di distribuzione da utilizzare per dividere il massimale nazionale tra le regioni individuate. Infine, un punto di

grande rilevanza riguarda se e quale criterio di convergenza interna applicare per mitigare gli effetti redistributivi della regionalizzazione tra gli agricoltori di una regione.

Una novità dell'accordo, infatti, che in qualche modo si intreccia con la regionalizzazione e ne modifica gli effetti, riguarda appunto la convergenza interna, cioè il processo preposto a mitigare l'effetto redistributivo della forfetizzazione degli aiuti tra gli agricoltori appartenenti alla stessa regione (o Stato membro). Facendo propria la proposta della Presidenza irlandese, il "trilogo" ha trovato l'accordo su un modello di convergenza interna che ricalca quello esterno, applicato tra Stati membri (Inea, 2012). Uno Stato membro può infatti decidere che i diritti all'aiuto il cui valore iniziale è più basso del 90% della media nazionale/regionale al 2019, entro quella data dovranno aumentare il valore unitario di 1/3 della differenza tra il loro valore iniziale e il 90% del valore nazionale/regionale al 2019. A pagare saranno gli agricoltori il cui aiuto unitario è superiore alla media, secondo modalità che sarà lo Stato membro a fissare sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. L'accordo stabilisce che, al 2019, nessun titolo potrà avere un valore unitario più basso del 60% del valore medio (nazionale o regionale). Inoltre, gli Stati membri potranno fissare una soglia massima di perdita pari al 30% del valore unitario iniziale. Se la diminuzione dei titoli di valore più altro comporta una perdita superiore al 30% viene rivista al ribasso la soglia di aiuto minimo del 60% che si deve obbligatoriamente raggiungere al 2019. Il valore iniziale dei titoli è legato a quello ricevuto nel 2014 nell'ambito del regime di pagamento unico.

Questo implica che il processo di forfetizzazione non terminerà necessariamente nell'arco temporale della riforma, a differenza di quanto proposto dalla Commissione che fissava il 2020 come anno entro cui pervenire a un aiuto forfetario a ettaro a livello nazionale/regionale; inoltre, sarà parziale e, soprattutto, indeterminato, in quanto la proposta non fissa una percentuale minima del massimale da trasformare in aiuto forfetario già al primo anno (nella proposta della Commissione pari almeno al 40%) e non fissa la percentuale da raggiungere entro il 2020, stabilendo invece una soglia minima di aiuto per agricoltore (Matthews, 2013). Nel caso in cui si dovesse applicare la convergenza interna secondo il modello irlandese, il pagamento verde potrebbe essere calcolato non come aiuto forfetario a ettaro ma come percentuale del pagamento di base, attenuando ulteriormente l'effetto redistributivo del livellamento, in quanto entrambe le componenti (pagamento base e pagamento verde) sarebbero fortemente condizionate dal valore iniziale dei titoli posseduti da ciascun agricoltore. Occorre aggiungere che i testi dell'accordo disponibili non fanno chiaramente riferimento ad altre forme di convergenza interna, ma si presume che il testo definitivo, vista la flessibilità accordata agli Stati membri in tutto il pacchetto di riforma, consentirà forme alternative di convergenza rispetto a quello irlandese che permettano di avvinarsi al pagamento forfetario senza raggiungerlo, garantendo che ciascun titolo a regime sia almeno pari al 60% del valore medio nazionale/regionale[23].

L'insieme delle questioni impone quindi un ragionamento complessivo che tenga conto dell'impatto delle singole scelte e che parta da un quadro conoscitivo dell'esistente.

Nel prosieguo del lavoro ci si focalizzerà sulla questione della regionalizzazione con l'obiettivo di mettere in luce, non tanto gli effetti "numerici" di scelte alternative, quanto delle implicazioni legate alle opzioni sul tappeto.

[23] Vale la pena sottolineare che, al momento in cui si scrive, non è disponibile un testo consolidato dell'accordo, e che le decisioni a cui si fa rifermento sono il risultato della lettura parallela dei documenti della presidenza irlandese sullo stato dell'arte dei negoziati.

3.1 LE QUESTIONI INERENTI LA SCELTA DELLE "REGIONI"

L'art. 20 del testo di riforma sul quale si è raggiunto l'accordo stabilisce che entro il 31 luglio 2014 gli Stati membri possono decidere di applicare il regime di pagamento di base a livello regionale. In tal caso le regioni dovranno essere definite secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche ed economiche e il potenziale agricolo regionale o la struttura istituzionale o amministrativa. I Paesi che già applicano il regime di Pagamento unico regionalizzato potranno mantenere i titoli anche dopo il 2014, così come i Paesi che applicano il Pagamento unico per superficie (i nuovi Stati membri) potranno continuare a farlo fino al 2020, come proposto dal Consiglio. A parte lo slittamento in avanti della data entro la quale prendere le decisioni, i negoziati non hanno fatto registrare posizioni particolarmente divergenti del Parlamento europeo e del Consiglio rispetto alla proposta iniziale della Commissione. Il Parlamento, in realtà, ha proposto di introdurre, tra i criteri oggettivi che è possibile utilizzare per individuare le regioni omogenee, anche le caratteristiche ambientali e socio-economiche.

Un primo aspetto su cui uno Stato membro dovrà prendere una decisione riguarda, quindi, la facoltà di avvalersi del modello regionale.

Tenuto conto di quanto detto più sopra riguardo all'accordo su forfetizzazione e convergenza, la scelta di non applicare il nuovo regime secondo un modello regionale può essere visto come l'inizio di un percorso che, nell'arco di un certo numero di anni (sicuramente dopo il 2020), condurrà a un aiuto forfetario a ettaro uniforme su tutto il territorio nazionale, annullando le differenze, oggi molto consistenti, tra i valori storici degli aiuti [24]. Il modello di convergenza irlandese contribuirebbe a limitare l'eccessiva redistribuzione tra i singoli agricoltori e, di conseguenza, tra le aree, visto che i pagamenti storici riproducono la fotografia della vocazione produttiva storica dei territori, approssimando il loro valore alla media nazionale. A livello aggregato, il valore medio dei titoli ordinari è più elevato al Nord e al Sud, dove prevalgono produzioni che nel passato hanno goduto dei maggiori sostegni unitari (zootecnia, olio d'oliva, agrumi), rispetto al Centro e soprattutto alle Isole.

L'aiuto unico nazionale, a regime, certamente contribuirà a una semplificazione della gestione dei titoli, ma non va taciuto che esso, al pari dell'attuale pagamento unico, non garantisce maggiore equità distributiva, semmai una maggiore uniformazione degli aiuti, non essendo legato al reddito aziendale o ad altri indicatori economici o di efficienza (Sotte 2005, Thurston 2008, D'Oultremont 2012).

Nel caso in cui si volesse invece procedere alla individuazione di regioni nell'ambito delle quali omogeneizzare l'aiuto, la proposta della Commissione definisce i criteri oggettivi entro i quali muoversi.

La prima è più immediata forma di regionalizzazione è quella che guarda alla struttura amministrativa dell'Italia. In tal caso le regioni coinciderebbero con le Regioni amministrative e le Province Autonome. Si tratterebbe di un criterio di facile applicazione

[24] Al 2010 a fronte di un titolo ordinario dal valore medio nazionale di circa 450 euro, la forchetta di oscillazione è compresa tra i 242 euro/ha della Sardegna e gli 854 euro/ha della Calabria (Fonte: elaborazioni su Geo Datawarehoure SIAN). Nella valutazione degli effetti della futura riforma, tuttavia, bisogna tenere conto di alcuni fattori importanti: la diminuzione del massimale nazionale a disposizione, lo spacchettamento degli aiuti che diminuirà ulteriormente l'ammontare a disposizione per la componente preposta al sostegno del reddito, l'aumento della superficie ammissibile al sostegno.

ma che avrebbe alcuni effetti controproducenti. Il primo è il probabile "effetto caos" determinato dall'esistenza di 21 differenti aiuti di base che complicherebbero notevolmente la gestione amministrativa del primo pilastro della PAC. A questo proposito va tenuto conto del fatto che per tutto il periodo di messa a regime dell'aiuto, a causa dei processi di convergenza esterna e interna, ogni anno bisognerà procedere al ricalcolo degli aiuti per ciascuna regione. Il secondo è legato alla distorsione della concorrenza che verrebbe a crearsi tra agricoltori dello stesso settore produttivo che riceverebbero aiuti differenti a seconda della Regioni amministrativa di appartenenza, pur in presenza di identiche condizioni economiche di produzione (organizzazione del lavoro, modalità di produzione, integrazione nella filiera, ecc.) (Pupo D'Andrea, 2011). Ancora, questo tipo di regionalizzazione contribuirebbe a ingessare il mercato dei titoli, considerato che questi possono circolare solo nel'ambito della regione di appartenenza.

Altre forme di regionalizzazione si rifanno ai criteri oggettivi legati a caratteristiche agronomiche ed economiche e al potenziale agricolo regionale previsti nella proposta della Commissione. In tal caso, l'obiettivo è di costruire regioni per quanto possibile omogenee alle quali applicare il modello di distribuzione del sostegno prescelto.

Il riferimento alle caratteristiche agronomiche rimanda a criteri legati alla fertilità del suolo, e quindi alla differenziazione delle aree in base alla loro produttività. Le caratteristiche economiche distinguono le aree in base a indicatori che rimandano alla loro "ricchezza", al grado di sviluppo, all'organizzazione sociale, ecc. Infine, il criterio del potenziale produttivo rimanda a distinzioni legate al grado di intensivizzazione della produzione o agli orientamenti produttivi.

È chiaro che l'uso dell'uno o dell'altro criterio è strettamente legato agli effetti redistributivi che si vogliono ottenere con la regionalizzazione: mantenimento dello status quo oppure redistribuzione in favore di ben definite aree. È utile ricordare, a questo punto, che è insito nel concetto stesso di regionalizzazione il fatto che, al di là del criterio prescelto, all'interno di ciascuna regione si avrà un processo di omogeneizzazione degli aiuti più o meno ampio aiuti. Nel decidere il modello regionale, dunque, occorrerà valutarne gli effetti redistributivi anche (e soprattutto) tra gli agricoltori che appartengono alla stessa regione. Inoltre, l'aiuto forfetario, soprattutto quando la regione corrisponde all'intero Paese o a una Regione amministrativa, non permette di discriminare tra gli agricoltori della regione a seconda dei comportamenti più o meno virtuosi, delle tipologie di produzioni o di altre caratteristiche, ma garantisce a tutti lo stesso aiuto a ettaro.

3.2 LE QUESTIONI INERENTI I CRITERI DISTRIBUTIVI

Gli effetti della regionalizzazione sono strettamente legati, oltre che alla scelta della regione, anche ai criteri adottati per distribuire il massimale nazionale tra le regioni stesse. L'accordo stabilisce, a questo proposito, che il massimale nazionale venga suddiviso tra le regioni secondo criteri oggettivi e non discriminatori. Gli Stati membri hanno la facoltà di decidere che i massimali regionali siano sottoposti a modifiche annue progressive, da attuarsi secondo tappe annue predefinite e criteri oggettivi e non discriminatori, quali il potenziale agricolo o criteri ambientali. Una novità dell'accordo è quella che permette agli Stati membri di porre termine all'applicazione regionale del pagamento di base tornando sulle decisioni prese.

La scelta del criterio di ripartizione del massimale nazionale è anch'essa guidata dagli effetti redistributivi che si vogliono ottenere dalla regionalizzazione. Prendendo come riferimento le Regioni amministrative, il criterio storico, legato al peso che ciascuna di esse riveste nell'attuale distribuzione dei pagamenti diretti (criterio PD), è quello più conservativo in termini di quota di risorse ricevute dalle Regioni[25].

Un altro criterio è quello legato alla distribuzione della Superficie Agricola Utilizzata così come fotografata dal VI Censimento generale dell'agricoltura (2010). Si tratta di un criterio che ricalca quello adottato dalla Commissione per la distribuzione dei massimali nazionali tra gli Stati membri. Tale criterio, tuttavia, se applicato alle Regioni amministrative, determina di fatto un aiuto forfetario nazionale. In realtà è assai improbabile che tutta la superficie teoricamente disponibile (la SAU da Censimento) venga abbinata a titoli. La differenza tra la SAU rilevata e la superficie per la quale gli agricoltori chiederanno di fissare gli aiuti determinerà lo scostamento dell'aiuto medio regionale rispetto al dato medio nazionale. Rispetto all'attuale distribuzione degli aiuti, il criterio SAU risulta fortemente redistributivo (fig. 3.1). Questo è il caso, ad esempio, di Lombardia, Calabria e Veneto, che arriverebbero a perdere circa il 40% della quota di aiuti attualmente percepita, ma anche della Puglia, che ne perderebbe il 25% (tab. 3.1). All'opposto, si avrebbero incrementi notevoli per Regioni oggi poco sostenute perché localizzate in zone di montagna o perché specializzate in produzioni che in passato non hanno goduto di aiuti comunitari: la Valle d'Aosta, che triplicherebbe la propria quota, l'Abruzzo, la Sardegna e il Trentino Alto-Adige, che più che raddoppierebbero la quota di aiuti percepiti.

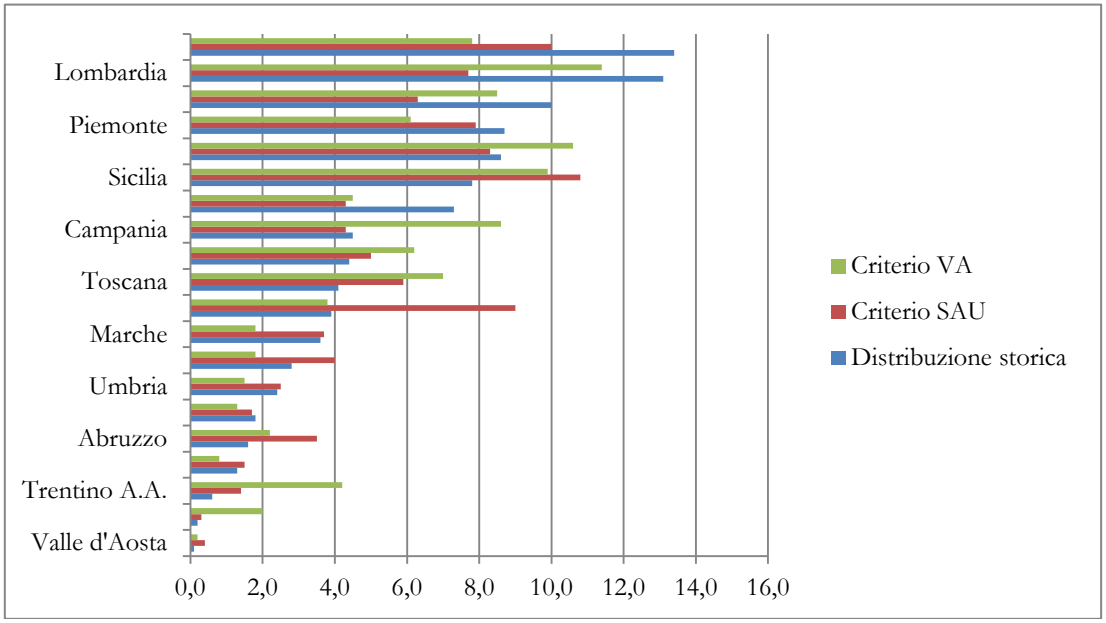
Un altro possibile criterio è quello legato alla distribuzione del Valore aggiunto agricolo (criterio VA). Tale criterio potrebbe essere considerato come quello che tiene maggiormente conto della "reale" importanza dell'agricoltura di ciascuna Regione nel contesto nazionale. Applicato sul territorio nazionale, tale criterio, come quello SAU, avrebbe notevoli effetti redistributivi visto che alcune Regioni amministrative hanno un peso sulla distribuzione del valore della produzione notevolmente differente dal peso sugli aiuti diretti o anche di quella sulla superficie agricola. In questo caso la forchetta di oscillazione della quota di aiuti è ancora più ampia e varierebbe tra il -50% del Molise e il +900% della Liguria (tab. 1)[26].

Tuttavia, per valutare correttamente l'effetto della regionalizzazione occorre guardare non solo all'ammontare complessivo del massimale regionale, ma anche alla distribuzione della SAU tra regioni, che contribuisce a determinare l'importo unitario del pagamento a ettaro. A parità di massimale regionale, infatti, un'ineguale distribuzione della SAU determinerà un importo unitario più elevato nella regione in cui la superficie sarà inferiore, e, viceversa, un importo più basso nella regione in cui la superficie sarà superiore, con immediati effetti sugli aiuti ricevuti da aziende del tutto simili in termini di estensione di superficie ma appartenenti a due regioni diverse.

[25] Il ragionamento è qui fatto in termini di quota di aiuto, giacché il massimale a disposizione dell'Italia, a seguito del processo di convergenza esterno e della complessiva contrazione di risorse per i pagamenti diretti del primo pilastro della PAC, dovrebbe ridursi di circa l'8% rispetto alla programmazione 2007-2013 (Pupo D'Andrea, 2013).

[26] Il peso è calcolato come media del valore aggiunto, branca agricoltura, degli anni 2009 e 2010.

Fig. 3.1 – Criteri alternativi di distribuzione del massimale nazionale tra Regioni amministrative (%)



Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e AGEA

Tab. 3.1 – Guadagni/perdite di ciascuna Regione amministrativa in termini di quota di massimale nazionale rispetto alla distribuzione storica*

	criterio SAU/criterio PD		criterio VA/criterio PD
Lombardia	-41,2	Marche	-50,0
Calabria	-41,1	Puglia	-41,8
Veneto	-37,0	Molise	-38,5
Puglia	-25,4	Calabria	-38,4
Piemonte	-9,2	Umbria	-37,5
Friuli Venezia Giulia	-5,6	Basilicata	-35,7
Campania	-4,4	Piemonte	-29,9
Emilia-Romagna	-3,5	Friuli Venezia Giulia	-27,8
Marche	2,8	Veneto	-15,0
Umbria	4,2	Lombardia	-13,0
Lazio	13,6	Sardegna	-2,6
Molise	15,4	Emilia-Romagna	23,3
Sicilia	38,5	Sicilia	26,9
Basilicata	42,9	Abruzzo	37,5
Toscana	43,9	Lazio	40,9
Liguria	50,0	Toscana	70,7
Abruzzo	118,8	Campania	91,1
Sardegna	130,8	Valle d'Aosta	100,0
Trentino A.A.	133,3	Trentino A.A.	600,0
Valle d'Aosta	300,0	Liguria	900,0

* Il confronto è fatto per ciascuna Regione amministrativa mettendo a rapporto la quota nella distribuzione secondo il criterio SAU, e secondo il criterio VA, con la quota nella distribuzione secondo il criterio PD (distribuzione storica)

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT e AGEA

Nel caso di regionalizzazione legata a criteri omogenei diversi da quelli amministrativi la distribuzione del massimale è funzione della distribuzione attesa nelle regioni e quindi di quale territorio e/o quale tipo di agricoltura e/o tipologia aziendale si intende avvantaggiare nella redistribuzione. Se l'obiettivo è di ridurre la redistribuzione del sostegno dalle aree di pianura (più fertili e più sostenute in passato) alle zone di montagna, le regioni e il conseguente massimale saranno costruiti in modo da garantire alle prima il maggior aiuto, unitario e complessivo.

3.3 ALCUNE CONSIDERAZIONI SUGLI EFFETTI DELLA REGIONALIZZAZIONE E DELLA CONVERGENZA INTERNA

Qualsiasi discussione sulla regionalizzazione può avviarsi solo dopo aver chiaramente individuato gli obiettivi di politica agraria che con essa si vogliono conseguire, vale a dire solo dopo aver definito le aree, i settori, i sistemi produttivi che con essa si vogliono sostenere. Solo così sarà possibile valutarne correttamente gli effetti sui territori e sui beneficiari.

Nell'implementazione della regionalizzazione, tuttavia, occorre tenere presente degli effetti complementari che l'accordo sulla convergenza interna avrebbero sul valore dei titoli e sul loro mercato. Infatti, in presenza di una forte dispersione del valore unitario dei titoli attorno al valore medio nazionale/regionale (eventualità tanto più probabile quanto più la scelta delle regioni è guidata da un criterio amministrativo e quanto più è grande la regione[27]), la convergenza interna, per come è costruita, garantisce che si avvierà un graduale processo di approssimazione ma che non si giungerà ad una completa omogeneizzazione degli aiuti nell'ambito del paese/regione[28]. Questo significa che al termine del periodo di programmazione, gli aiuti di più elevato valore unitario continueranno a presentare un valore più alto della media e che gli aiuti con valore unitario più basso si avvicineranno alla media, ma non la raggiungeranno. In teoria, più la regione è piccola (o omogenea) meno convergenza ci sarà, perché minore è l'ammontare di risorse finanziarie che sarà necessario spostare da chi ha titoli di valore più alto della media verso coloro che hanno titoli di valore più basso. Il processo di regionalizzazione/convergenza, dunque, se non sufficientemente governato, potrebbe avere effetti distorsivi sull'attuale funzionamento del mercato dei titoli per via dell'aumento della domanda di titoli a più elevato valore unitario e contemporaneo congelamento dell'offerta, in attesa dell'assegnazione definitiva dei titoli dopo la riforma. In altre parole, il processo di convergenza interna potrebbe far sì che il valore attuale dei titoli avrà influenza sul valore dei pagamenti che si avranno in futuro. E questo è soprattutto vero per i paesi che passano dal modello storico a quello regionalizzato (Matthews, 2013). Questo rischio è presente nell'attuale accordo in virtù del fatto che il valore iniziale dei titoli rispetto al quale calcolare il 30% di perdita massima a regime è funzione dei pagamenti ricevuti nel 2014 (anno di domanda 2013) nell'ambito del Regime di pagamento unico; agricoltori più attenti e meglio

[27] Le Regioni amministrative presentano al proprio interno tipologie di territori, uso della superficie agricola, tipologie aziendali e indirizzi produttivi molto eterogenei. Questo determina una variabilità dell'aiuto unitario attorno alla media che è tanto più alta quanto più è grande la regione e raggiunge il suo massimo nel caso di Italia regione unica.

[28] Non solo non è prevista una data entro la quale raggiungere un pagamento uniforme ma non è neanche previsto il raggiungimento di una certa percentuale di forfetizzazione ad una data prefissata, come detto prima.

informati potrebbero aver giocato d'anticipo con acquisizioni speculative di titoli di valore più alto.

La regionalizzazione, tuttavia, è solo una componente del più complesso impianto della PAC e quindi essa deve trovare la sua giusta collocazione tenendo conto degli effetti degli altri pezzi della riforma. Nel progetto complessivo sull'attuazione nazionale della PAC occorrerà guardare alla possibilità di usare le altre componenti dello spacchettamento dell'aiuto (ad esempio i pagamenti accoppiati, o quelli per le zone svantaggiate) per compensare quei settori e quei territori particolarmente penalizzati dalla regionalizzazione. A questo proposito è bene ricordare che la regionalizzazione, sganciandosi dalla distribuzione storica del sostegno, tenderà a penalizzare le aziende che fanno un uso intensivo della terra, e a escludere quelle operano senza terra (gli allevamenti intensivi). Nonché occorrerà guardare alla sinergia e alla complementarietà con la politica di sviluppo rurale per la crescita dei territori. Non bisogna dimenticare, infine, gli effetti che la distribuzione territoriale dei piccoli agricoltori che aderiscono al regime semplificato per loro previsto e l'applicazione della definizione di agricoltore attivo potrebbero avere sulla distribuzione degli aiuti tra regioni e all'interno di ciascuna regione. Secondo l'accordo, il regime semplificato per i piccoli agricoltori dovrebbe essere applicato a livello nazionale. Per esso non è previsto un accantonamento del massimale nazionale, ma il suo finanziamento avviene grazie ai risparmi ottenuti sugli stessi agricoltori che partecipano al regime (gli aiuti che avrebbero dovuto essere corrisposti individualmente vengono trattenuti e distribuiti in forma forfetaria) e, in caso di fondi insufficienti, attraverso un taglio sul pagamento base di tutti gli agricoltori. La distribuzione territoriale del numero dei piccoli agricoltori e degli ettari associati, tuttavia, va tenuta in conto quando si valutano gli effetti della regionalizzazione, in quanto una loro concentrazione territoriale avrebbe un effetto sull'ammontare dell'aiuto aiuto unitario garantito agli altri agricoltori diverso da quello atteso: a parità di massimale regionale, un numero più elevato di ettari associati ai piccoli agricoltori in una regione (piccoli agricoltori, che, lo ricordiamo, non partecipano alla distribuzione regionale) determina un valore più elevato dell'aiuto unitario a ettaro a cui hanno diritto gli altri agricoltori della regione stessa. Riguardo, invece, all'agricoltore attivo, a seconda della definizione più o meno restrittiva adottata si determinerà la platea dei beneficiari dei pagamenti diretti. La loro distribuzione territoriale avrà effetti sul valore unitario dell'aiuto garantito in ciascuna regione (e quindi sulla distribuzione aziendale degli aiuti nell'ambito della stessa regione).

Il processo di composizione del quadro complessivo, dunque, dovrebbe essere guidato dall'idea di fornire a tutti un pagamento base, da incrementare (per compensare o maggiormente sostenere) aree o produzioni particolarmente sensibili o strategiche con pagamenti ad hoc, da individuare nel pacchetto di aiuti a disposizione, sia del primo che del secondo pilastro.

BIBLIOGRAFIA

D'Oultremont C. (2012), "Introducing more equity in the CAP: A difficult challenge", Egmont Paper 55, *Egmont*, The Royal Institute for International Relations Academia Press, Bruxelles.

Inea (2012), *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2012*, INEA, Roma.

Matthews A. (2013), "CAP reform uncertainty and the market for entitlements", CAP Reform.eu, 3 aprile.

Pupo D'Andrea M.R. (2013), "Finestra sulla PAC", *Agriregionieuropa*, 32, pp. 87-89.

Pupo D'Andrea M.R. (2011), "Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni", *Rivista Di Diritto Agrario*, Anno XC, Fasc.4, Giuffrè Editore, Milano, pp. 645-657.

Sotte F. (2005), "La natura economica del PUA", *Agriregionieuropa*, 3, pp. 15-18.

Thurston J. (2008). 'Moving towards a flat rate farm payment?'. *CAP Reform.eu*, 31 ottobre.

4. IL *GREENING* DEI PAGAMENTI DIRETTI: I REQUISITI AMBIENTALI E LE IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

4.1 IL GREENING DEI PAGAMENTI DIRETTI

Il cosiddetto *greening* o "inverdimento" dei pagamenti diretti è stato certamente l'aspetto più controverso e discusso del negoziato sulla prossima fase di programmazione della PAC (2014-2020). L'intenso dibattito sulla quota di pagamento unico aziendale da destinare a obiettivi ambientali è nato all'indomani della proposta legislativa della Commissione Europea dell'ottobre 2011, che proponeva di vincolare una quota dei pagamenti diretti, pari al 30% del massimale nazionale, a pratiche agricole benefiche per l'ambiente e per il clima. Secondo questa proposta, per accedere alla componente "verde" dei pagamenti diretti, gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base sono tenuti ad adottare le seguenti pratiche: diversificazione delle colture sulle superfici a seminativo superiori a 3 ettari, mantenimento delle superfici a foraggere permanenti e introduzione di aree d'interesse ecologico pari al 7% della superficie aziendale.

A seguito di questa proposta, a livello europeo è nato un acceso dibattito che ha visto coinvolti, spesso con posizioni contrastanti, gli Stati membri, i rappresentanti del mondo produttivo e le principali associazioni ambientaliste. Gli elementi maggiormente criticati riguardavano l'insufficiente flessibilità delle pratiche agricole da adottare, la loro dubbia efficacia ambientale, ma anche i costi aggiuntivi per gli agricoltori e il carico amministrativo e burocratico derivante dalla loro implementazione. Numerose critiche sono emerse anche a livello nazionale, in quanto nella loro forma iniziale i requisiti del *greening* 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. Rispetto all'efficacia delle misure proposte, le critiche riguardavano soprattutto la diversificazione e l'introduzione delle aree d'interesse ecologico, requisiti che rischiavano di produrre impatti piuttosto consistenti sui bilanci economici delle aziende italiane, con benefici ambientali non sempre evidenti. In particolare il requisito della diversificazione con una soglia minima di 3 ettari avrebbe potuto impatti economici particolarmente significativi nelle zone caratterizzate da agricoltura intensiva, mentre l'introduzione delle aree d'interesse ecologico è apparsa particolarmente penalizzante per le aziende specializzate nelle colture permanenti (vite, olivo, frutticoltura).

Alcune delle istanze presentate dai principali portatori di interesse sono state successivamente sviluppate e dibattute dal Parlamento Europeo (COMAGRI) e dal Consiglio Europeo, che hanno presentato sostanziali modifiche alla proposta iniziale della Commissione, rendendo i tre requisiti ambientali meno stringenti e più flessibili. Nell'accordo raggiunto il 26 giugno 2013 in sede di Consiglio dei Ministri sulla riforma della Pac 2014-2020 sono state accolte molte di queste correzioni, tutte incentrate su una maggiore semplificazione e flessibilità dei requisiti ambientali da associare alla quota "verde" dei pagamenti diretti.

A seguito dell'accordo finale sul prossimo periodo di programmazione della PAC, il *greening* si applica a tutte le aziende che ricevono pagamenti diretti, con l'esclusione delle aziende biologiche e di quelle che aderiscono al regime semplificato per i piccoli agricoltori.

Il finanziamento di questa componente "verde" rimane associato al 30% del massimale nazionale dei pagamenti diretti. Il mancato rispetto di questi requisiti potrà incidere fino al 125% della quota dei pagamenti verdi percepita dagli agricoltori[29].

Più in dettaglio, il *greening* prevede l'applicazione, sulla superficie ammissibile ai pagamenti, dei seguenti requisiti:

- ***Diversificazione delle colture***. Questo requisito si applica esclusivamente alle superfici a seminativo superiori a 10 ettari. Sulle superfici comprese tra 10 e 30 ettari che non sono interamente coltivate con colture sommerse per una parte significativa dell'anno, gli agricoltori devono assicurare la presenza contemporanea di almeno due colture, con la coltura principale che non può superare il 75% della superficie. Sulle superfici a seminativo superiori a 30 ettari, invece, le colture presenti devono essere almeno tre, e le due principali non possono superare, congiuntamente, il 95% della superficie e quella principale più del 75%. Questo obbligo non viene applicato nel caso di superfici a seminativo costituite per più del 75% da coltura da foraggio, da prati permanenti, da terreni a maggese o da colture sommerse per una parte significativa dell'anno, a condizione che la superficie a seminativo rimanente non superi i 30 ettari.
- ***Mantenimento dei prati permanenti***. Il rapporto tra i terreni a prati permanenti e la superficie agricola totale non deve ridursi oltre il 5% (l'anno di riferimento è il 2015). Gli Stati membri possono decidere di applicare questo requisito a livello aziendale oppure a livello territoriale (nazionale, regionale o sub-regionale). Inoltre non è possibile convertire o arare queste superfici se situate in aree ecologicamente sensibili ai sensi delle direttive sulla conservazione degli habitat naturali e sulla conservazione degli uccelli.
- ***Introduzione di aree d'interesse ecologico.*** Questo requisito si applica alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari. Sono pertanto escluse da questa misura le superfici a prato-pascolo e a colture permanenti. Le aree d'interesse ecologico, rappresentate da superfici non coltivate (ad es. siepi, terreni a riposo, terrazzamenti, fasce tampone, elementi caratteristici del paesaggio, superfici oggetto d'imboschimento e con colture azoto-fissatrici), devono interessare almeno il 5% della superficie a seminativo. Questa quota potrà essere innalzata al 7% nel 2017, a seguito di una valutazione d'impatto presentata dalla Commissione Europea accompagnata da una specifica proposta legislativa. Sono escluse dall'applicazione di questo obbligo le aziende la cui superficie ammissibile è costituita per una quota maggiore del 75% da prati permanenti e foraggi o coltivata con colture sommerse per una parte significativa dell'anno e le aziende dove più del 75% della superficie a seminativo è interamente usata per la produzione di erba o altri foraggi erbacei, lasciata a riposo, coltivata con leguminose (o una combinazione di questi) a condizione che la superficie a seminativo rimanente non superi i 30 ettari.

Il regolamento prevede inoltre l'esenzione da questi obblighi, oltre che per la parte di ciascuna azienda sulla quale si pratica l'agricoltura biologica, anche per le aziende che, a seguito dell'adesione a misure agro-climatico-ambientali o ad alcune tipologie di

[29] Durante i primi due anni d'implementazione del nuovo regolamento (2015-2016) le sanzioni corrisponderanno al massimo al 100% dei pagamenti "verdi". A partire dal 2017 il mancato rispetto dei requisiti del *greening*, oltre a comportare la perdita del pagamento verde, inciderà sul pagamento di base (per il 20% del pagamento verde nel 2017 e per il 25% a partire dal 2018).

certificazione, adottano pratiche benefiche per l'ambiente e per il clima che danno benefici equivalenti o maggiori rispetto a quelli del *greening*.

Il principio di equivalenza è stato uno degli elementi più discussi durante la fase finale del negoziato, in quanto potrebbe risultare particolarmente oneroso, dal punto di vista amministrativo e gestionale, creare un quadro comune che consenta di comparare le pratiche agricole e gli effetti ambientali dei numerosi schemi agro-climatico-ambientali e dei sistemi di certificazione nazionali e regionali adottati nei 27 Stati membri con i requisiti del *greening*[30]. A questo proposito il compromesso raggiunto prevede una lista di misure equivalenti che consentiranno agli agricoltori ad avere diritto automaticamente alla componente ecologica dei pagamenti diretti, in quanto i benefici ambientali ottenuti da queste pratiche sono ritenuti analoghi a quelli del *greening*[31].

Tab. 4.1 – Greening dei pagamenti diretti: le aziende e le superfici ammissibili

	Aziende	Superfici e colture	Deroghe e esenzioni	Equivalenza
Diversificazione colturale	Aziende con sueprficie a seminativo > 10 ettari	Seminativi tra 10-30 ha: presenza di almeno 2 colture, con la principale fino al 75% della superficie ; Seminativi > 30 ha: almeno 3 colture e le due principali fino al 95% e la principale <75%	Escluse superficicon più del 75% a foraggio, prato permanente e con colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno	Agricoltura biologica e pratiche equivalenti degli impegni agro-climatico-ambientali e dei sistemi nazionali o regionale di certificazione ambientale (se danno un equivalente o maggiore beneficio per il clima e l'ambiente)
Mantenimento prati permanenti	Aziende con prati permanenti e pascoli	Il rapporto tra prato permanente e superficie agricola totale non deve diminuire di oltre il 5% a livello aziendale o territoriale (nazionale, regionale o sub-regionale)	Il mantenimento è obbligatorio in aree, designate dagli Stati membri, considerate ecologicamente sensibili ai sensi delle direttive sulla conservazione degli habitat naturali e sulla conservazione degli uccelli	
Aree d'interesse ecologico	Aziende con superficie a seminativo > 15 ettari	5% della superficie a seminativi (7% dal 2017)	Escluse superficicon più del 75% a foraggio, prato permanente e con colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno; escluse superfici con più del 75% con foraggi, coltivazioni di leguminose	

Dal punto di vista del design delle politiche, nell'accordo finale si evidenzia infine la necessità di evitare la sovrapposizione tra le diverse forme d'intervento, soprattutto tra i requisiti obbligatori legati al pagamento "verde" e alcune misure del secondo pilastro, in particolare le misure agro-climatico-ambientali[32]. Il *greening*, infatti, introducendo requisiti

[30] Sull'equivalenza tra i requisiti del greening e altri schemi ambientali si veda Hart e Menadue (2013), *Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new Common Agricultural Policy (CAP)*. A report to the European Environmental Bureau (EEB) by the Institute for European Environmental Policy.

[31] Per evitare il doppio finanziamento alcune pratiche potranno beneficiare del solo pagamento verde e per altre è previsto un coefficiente di riduzione da applicare sui pagamenti del secondo pilastro.

[32] Sui problemi di demarcazione tra primo e secondo pilastro si veda Hart e Little (2012), Environmental approach of the CAP legislative proposal, in *PAGRI/IAP Politica Agricola Internazionale*, Vol. 1.

più stringenti delle buone pratiche agricole, si configura come una sorta di supplemento alla condizionalità, rappresentando così il nuovo livello di riferimento (*baseline*) su cui costruire azioni più mirate attraverso le misure del secondo pilastro.

Il pagamento ecologico, anche nella sua forma finale, sembra quindi rafforzare l'integrazione degli obiettivi ambientali all'interno della PAC, che vuole incrementare la sua azione di stimolo alla produzione di beni pubblici in agricoltura rafforzando l'azione ambientale del primo pilastro. Allo stesso tempo è doveroso chiedersi se sia stata raggiunta una giusta proporzione tra i vantaggi ambientali che si possono conseguire attraverso il *greening* e l'aggravio burocratico-amministrativo connesso all'applicazione delle relative norme. In linea generale sembra che si sia tenuto ampiamente conto delle sollecitazioni provenienti da alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, e dal mondo produttivo, varando una riforma che rispetto alla proposta iniziale sembra meno orientata agli obiettivi ambientali e più attenta a non pregiudicare gli obiettivi produttivi e di mercato dell'agricoltura europea.

4.2 L'IMPATTO DEL GREENING IN ITALIA

In questo paragrafo vengono presentate alcune simulazioni sul potenziale impatto dei tre requisiti del *greening* a livello nazionale. Queste simulazioni, realizzate sulla base dei dati del 6° Censimento dell'agricoltura dell'Istat, forniscono una prima stima del numero e della localizzazione delle aziende e delle superfici potenzialmente interessate dalla misura[33].

Per quanto riguarda l'obbligo della diversificazione colturale, il requisito interessa il 3,8% delle aziende italiane (circa 61.000 unità), a cui corrispondono oltre 2,4 milioni di ettari, di cui 2 milioni di ettari a seminativo (tabella 1). Lo scarso numero di aziende coinvolte è prevalentemente dovuto all'applicazione della soglia minima di 10 ettari di superficie a seminativo, in quanto solo il 9,7% delle aziende italiane soddisfa questo requisito (157.000 unità). Da questa percentuale sono poi state escluse le categorie che non sono tenute ad applicare la diversificazione, ovvero le aziende biologiche e le aziende con superficie prevalentemente dedicata alla produzione di erba, colture sommerse o a riposo. Rispetto alla proposta inziale della Commissione Europea, i dati evidenziano come l'innalzamento della soglia da 3 a 10 ettari di superficie a seminativo di fatto abbia escluso un numero consistente di aziende, che sono passate da 229.000 a 61.000 (-73%), mostrando come attraverso questa nuova soglia sia certamente centrato l'obiettivo della semplificazione amministrativa e burocratica. Al contempo però si è ridotta notevolmente anche la superficie soggetta alla diversificazione colturale, passando da 4,2 a 2,4 milioni di ettari (-43%), con un'inevitabile riduzione dei benefici ambientali previsti.

[33] È opportuno precisare come in questa elaborazione si assuma come punto di partenza le aziende e le superfici rilevate dall'Istat, mentre le informazioni più corrette da analizzare sarebbero quelle relative alle aziende che percepiscono i pagamenti diretti e alle superfici ammissibili (fonte AGEA). Nelle simulazioni non è stato possibile inoltre escludere dal campione le aziende che presumibilmente adotteranno lo schema semplificato per i piccoli agricoltori e quelle che aderiscono a schemi agro-ambientali e/o a certificazioni diverse dall'agricoltura biologica. Infine, per semplificare i calcoli, sono state considerate escluse dal greening le aziende che adottano l'agricoltura biologica, ma in realtà il greening non si applica esclusivamente ai terreni aziendali dove viene praticata l'agricoltura biologica.

Tab. 4.2 – Aziende e superfici sottoposte all'obbligo della diversificazione colturale

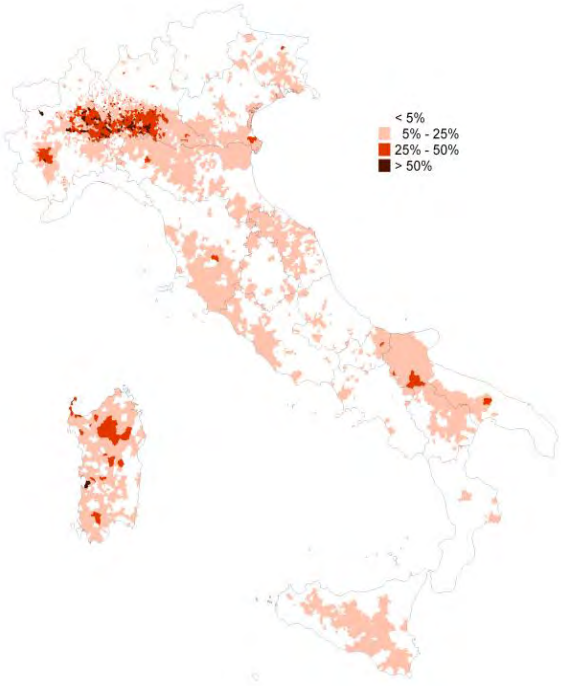
	Aziende	SAU (ha)	SAU a seminativi (ha)
Totale	1.620.884	12.856.048	7.009.311
Seminativi > 10 ha	156.892	6.460.318	5.255.889
Escluse aziende biologiche	144.172	5.644.162	4.692.924
Escluse aziende con superficie prevalentemente dedicata alla produzione di erba, colture sommerse o a riposo	135.710	5.256.214	4.413.176
Diversificazione colturale*	**60.982**	**2.416.181**	**1.947.850**

** Aziende con seminativi 10-30 ha: con 1 coltura o con almeno 2 colture ma con la principale > 75%; Aziende con seminativi > 30 ha: con meno di 3 colture o con almeno 3 colture ma con la principale > 75%*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

Osservando la distribuzione delle aziende potenzialmente interessate dalla diversificazione a livello comunale (figura 1), si riscontra una forte concentrazione nelle aree tradizionalmente vocate alla cerealicoltura intensiva, con valori particolarmente elevati (> 25% delle aziende) in alcune zone della pianura padana (soprattutto in Piemonte e in Lombardia), ma con quote significative (tra il 5 e il 25% delle aziende) anche nelle zone collinari dell'Italia Centrale (Marche e Toscana) e in alcune aree dell'Italia meridionale specializzate nella produzione di grano duro (Puglia, Basilicata e isole).

Fig. 4.1 – Distribuzione delle aziende sottoposte al requisito della diversificazione colturale



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

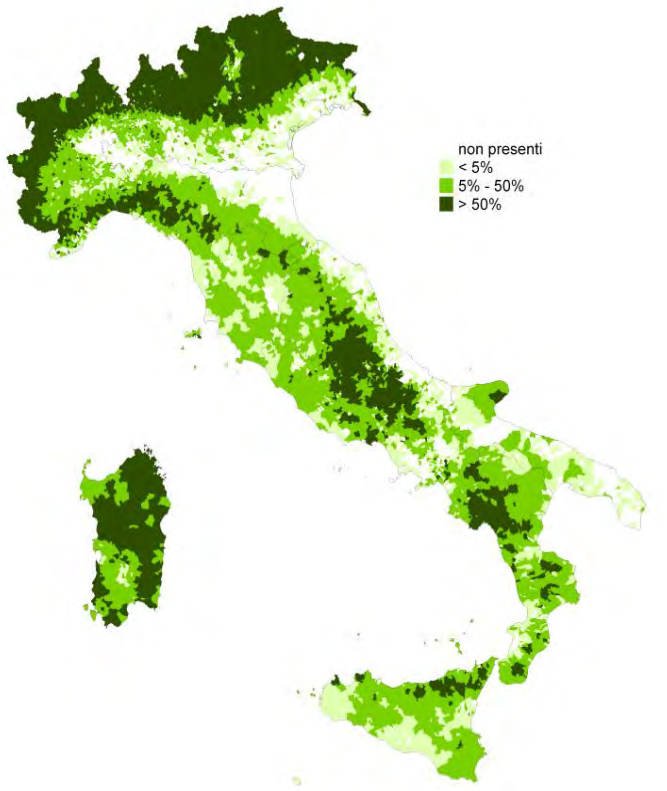
Per quanto riguarda il requisito del mantenimento delle superfici a prati permanenti, le elaborazioni rilevano come i prati permanenti e pascoli, escludendo quelli appartenenti alle aziende biologiche, ammontino a oltre 3 milioni di ettari, concentrati in 254.656 aziende. Una quota preponderante di queste superfici (89%) di fatto appartiene alle oltre 130.000 aziende che detengono una quota di prati permanenti e pascoli superiore al 50% della SAU aziendale (tabella 4.3). Infine, osservando la distribuzione territoriale di queste superfici (figura 4.2) è evidente l'elevata concentrazione di prati e pascoli nell'arco alpino e appenninico.

Tab. 4.3 – Distribuzione aziende e SAU per classi di superficie a prato e pascolo

	Aziende	Superficie a PP (ha)	SAU (ha)
Totale	**254.656**	**3.084.665**	**4.803.060**
PP < 5%	*17.765*	*8.726*	*382.251*
PP tra il 5 e il 50%	*104.982*	*341.151*	*1.394.433*
PP > 50%	*131.909*	*2.734.788*	*3.026.376*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

Fig. 4.2 – Distribuzione superfici a prato e pascolo (% SAU)



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

Questa pratica, nella sua forma iniziale (proposta della Commissione europea), mirava a spostare il mantenimento di queste superfici dal livello territoriale (nazionale o regionale) al livello aziendale. Nel regolamento finale è stata introdotta, invece, una maggiore flessibilità, lasciando la possibilità agli Stati membri di optare per la scala di implementazione ritenuta più idonea (nazionale, regionale o sub-regionale). L'applicazione di questo requisito a livello aziendale rischiava infatti di creare una situazione di squilibrio tra le aziende che avevano mantenuto le superfici a prati e pascolo prima dell'entrata in vigore del *greening* e le aziende che invece le avevano convertite. La maggiore flessibilità concessa agli Stati membri mira così ad assicurare una più efficiente allocazione di queste superfici a livello territoriale, presumibilmente con migliori risultati sia sotto il profilo ambientale che economico.

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.

Allo stesso tempo è possibile effettuare una stima approssimativa delle aziende potenzialmente interessate da questo requisito (tabella 4). Le aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari sono il 6,7% del totale, una quota che diminuisce ulteriormente se si escludono le aziende biologiche e quelle che hanno una quota di terreni a riposo superiore al 5% della superficie a seminativi. Il numero delle aziende che dovranno effettivamente destinare una quota di SAU ad aree d'interesse ecologico si riduce a circa 82.000 unità, pari al 5,1% del totale. A questo dato corrisponde una SAU pari a quasi 4 milioni di ettari, di cui 3,4 milioni di ettari a seminativo. Il requisito così strutturato verrà applicato a un numero molto limitato di aziende di grandi dimensioni, per cui interesserà quasi un terzo della SAU e la metà dei terreni a seminativo. Secondo queste prime simulazioni le aree d'interesse ecologico dovranno coprire una superficie pari a 170.000 ettari (5% della superficie a seminativo) che potrebbero essere incrementate a oltre 237.000 a partire dal 2018.

Tab. 4.4 – Aziende e superfici sottoposte all'obbligo di individuare Aree d'Interesse Ecologico

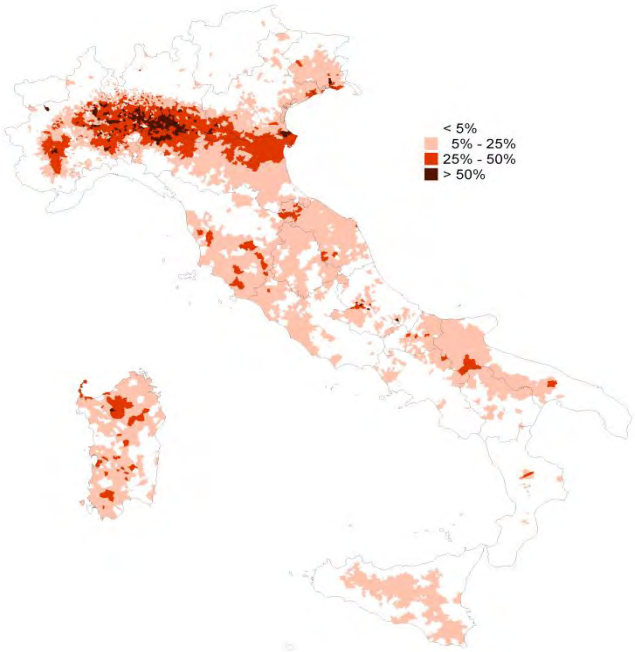
	Aziende	SAU (ha)	SAU a seminativi (ha)
Totale	1.620.884	12.856.048	7.009.311
Seminativi > 15 ha*	108.603	5.627.336	4.654.397
Escluse aziende biologiche	98.569	4.880.736	4.125.303
Escluse aziende con superficie prevalentemente dedicata alla produzione di erba, colture sommerse o a riposo	93.190	4.554.844	3.883.974
Aree d'Interesse Ecologico*	**81.980**	**3.970.011**	**3.393.081**

** Aziende senza terreni a riposo o con terreni a riposo < 5% SAU a seminativi*

Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

Analogamente al requisito della diversificazione colturale, le aziende che dovranno individuare le aree d'interesse ecologico sono localizzate prevalentemente in pianura padana, ma anche in alcune aree del Centro-sud specializzate nella produzione di cereali e laddove sono localizzate le unità produttive di dimensioni maggiori (figura 4.3).

Fig. 4.3 – Distribuzione delle aziende sottoposte all'obbligo di individuare Aree d'Interesse Ecologico



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010

4.3 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Attraverso l'"inverdimento" dei pagamenti diretti, la PAC si pone l'obiettivo di incrementare il suo ruolo ambientale, promovendo forme di agricoltura sostenibili volte a una migliore conservazione della biodiversità, al mantenimento della fertilità del suolo e del paesaggio rurale. Nella sua forma iniziale, il *greening* non sembrava tenere adeguatamente conto della complessità e della diversità dei sistemi agricoli presenti in Europa determinando, in molti contesti, un bilancio tra effetti ambientali positivi e impatti economici negativi non sempre ragionevole. Il serrato dibattito istituzionale ha portato ad un accordo finale tutto incentrato su una maggiore flessibilità delle misure, su un maggiore riconoscimento delle pratiche ambientali simili già intraprese dalle aziende, e soprattutto sulla necessità di innalzare le soglie di accesso ai pagamenti verdi e di modificare le tipologie di colture soggette ai nuovi obblighi ambientali. Da questo punto di vista la maggiore novità dell'accordo finale riguarda le aree d'interesse ecologico, che si applicano esclusivamente alle superfici a seminativo. Questo rappresenta indubbiamente un'importante risultato per l'Italia, che ha incentrato il negoziato sul *greening* proprio sull'obiettivo di escludere dai requisiti ambientali le colture permanenti (vigneti, oliveti e

frutteti). Al contempo i nuovi obblighi hanno indubbiamente indebolito la portata ambientale dello strumento, e questo può essere riconducibile a due fattori, ovvero alle soglie e alle tipologie di superfici ammissibili e al riconoscimento delle pratiche equivalenti.

Riguardo al primo punto, come evidenziato dalle simulazioni effettuate per l'Italia, l'esclusione di superfici diverse da quelle a seminativo porta a concentrare gli effetti del *greening* esclusivamente nelle aziende specializzate nella produzione di cereali, escludendo molte colture che in alcuni sistemi agricoli vengono coltivate con sistemi non necessariamente compatibili con gli obiettivi di sostenibilità ambientale che si vogliono perseguire attraverso la PAC. Analogamente l'innalzamento delle soglie a 10 e 15 ettari di superficie a seminativo, stabilite rispettivamente per la diversificazione colturale e per l'introduzione delle aree d'interesse ecologico, determinerà l'esclusione di un numero molto elevato di aziende, ponendo seri dubbi sull'effettiva efficacia e sull'equità dei nuovi requisiti. Questi limiti appaiono particolarmente evidenti negli Stati membri, tra cui l'Italia, dove la maglia fondiaria è molto frammentata, e dove le dimensioni medie aziendali sono ben al di sotto delle soglie stabilite per il *greening*.

Per quanto riguarda il principio di equivalenza, seppur appare logico un riconoscimento alle aziende che aderiscono a sistemi di certificazione e alle misure agro-climatico-ambientali, la diversa natura di questi strumenti, e soprattutto l'ampio spettro di sistemi presenti nei vari Stati membri, rendono di fatto questa soluzione piuttosto complessa dal punto di vista gestionale e amministrativo. Inoltre, i numerosi sistemi di certificazione ambientale riconosciuti a livello nazionale, nonché le diverse modalità di implementazione delle misure agro-ambientali del secondo pilastro, in molti casi pongono seri dubbi sulla possibilità di stabilire l'effettiva equivalenza con le pratiche del *greening*, e soprattutto sulla possibilità di implementare una strategia agro-ambientale coerente, equa e condivisa a livello comunitario. Queste criticità, in realtà, sono strettamente legate alla natura del *greening* e alla evidente difficoltà di implementare un'efficace strategia agro-ambientale basandosi sul principio della condizionalità dei pagamenti diretti. Nella sua forma finale, il *greening* non sembra uno strumento destinato a incidere in maniera determinante sulle pratiche agricole adottate dalla maggior parte degli agricoltori europei e, di conseguenza, a contribuire in maniera sostanziale a una effettiva conservazione delle risorse naturali su scala comunitaria.

5 LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2014-2020, PRIORITÀ E NUOVI SCENARI

L'accordo sulle risorse finanziarie raggiunto dagli Stati membri nel corso del Consiglio europeo dello scorso febbraio, ribadito sostanzialmente nell'accordo del trilogo nel mese di giugno, conferma l'importanza della politica di sviluppo rurale per il nostro Paese. La Commissione europea, infatti, ha proposto una suddivisione delle risorse tra Stati membri che dovrebbe portare all'Italia 9,2 milioni di Euro, una quota pari al 10,8% del budget disponibile, seconda per valore solo a quella riservata alla Polonia. Rispetto al passato le risorse risultano incrementate di circa il 3%, a dispetto di precedenti ipotesi (Commissione europea, 2011) che presagivano tagli ingenti della quota di risorse assegnate all'Italia.

L'accordo cresce di importanza se si considera che l'importo complessivo riservato alla politica di sviluppo rurale, pari 84,9 miliardi di Euro, prevede una riduzione del 12% rispetto alla precedente programmazione, che risulta ancora più rilevante se si considerano i valori a prezzi correnti e l'ingresso della Croazia che da luglio è entrata a far parte dell'Unione.

Diversi sono gli elementi che hanno inciso su una ripartizione favorevole per il nostro Paese, a partire dalla riduzione di quota di risorse sul I pilastro, agli effetti redistributivi della Riforma che incideranno sul nostro settore agricolo in modo più sostanziale rispetto a quanto accadrà in altri Stati membri, alla quota di risorse destinate nel passato alle misure per la gestione del rischio (precedentemente finanziate con altri strumenti finanziari), alle difficoltà strutturale delle nostre aree rurali a cui l'Unione europea ha destinato sempre grande attenzione in complementarietà con la politica di coesione.

In attesa dell'approvazione definitiva del bilancio comunitario e del negoziato con gli Stati membri e il Parlamento europeo, si stanno progressivamente consolidando le proposte della Commissione europea relativamente al funzionamento della politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020. Una valutazione puntuale delle novità sarà ovviamente possibile solo dopo l'approvazione dei regolamenti che definiranno le regole del gioco. E' evidente, tuttavia, come il cambiamento più sostanziale interesserà la futura *governance* della politica di sviluppo rurale: la rinnovata integrazione e complementarietà con le altre politiche di sviluppo territoriale finanziate dai Fondi strutturali. In questo senso, le novità più interessanti sono contenute nella proposta di regolamento «*recanti disposizioni comuni sul FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP*» [COM(2011) 615 definitivo]. Infatti, dopo un settennio di programmazione indipendente, i Fondi comunitari, a prescindere dalla propria natura e dalla rubrica di bilancio in cui sono inseriti, tornano a lavorare insieme per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di Europa 2020. A tal fine, la sopra citata proposta di regolamento, detta "regolamento ombrello", finalizza gli interventi dell'Unione europea a specifiche priorità e stabilisce regole e principi secondo cui le politiche dovranno agire, ispirate ai tradizionali principi dell'azione comunitaria di sussidiarietà, integrazione, demarcazione. L'intervento comunitario post 2013, stando alle attuali proposte regolamentari, deve finalizzare l'azione di tutte le politiche alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (le priorità di Europa 2020) declinata in 11 specifiche priorità tematiche.

Tab. 5.1 – Politica di sviluppo rurale budget 2014-2020 e confronto con la programmazione 2007-2013 a prezzi correnti (.000)

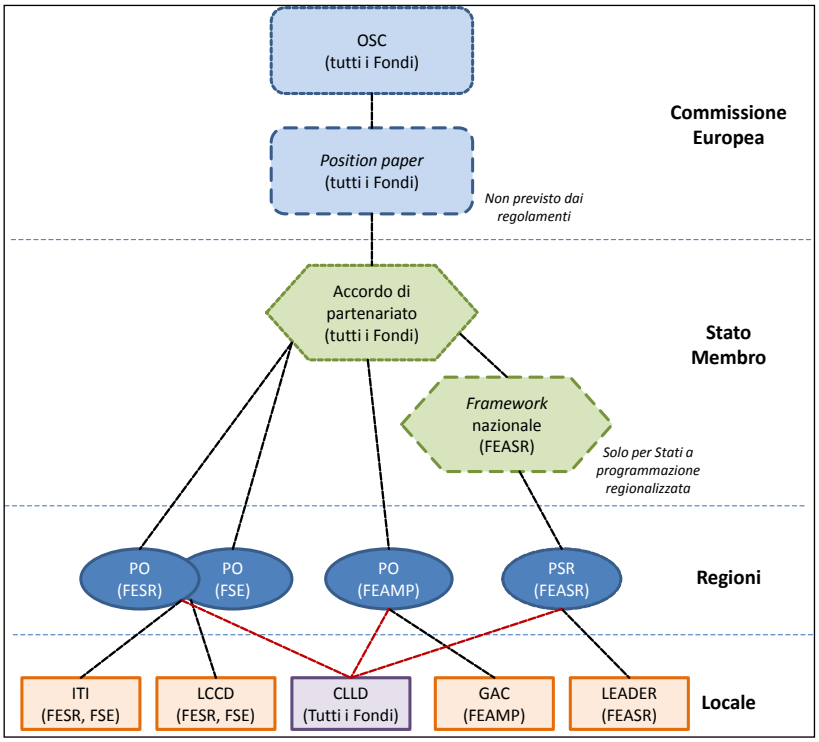
	Budget 2014-2020	Budget 2007-2013	Var.
Austria	3.498,4	4.025,6	-13%
Belgio	490,3	487,5	1%
Bulgaria	2.078,6	2.642,2	-21%
Rep. Ceca	1.929,4	2.857,5	-32%
Cipro	117,5	164,6	-29%
Croazia	2.066,3	-	-
Danimarca	559,4	577,9	-3%
Estonia	645,1	723,7	-11%
Finlandia	2.114,6	2.155,0	-2%
Francia	8.804,6	7.584,5	16%
Germania	7.303,8	9.079,7	-20%
Grecia	3.729,1	3.906,2	-5%
Irlanda	1.946,2	2.494,5	-22%
Italia	9.266,9	8.985,8	3%
Lettonia	861,1	1.054,4	-18%
Lituania	1.433,5	1.765,8	-19%
Lussemburgo	89,4	95,0	-6%
Malta	87,9	77,7	13%
Paesi Bassi	539,8	593,2	-9%
Polonia	9.724,2	13.398,9	-27%
Portogallo	3.605,6	4.134,0	-13%
Regno Unito	2.293,4	4.612,1	-50%
Romania	7.124,1	8.124,2	-12%
Slovenia	744,4	916,0	-19%
Slovacchia	1.680,0	1.996,9	-16%
Spagna	7.368,3	8.053,1	-9%
Svezia	1.550,9	1.953,1	-21%
Ungheria	3.071,0	3.860,1	-20%
Assistenza Tecnica	212,3	-	-
Totale	**84.936,1**	**96.319,2**	**-12%**

Fonte: Commissione europea

Su questi presupposti le proposte della Commissione europea prevedono che la programmazione delle politiche di sviluppo regionale e rurale sia organizzata sulla base di:

- un "Quadro strategico comune" per tutti i Fondi strutturali (FESR e FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEAMP), a cui la Commissione europea ha accompagnato un "position paper" per ciascuno Stato membro, non previsto dai Regolamenti, in cui ha espresso i propri desiderata su alcune priorità di intervento (Commissione europea, 2012) a cui indirizzare tutte le prossime politiche di sviluppo dell'Unione europea, sia quelle dei Fondi strutturali, sia quelle per lo sviluppo rurale e per la pesca;
- un "Contratto o Accordo di Partenariato" elaborato a livello nazionale che definisca la strategia dello Stato membro e integri l'azione dei diversi Fondi per una azione efficace ed efficiente[34];
- più "programmi operativi" nazionali e/o regionali per ciascun Fondo;
- "strategie di sviluppo locale" da elaborare su scala territoriale ridotta, attraverso il LEADER, ma anche con il *Community Local Led Development* che, sul modello del LEADER, è estendibile anche ad aree non rurali e al contributo di altri Fondi strutturali

Fig. 5.1 – Governance delle politiche comunitarie 2014-2020



[34] Per lo sviluppo rurale è prevista, inoltre, la possibilità di un documento di programmazione intermedio, il "Framework nazionale" o "Disciplina nazionale" (art.7.2 della proposta di regolamento), elaborato sempre a livello di Stato membro con la finalità di definire un quadro di regole comuni nei contesti a programmazione regionalizzata. Ad oggi le Amministrazioni coinvolte nel processo di programmazione non hanno ancora deciso se utilizzare tale documento.

E' evidente che la sfida più importante sia rappresentata dall'Accordo di partenariato, che non modifica solo gli strumenti di intervento, ma influenzerà conseguentemente le funzioni, i ruoli e le relazioni dei diversi attori, istituzionali e non, coinvolti a livello comunitario, nazionale, regionale e locale. L'Accordo di partenariato, infatti, è finalizzato ad essere il punto centrale della programmazione nazionale, perché dovrà descrivere obiettivi e strategia dell'azione singola e unitaria dei fondi e soprattutto perché ad esso saranno legati una serie di adempimenti che, seppur gestiti per singolo fondo, sono soggetti a regole ed implicazioni comuni. L'accordo di partenariato delinea la strategia nazionale e gli obiettivi cui finalizzare le azioni chiave intraprese a livello di singolo programma; descrive quali sono i risultati attesi e quanto ad essi contribuisce l'azione di ogni fondo, descrive le modalità di attuazione delle politiche di natura territoriale, nonché le modalità necessarie a garantire l'attuazione efficiente ed efficace dei programmi.

La novità non è ovviamente assoluta, rappresenta anzi un "ritorno al passato" e rilancia l'approccio integrato alle politiche di sviluppo territoriale che ha caratterizzato i primi cicli di programmazione dei Fondi strutturali, a partire dai Programmi integrati mediterranei (1985) fino ai Docup Obiettivo 5b (1988-93 e 1994-2000) e al Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 (1988-1993, 1994-2000 e 2000-2006). Come vedremo, le proposte della Commissione per il 2014-2020 prevedono un'integrazione solo parziale nei diversi documenti di programmazione, lasciando agli Stati membri la possibilità di pensare e adottare strumenti che possano renderla realmente effettiva. Tuttavia, la maggiore consapevolezza dei diversi attori coinvolti, nonché regole più chiare e comuni rappresentano un'ottima opportunità per rendere più efficace l'intervento pubblico in tutte quelle aree, rurali e non, con problemi di sviluppo.

L'elemento più complesso dell'Accordo di partenariato è rappresentato dalla difficoltà nella gestione delle relazioni tra le varie amministrazioni coinvolte nel processo di definizione della strategia. La programmazione delle Politiche comunitarie è legata al principio di *governance* multi-livello che implica il coordinamento verticale tra Stato e Regioni, quello orizzontale tra le Amministrazioni titolari dei programmi e la condivisione delle scelte con i portatori di interessi particolari. In un sistema di programmazione unitaria sarà necessario coinvolgere e gestire le esigenze di tutti questi attori coinvolti e che, nello stesso tempo, premono per vedere rappresentata nella strategia la propria visione del funzionamento delle politiche.

Al momento l'accordo tra i Ministri interessati e il lavoro organizzato a tal fine dalle strutture ministeriali di riferimento ha portato alla redazione del documento "Metodi e obiettivi" e al successivo confronto su 4 tavoli tematici per la messa a fattor comune dei problemi di sviluppo del nostro Paese. Inoltre, sono state avviate una serie di audizioni su specifiche tematiche rivolte ai rappresentanti del partenariato economico e sociale e alla società civile. Il documento ha proposto sette innovazioni di merito (risultati attesi, azioni, tempi, partenariato, trasparenza, valutazione, presidio nazionale) e tre opzioni strategiche (Mezzogiorno, Città, Aree interne). In particolare, il tema Aree interne assume, ovviamente, particolare rilevanza anche per la politica di sviluppo rurale vista la sostanziale sovrapposizione di tali territori con molte aree rurali del nostro Paese. Alcune critiche sono arrivate al processo in termini di rischio di ricentralizzazione delle scelte strategiche, che ovviamente può essere superato solo dall'effettiva volontà da parte di tutti gli attori di collaborare nella definizione di un documento che rappresenti gli interessi comuni.

Dopo un intenso lavoro di consultazione, nel mese di aprile è stato presentata una prima versione dell'Accordo di partenariato, che è stato oggetto di un confronto pubblico con la Commissione europea, da cui è stato avviata l'attività di revisione e completamento del testo. L'obiettivo dichiarato dai Ministeri responsabili è quello di inviare a Bruxelles una nuova versione dell'Accordo, condivisa con il partenariato istituzionale, entro la fine di luglio 2013, in modo da garantire la trasmissione definitiva della strategia nazionale con l'inizio del nuovo anno.

Altre novità importanti in termini di *governance* sono rappresentate dall'introduzione delle condizionalità ex ante e della riserva di performance. La ratio di questi strumenti è tra loro diversa, infatti, con la condizionalità ex ante la volontà della Commissione europea è quella di garantire alcune condizioni minime – per lo più di carattere normativo, amministrativo e organizzativo – che dovrebbero migliorare la possibilità di assicurare l'efficienza e l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale. L'assenza di una o più di queste condizioni mette lo Stato membro e le Autorità di gestione dei programmi nella necessità di definire un percorso con precisi impegni per il loro soddisfacimento, con il potenziale blocco nell'erogazione dei pagamenti comunitari se in fase di verifica ex post (nel 2019) venisse verificato il mancato rispetto degli impegni assunti[35].

La riserva di performance, invece, insiste sulla capacità dei programmi di raggiungere i propri obiettivi, stimolando le amministrazioni responsabili attraverso una "premialità" da assegnare ai programmi più virtuosi. In particolare, il meccanismo prevede che una quota pari al 7% complessivo della quota assegnata a uno Stato membro venga assegnata nel 2019 solo dopo aver verificato il raggiungimento delle priorità tematiche.

5.1LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE POST 2013

Con la pubblicazione della proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale [COM(2011) 627/3] nell'ottobre 2011, Parlamento e Consiglio europeo hanno avviato il lungo iter operativo che porterà prima alla pubblicazione delle disposizione regolamentari definitive e poi all'avvio del periodo di programmazione 2014-2020.

La proposta, inserita com'è nel partecipato dibattito politico sulla riforma dell'intera struttura della Politica Agricola Comunitaria (PAC), era attesa perché avrebbe potuto presentarsi con forti novità e una generale ridefinizione di priorità, obiettivi e misure. A dispetto delle aspettative e nonostante un deciso *restyling*, le novità non sono proprio tantissime anche se alcune di esse potrebbero essere particolarmente preziose nel definire i potenziali impatti di tale politica.

Come descritto nel paragrafo precedente, gran parte del potenziale innovativo della nuova politica discende dal nuovo processo programmatorio che prevede un approccio di *governance* multilivello basato su principi di integrazione tra politiche, centralità del territorio,

[35] La verifica ex post delle condizionalità è un processo a se stante che non mina le regole di attuazione basate sull'efficienza della spesa. Quindi rimangono in vigore le verifiche impegni/pagamenti previste dalla regola sul "disimpegno automatico" che prevedono il disimpegno delle risorse iscritte nei Piani finanziari del programma se non spese entro un certo periodo. Per la Politica di Sviluppo rurale il periodo temporale passa da 2 a 3 anni (N+3)

coinvolgimento e cooperazione di e tra livelli istituzionali, integrazione tra strumenti finalizzata a obiettivi specifici. La proposta di regolamento si presenta con modalità di intervento che, a patto di un processo di indirizzo che nell'attuazione ne ridimensioni la portata, potrebbe introdurre degli elementi di innovazione soprattutto in termini di gestione amministrativa. Infatti, il *restyling* dei contenuti è solo parziale - con priorità e misure già note ma presentate sotto una nuova veste, alcune interessanti nuove misure, la scomparsa di qualche strumento d'intervento – e di per se non fortemente innovativo rispetto alle dinamiche settoriali che forse avrebbero richiesto non solo un nuovo approccio strategico ma anche nuovi strumenti d'intervento.

In tal senso, punti chiave della proposta regolamentare sono:

- la definizione di una strategia di azione mirata e focalizzata su target specifici cui finalizzare gli interventi settoriali e territoriali;
- la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti presenti secondo le esigenze di azione individuate;
- alcuni interessanti nuove misure puntate a favorire processi di innovazione e di collaborazione tra i soggetti coinvolti nei processi settoriali e di sviluppo territoriale.

Per quanto riguarda la struttura dei futuri programmi di sviluppo rurale, abbandonata la struttura per assi, la strategia d'intervento proposta si rifà a 6 priorità tematiche e 18 focus area (figura 2) a cui finalizzare tutte le misure e le azioni previste dal regolamento.

Le priorità pongono l'accento sulle questioni della competitività dei sistemi agroalimentari con una strategia rivolta a promuovere l'innovazione e la conoscenza, a sostenere lo sviluppo del settore agricolo e delle filiere agroambientali (priorità 1-3); sulle tematiche legate all'ambiente riproponendo la strategia dell'asse 2 della precedente programmazione (priorità 4-5); sulla sviluppo delle aree rurali (priorità 6).

Ogni priorità è declinata in focus area, ossia in una serie di tracce tematiche che, per grandi linee, dovrebbero guidare il programmatore nella definizione delle politiche. Le focus area si rifanno alle azioni chiave previste nel Quadro di Sostegno Comunitario (QCS) il documento strategico, definito a livello di Unione, che assicura la concentrazione e la coerenza tra i fondi a finalità strutturale al fine di raggiunge gli obiettivi di Europa 2020.

Le focus area non sono tutte obbligatorie e, ogni Stato membro, a seconda delle esigenza potrà aggiungerne di nuove nel proprio Programma di sviluppo rurale. Per ogni focus area sarà, però, obbligatorio identificare gli obiettivi e quantificare i risultati attesi dall'intervento attraverso *target indicators*.

I nuovi programmi di sviluppo rurale hanno la possibilità di definire un percorso di azione più flessibile che, partendo dall'individuazione dei fabbisogni d'intervento, individui gli obiettivi (target) cui indirizzare l'azione[36]. Rispetto al passato questa è una grande novità.

[36] A rafforzare il principio di una politica orientata ai risultati è la possibilità di allocare le risorse finanziarie a seconda della propria strategia e non, come in passato, con un attribuzione minima per asse che di fatto orientava la scelta strategica a prescindere degli effettivi fabbisogni settoriali o territoriali. Fanno eccezione le priorità ambientali alle quali deve essere attribuito almeno il 30% delle risorse del Programma.

La struttura per assi del precedente regolamento (Reg. 1698/05), era risultata, nelle fasi applicative, particolarmente rigida, imbrigliando i singoli strumenti di intervento (misure) in un campo di azione specifico (l'asse) entro cui si muoveva la gestione della stesso. L'asse di riferimento guidava l'impostazione degli strumenti, la definizione delle risorse finanziarie e degli obiettivi da raggiungere (figura 3). La nuova struttura regolamentare cambia l'ottica di intervento. Punto nodale dell'azione è l'individuazione del fabbisogno che determina la strategia a cui vengono finalizzate le misure di intervento. Il raggiungimento di un obiettivo della politica di sviluppo rurale non è più legato ad un *set* di interventi dato, può avvalersi di tutti gli strumenti messi a disposizione dal regolamento. Questa logica permette una maggiore flessibilità dell'azione pubblica anche se renderà più complicata la gestione dei PSR per quanto riguarda gli adempimenti contabili, i controlli e il monitoraggio delle iniziative che non godranno di altrettanta flessibilità. Ad una logica di programmazione ispirata al raggiungimento di uno specifico obiettivo non corrisponde un assetto regolatorio capace di uscire fuori dai tradizionali schemi di *accountability* che guidano la messa in atto delle politiche di sviluppo rurale. I piani finanziari dei programmi saranno comunque legati alle priorità e alle focus area, con l'individuazione precisa della quota di risorse della misura da finalizzare ad esse che, a sua volta, determinerà il risultato atteso dell'intervento.

Fig. 5.2 - Priorità e focus area della Politica di sviluppo rurale post 2013

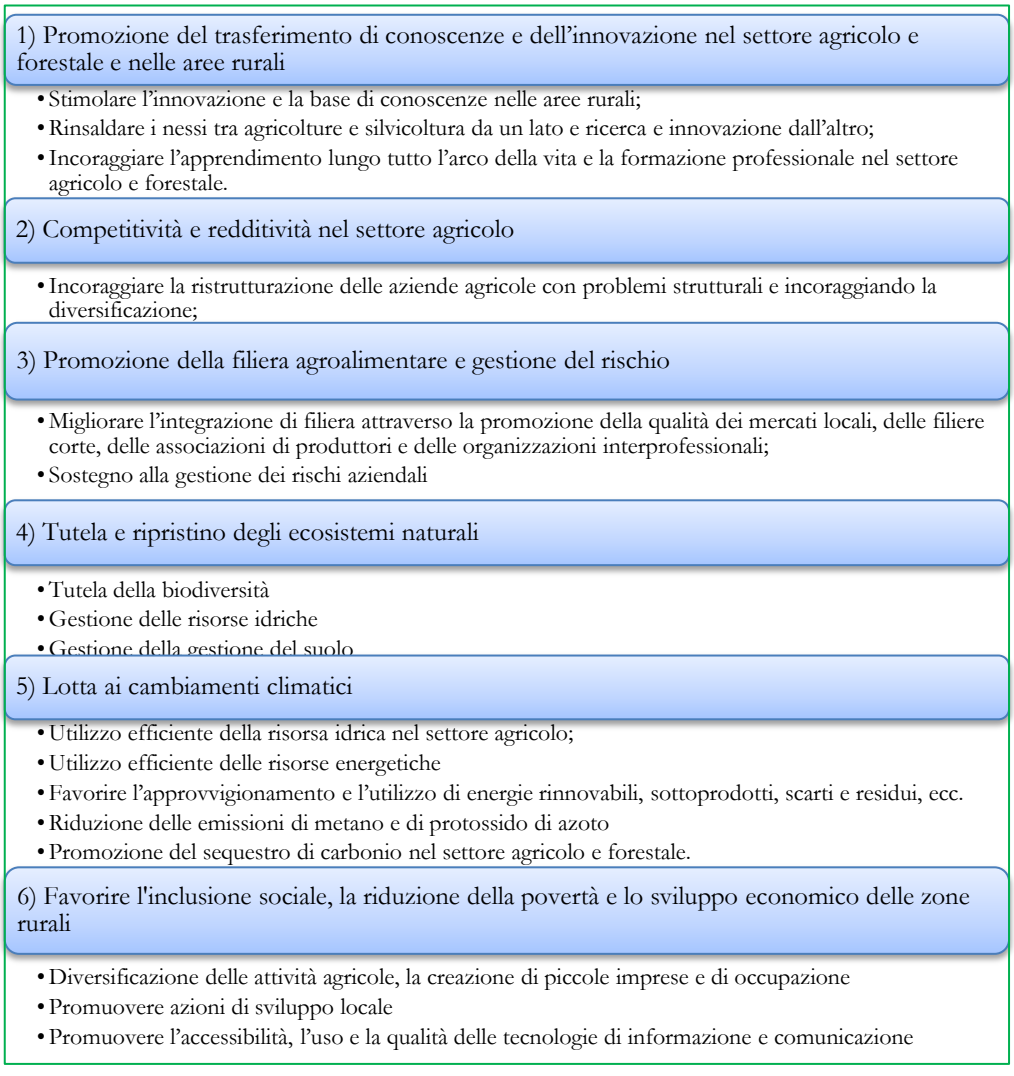


Fig. 5.3 – La costruzione del PSR, un confronto con la programmazione 2007-2013

PSR 2007-2013

PSR 2014-2020

La proposta di regolamento offre anche un adeguato set di strumenti da finalizzare alle strategia individuate. Molti di questi strumenti sono riconducibili alle misure già previste. In altri casi vengono proposti come modalità specifiche di programmazione. E' il caso dei sottoprogrammi, che offrono la possibilità di agire con un programma composito di interventi finalizzato ad intervenire in aree in cui si registrano specifiche criticità (sottoprogramma aree montane) o per tematiche particolarmente rilevanti (ricambio generazionale, donne, piccoli agricoltori e agricolture di nicchia, tematiche ambientali, ecc.). Il sottoprogramma individua, quindi, un target specifico su cui intervenire e finalizza ad asse una serie di misure con specifica assegnazione finanziaria. I sottoprogramma sono dei veri e propri programmi di intervento, hanno un obiettivo prioritario, strategie d'intervento ben definite che possono, eventualmente, integrarsi anche con azioni previste in altri programmi, hanno un proprio budget finanziario e indicatori di target propri. Per alcune delle misure utilizzate nel sottoprogramma sono previsti tassi di finanziamento più alti, inoltre la loro gestione può essere anche delegata a livello sub-territoriale. Va precisato che i sottoprogrammi sono strumenti finalizzati a stimolare una maggiore integrazione tra gli interventi finanziati con un approccio *top-down* e non sostituiscono tutti quegli strumenti - come il Leader, i progetti integrati di filiera o territoriali - che mirano ad aggredire le problematiche dello sviluppo con un approccio *bottom-up*, partendo quindi da fabbisogni e iniziative degli attori che operano sul territorio.

Per quanto riguarda, invece, le misure le novità riguardano prima di tutto il numero, esse si riducono da 39 a 20. Rispetto al passato si evita la duplicazione delle misure a seconda

del settore d'intervento (per es. investimenti e indennità compensative nel settore agricolo e in quello forestale, ecc.) e si razionalizza la logica dell'intervento, riconducendo le azioni all'obiettivo cui dovrebbero tendere (per es. la misura servizi alla popolazione comprende operazioni precedentemente previste in misure diverse). In alcuni casi la riduzione delle misure è solo fittizia in quanto molte sono concepite come contenitore di una serie di operazioni che recuperano tutte le tipologie d'intervento previste dal Reg. 1698/05 (tabella 5.2). Scompaiono la misura di "prepensionamento" (misura 113) poco utilizzata dai PSR italiani, la misura 131 "Sostegno per conformarsi ai requisiti della normativa comunitaria", la misura 144 a "sostegno delle imprese agricole in ristrutturazione" prevista solo per i nuovi Paesi aderenti.

Tab. 5.2 – Gli strumenti della Politica di sviluppo rurale confronto tra vecchia e nuova programmazione*

Proposta di regolamento 2014-2020	**Reg.1698/05**
Art.15 - Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	111 - Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale
	331 - Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3
Art.16 - Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	114 - Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali
	115 - Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
Art.17 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare
Art.18 - Investimenti di immobilizzazioni materiali	121 - Ammodernamento delle aziende agricole
	123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali
	125 - Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura
	216 - Sostegno agli investimenti non produttivi
Art. 19 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzioni	126 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione
Art. 20 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	112 - Insediamento di giovani agricoltori
	141 - Piccole imprese

	311 - Diversificazione verso attività non agricole
	312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese
	313 - Incentivazione di attività turistiche
	313 - Incentivazione di attività turistiche
Art.21 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
	322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi
	323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
Art. 22-27 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	122 - Migliore valorizzazione economica delle foreste
	123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali
	221 - Imboschimento di terreni agricoli
	222 - Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli
	223 - Imboschimento di superfici non agricole
	226 - Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi
	227 - Sostegno agli investimenti non produttivi
Art.28 - Costituzione di associazioni di produttori	142 - Creazione di associazioni di produttori
Art. 29 - Pagamenti agro-climatico-ambientali	214 - Pagamenti agroambientali
Art. 30 - Agricoltura biologica	
Art. 31 - Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque	213 - Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE
	224 - Indennità Natura 2000
Art. 32 - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	211 - Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane
	212 - Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane
Art. 34 - Benessere degli animali	215 - Pagamenti per il benessere degli animali
Art. 35 - Servizi silvo-climatico-ambientali e	225 - Pagamenti silvo-ambientali

salvaguardia delle foreste	
Art.36 - Cooperazione	124 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare
	133 - Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare;
	341 - Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale
Art. 37-40 - Gestione del rischio	
Artt. 42- 45 - Leader	410 - Strategie di sviluppo locale
	411 – Competitività
	412 - Gestione dell'ambiente/del territorio
	413 - Qualità della vita/diversificazione
	421 - Cooperazione interterritoriale e transnazionale
	431 - Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione;
Art. 51 - Assistenza tecnica	511 - Assistenza tecnica.
	113 - Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli
	131 - Sostegno agli agricoltori per conformarsi ai rigorosi requisiti prescritti dalla normativa comunitaria
	144 - Supporto alle imprese agricole in ristrutturazione

** In verde le nuove misure e quelle che hanno introdotto elementi di novità, in giallo quelle eliminate*

Fonte: DG Agri, 2013

Le nuove misure sono, perlopiù, riconducibili alla priorità 3 "Promozione della filiera agroalimentare e gestione del rischio" e, di fatto, spostano nello sviluppo rurale politiche in parte già previste nel primo pilastro della PAC, e in particolare nelle misure di mercato. Collegati a questa priorità troviamo gli strumenti a favore della cooperazione, l'associazionismo e l'integrazione tra gli attori del sistema produttivo agroalimentare (art.28 e art.36). Sono strumenti che privilegiano la concertazione dell'azione a favore di obiettivi di sistema, tesi, da un lato a superare le fragilità settoriali, dall'altro a favorire la trasparenza dei rapporti lungo la filiera e a restituire valore aggiunto al settore primario.

Se gli strumenti a favore della filiera rispondono ad una domanda di intervento specifica, legata all'esigenza di poter agire sulle dinamiche settoriali attraverso approcci che permettano l'integrazione tra soggetti per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo condivisi, più controverso è il caso della gestione del rischio, altra novità del regolamento.

La gestione del rischio prevede la costruzione di strumenti complessi il cui sistema di gestione poco si adatta alle dinamiche gestionali tradizionali della politica di sviluppo rurale. Queste misure per quanto possano essere messe a disposizione degli obiettivi e della filosofia d'azione del Programma di sviluppo rurale, implicano, dal punto di vista gestionale, un assetto organizzativo *ad hoc* e la costruzione di strumenti specifici che coinvolgono l'assetto e le competenze delle strutture operative. Non a caso l'Italia sta pensando di gestire l'intera materia con un programma nazionale per coordinare l'azione e gli sforzi legati a tali strumenti.

Altra novità è quella relativa alle tematiche dell'innovazione e del trasferimento dei risultati della ricerca. L'innovazione è il tema centrale della proposta di regolamento e ad essa vengono ricondotti diversi strumenti che dovrebbero agire in una logica di sistema proprio come l'intera politica di sviluppo rurale che è destinata a confrontarsi e a lavorare in una logica di obiettivi e azioni comuni con l'intero impianto politico promosso dall'Unione europea. La proposta di regolamento prevede la creazione di un sistema europeo che favorisca il trasferimento dei risultati della ricerca (PEI – Partenariato europeo per l'innovazione) in una logica di rete che coinvolga l'intera unione. Il PEI si articolerà, per Stato membro, in gruppi operativi (previsti dall'art. 36) che a livello settoriale e territoriale si costituiranno coinvolgendo imprese, sistema della ricerca e sistema della consulenza al fine di introdurre operativamente innovazioni di prodotto e di processo.

Riconfermato, tra gli strumenti, del Piano di sviluppo rurale, naturalmente l'approccio Leader che, anzi, sembra ritornare al vecchio splendore, dopo una fase piuttosto appannata che nella concezione proposta (metodo di programmazione nell'ambito della politica di sviluppo rurale) dal regolamento 1698/05 aveva in parte perso la sua portata sperimentale. L'integrazione tra politiche richiesta dal nuovo assetto regolamentare è centrata sulla dimensione dell'intervento e il Leader assurge a metodo di azione da promuovere sia con la politica di sviluppo rurale sia con quelle di coesione. Il Leader è pertanto strumento di sviluppo rurale quando opera unicamente con le risorse FEASR, diventa *Community-led local development* (CLLD) nel caso possa far leva anche su risorse provenienti dal FESR, dal FSE e dal FEAMP. Gli Stati membri saranno liberi di decidere la dimensione da dare allo strumento di approccio territoriale scegliendo tra programmazioni disgiunte, operando una demarcazione di natura territoriale o per tipologia di intervento a cui finalizzare da una parte il Leader e dall'altra il CLLD dei fondi strutturali; oppure potranno optare per una programmazione congiunta, con un programma territoriale multi-fondo che operi sulle singole esigenze di sviluppo locale.

Parallelamente alla approvazione definitiva delle basi giuridiche di riferimento (i regolamenti), alla definizione del budget finanziario e dell'Accordo di partenariato è stata avviata anche la fase di redazione dei Programmi di sviluppo rurale.

I regolamenti prevedono, infatti, che insieme all'Accordo di partenariato vengano trasmessi alla Commissione anche tutti i programmi, compresi quelli di sviluppo rurale. La redazione dei PSR non può prescindere dal confronto Mipaaf-Regioni di alcuni aspetti e soluzioni specifiche che possano contribuire a risolvere i problemi dell'agricoltura e delle

aree rurali italiana e che per il livello di dettaglio che richiederanno difficilmente entreranno all'interno dell'Accordo di partenariato.

Il dibattito è incentrato su una serie di argomenti tra cui spiccano le questioni legate alla gestione dei nuovi strumenti previsti per lo sviluppo rurale, l'integrazione/demarcazione con le altre politiche, la snellimento e la semplificazione delle procedure amministrative. Tra questi particolare attenzione è dedicata:

- alla possibilità di definizione di un programma nazionale per la gestione delle misure legate alla gestione del rischio e alla stabilizzazione del reddito;
- alla definizione e la gestione delle misure per l'innovazione. In questo caso da una parte si sta lavorando all'individuazione dei fabbisogni di innovazione, dall'altro alla creazione di gruppi operativi per l'innovazione capaci;
- alla possibilità di prevedere sottoprogrammi specifici, in particolare di sottoprogrammi per le aree montane;
- alla gestione del *Community-led local development* in logica multifondo o monofondo e quindi alla definizione delle regole del gioco che tale scelta determinerà;
- alla relazione tra la classificazione delle aree rurali previste dal PSN 2007-13 e le aree interne previste nell'Accordo di partenariato;
- al riparto delle risorse finanziarie, che non può prescindere dagli effetti della riforma del I pilastro e dalle modalità con cui verrà dato seguito alla regionalizzazione;
- all'individuazione di alcune "regole comuni" con riferimento, in particolare, alla capacità amministrativa e al soddisfacimento delle condizionalità ex ante, alla controllabilità delle misure e alla riduzione del tasso di errore, alle metodologie per la definizione dei costi standard e dell'ammissibilità delle spese, al calcolo dei premi agroambientali.

Il processo di programmazione post 2013 si è appena avviato ma è chiaro che sarà complesso, vista la necessità di superare le difficoltà incontrate in questa programmazione, spesso legate ai complessi meccanismi di *governance* e *delivery*, rispondere ai fabbisogni specifici e crescenti del settore agroalimentare e delle aree rurali, anche alla luce degli effetti della Riforma del I pilastro, ma anche creare un sistema capace di rispondere a regole, fabbisogni e sollecitazioni di natura differente indirizzati al raggiungimento di obiettivo condivisi a livello nazionale e comunitario.

Per quanto complesso, il sistema di programmazione concertata e inserito in una strategia sistemica potrebbe dare nuovo slancio alla politica di sviluppo rurale che nell'attuale fase di programmazione, fatte poche eccezioni (progetti integrati), è sembrata più rivolta ad affrontare problemi contingenti che a guidare lo sviluppo dei territori rurali italiani. Questo a patto che le Amministrazioni coinvolte siano capaci di riorganizzarsi con il fine di adeguare il sistema di gestione delle Politiche agli indirizzi comunitari e alle esigenze dei beneficiari finali.

BIBLIOGRAFIA

Commissione europea (2012), Position paper dei servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

Commissione europea (2011c), Proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) . COM(2011) 627

Commissione europea (2011b), Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio che detta disposizioni comuni per il Fondo europeo regionale, il fondo sociale europeo, il Fondo per la Coesione, il fondo europeo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo marittimo e per la pesca. COM(2011) 615 finale

Commissione europea (2011a), A budget for Europe 2020, COM (2011) 500 final, 29 June.

Commissione europea (2010), Comunicazione della Commissione UE "La Pac verso il 2020" COM (2010) 672

Ministero della Coesione territoriale (2012), Metodi e obiettivi per un uso efficiente dei Fondi comunitari 2014-2020.

Finito di stampare nel mese di luglio 2013
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
via di Pietralata, 157 - 00158 Roma