

associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e di politica agraria

agrire **regione europa**



LA SPESA PAC IN ITALIA (2008-2014)

Franco Sotte e Edoardo Baldoni

Collana Economia Applicata





associazione **AlessandroBartola**

LA SPESA PAC IN ITALIA (2008-2014)

Franco Sotte e Edoardo Baldoni

Collana Economia Applicata



Associazione Alessandro Bartola
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona

Collana Economia Applicata
Volume 4, anno 2016
Quaderno n. 3 del Comitato Scientifico CIA-AAB

ISBN 9788894062946

Il Comitato Scientifico CIA-AAB

La Confederazione Italiana Agricoltori, in collaborazione con l'Associazione Alessandro Bartola, ha istituito il Comitato Scientifico CIA-AAB al quale ha affidato il compito di realizzare alcuni studi su temi cruciali dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Italia. Il Comitato Scientifico CIA-AAB è coordinato da Franco Sotte e ne fanno parte Antonio Cristofaro, Roberto Esposti e Benedetto Rocchi. Ai suoi lavori collaborano ricercatori CREA e dirigenti e funzionari della Confederazione. Il Comitato Scientifico CIA-AAB si avvale anche di istituzioni di ricerca e di esperti esterni.

Questa ricerca è stata realizzata da Franco Sotte e da Edoardo Baldoni, rispettivamente professore ordinario e dottorando presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Franco Sotte ha scritto il testo. Edoardo Baldoni ha curato la gestione della base dati e realizzato le analisi statistiche.

Indice

1 INTRODUZIONE	3
2 LA BASE DATI E LA METODOLOGIA DI CLASSIFICAZIONE	5
2.1 LA BASE DATI.....	5
2.2 LO SCHEMA DI CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ADOTTATO.....	6
3 LA SPESA COMPLESSIVA.....	11
3.1 L'ANDAMENTO DEI PAGAMENTI PAC NEL TEMPO (2008-2014)	11
3.2 LA PAC NEL LUNGO PERIODO: I PAGAMENTI MEDI ANNUI 2008-2014.....	17
3.3 IL CONFRONTO DI PRODUTTIVITÀ TRA PAESI PER INDIRIZZO PRODUTTIVO.....	21
4 I BENEFICIARI DELLA PAC.....	31
4.1 L'EVOLUZIONE NEL TEMPO (2008-2014) DEI BENEFICIARI DELLA PAC	31
4.2 I BENEFICIARI DELLA PAC PER MISURE NEL 2014	35
4.3 LA SCOMPOSIZIONE DEI BENEFICIARI DELLA PAC PER MISURE	40
4.4 UN APPROFONDIMENTO SUI BENEFICIARI DELLA PAC	44
5 I PAGAMENTI UNITARI	51
5.1 PAGAMENTI MEDI PER BENEFICIARIO	51
5.2 LA CONCENTRAZIONE DEI PAGAMENTI.....	55
5.3 I PAGAMENTI UNITARI IN RAPPORTO AL PESO DELL'AGRICOLTURA	59
6 LA GEOGRAFIA DELLA PAC IN ITALIA	65
7 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	77
7.1 I PRINCIPALI RISULTATI EMERSI DALLA RICERCA	77
7.2 I POSSIBILI SVILUPPI DELL'ANALISI SVOLTA.....	80
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	83

1 Introduzione

La politica agricola comune rappresenta una componente molto consistente dell'intervento dell'Unione Europea a livello territoriale. Essa si articola in due pilastri finanziati da due fondi: rispettivamente il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Datele differenze tra i due pilastri (in termini di obiettivi e modalità di gestione), non si dispone generalmente di una valutazione complessiva. il 1° pilastro è infatti sostanzialmente definito direttamente a livello centrale europeo (e nazionale per le decisioni trasferite agli Stati membri nella nuova Pac 2014-2020) e le erogazioni sono effettuate a livello nazionale attraverso l'Agea o regionale, dove sono state costituite apposite agenzie regionali. Il 2° pilastro ha invece regia e gestione prevalentemente regionali nel quadro della *governance* multilivello della programmazione negoziata tra regioni, Stato e Commissione europea.

Obiettivo di questo lavoro è analizzare per gli anni dal 2008-2014 la spesa complessivamente erogata dalla Pac in termini di pagamenti effettivi, compresi i cofinanziamenti nazionali e regionali per la politica di sviluppo rurale. L'analisi è finalizzata a conoscere e comparare i livelli di spesa in termini di evoluzione temporale, di distribuzione sul territorio e tra i beneficiari. Al tempo stesso obiettivo della ricerca è approfondire la conoscenza, per quanto possibile sulla base dei dati disponibili, sulle caratteristiche dei suoi beneficiari.

Il capitolo che segue è dedicato alla presentazione della base dati su cui si è svolta la ricerca, all'illustrazione dei suoi contenuti e della metodologia utilizzata per l'aggregazione delle singole misure di politica agricola europea. Il capitolo successivo, il terzo, è dedicato all'analisi dei pagamenti complessivamente erogati attraverso la PAC. Il quarto capitolo esamina in dettaglio i beneficiari e le loro principali caratteristiche. Il quinto capitolo è dedicato all'analisi comparativa della spesa unitaria riferita sia ai beneficiari che al peso dell'agricoltura nel territorio espresso in termini di Superficie agricola utilizzata. Nel sesto capitolo è rappresentata la distribuzione dei pagamenti per ettaro tra gli oltre ottomila comuni italiani. L'ultimo capitolo, il settimo, riporta alcune considerazioni conclusive

nell'ambito di una valutazione complessiva della spesa Pac e della sua efficienza ed efficacia, con l'obiettivo di fornire elementi di giudizio per il suo miglioramento sia nella fase attuale di implementazione della Pac 2014-2020, che nella prospettiva imminente di avvio del confronto per la definizione della Pac post-2020.

2 La base dati e la metodologia di classificazione

2.1 La base dati

La base dati utilizzata in questa ricerca è costituita dalle informazioni che ogni agenzia di erogazione nazionale (per l'Italia l'AGEA) consegna alla Commissione europea a consuntivo dell'esercizio finanziario. I dati disponibili sulla spesa rappresentano i pagamenti effettivi erogati dai due pilastri della Pac ai quali si sommano i cofinanziamenti nazionali e regionali della politica di sviluppo rurale. Le informazioni disponibili nel data base per gli anni dal 2008 al 2014 sono raccolte nella Tab. 2.1. Nel corso degli anni il data base registra complessivamente 10.272.488 record di pagamenti, per un milione 718 mila beneficiari unici ed una spesa totale di 47.672 milioni di euro, al netto delle rettifiche effettuate per togliere i pochi valori negativi (0,7% del totale) dovuti a correzioni e restituzioni della spesa già erogata. Per il solo 2014 il database dispone di una informazione più dettagliata della spesa scomposta in 76 misure di politica agricola comune, successivamente riclassificata in 15 aggregati. La consistenza della spesa complessiva per il 2014, al netto delle rettifiche, è stata pari a 7.408 milioni di euro, per un milione 214 mila beneficiari unici.

L'analisi è stata possibile operando su due livelli. Il primo livello è consistito in una analisi dei pagamenti effettuati in Italia nei sette esercizi dal 2008 al 2014 (coprendo quindi per una grande estensione il periodo di programmazione comunitaria 2007-2013). Questa parte del lavoro è stata svolta su una base sintetica di aggregazione dei dati sui pagamenti in tre macro-categorie. La prima, denominata "Feaga diretti" raccoglie tutte le misure riconducibili alla tipologia dei pagamenti diretti inclusi i pagamenti erogati a titolo dell'art. 69 del Reg.73/2009. La seconda categoria, denominata "Feaga diversi" include tutte le misure del primo pilastro della Pac finanziate dal FEASR relative alle politiche di mercato ed all'applicazione della cosiddetta OCM unica. La terza categoria, denominata "Feasr + cofinanziamento" è relativa al totale di tutti i pagamenti (cofinanziamento incluso) erogati nel quadro della politica di sviluppo rurale. Obiettivo di questa

analisi, oltre quello di ricostruire la storia dei pagamenti Pac negli anni più recenti dei quali si hanno a disposizione i dati necessari è stato di fondare i giudizi su una solida base poliennale di gestione della spesa, prescindendo dai ritardi con cui alcune misure vengono talvolta tradotte in pagamenti effettivi e quindi dalle vicende congiunturali che possono alterare i risultati da un anno all'altro.

Tab. 2.1 - Le informazioni disponibili per beneficiario della Pac nel database utilizzato

Variabili disponibili nel database	Annotazioni
Tipo di pagamento	Feaga diretti / Feaga diversi / Feasr
Misura	Disponibile solo per il 2014
Età	Solo per le persone fisiche
Sesso	Solo per le persone fisiche
persona fisica o giuridica	
Comune	
Provincia	
Regione	
Importo Pac	Importo a valere su fondi comunitari
Cofinanziamento	Nazionale e regionale, solo per le misure del 2° pilastro
Importo complessivo	

Il secondo livello di analisi, riferito al solo esercizio 2014, il solo per il quale si disponeva delle informazioni necessarie, si è posto invece il compito di fornire una informazione più analitica, suddividendo le tre categorie del primo livello e aggregando allo scopo, per affinità di obiettivi, le singole misure della PAC.

2.2 Lo schema di classificazione delle misure adottato

Questo è lo schema di aggregazione e disaggregazione adottato.

1. "Feaga diretti": questa voce comprende tre misure:
 - a. i pagamenti diretti propriamente detti di cui ai Reg. 1698/2005 e 73/2009, Titolo III);
 - b. pagamenti accoppiati in base all'art.68 Reg. 73/2009 (fino al 2009 art.69, Reg. 1698/2005). Le misure accoppiate si configurano come pagamenti supplementari settoriali legati a specifiche produzioni e sono soggette ad un vincolo finanziario del 3,5% del massimale nazionale. I settori produttivi interessati sono stati soprattutto quelli zootecnici relativi a vacche nutrici, macellazione bovini, latte e ovicaprino. Ad essi sono spettati circa i due terzi di questo tipo di sostegno. Per il restante terzo sono stati finanziati i seguenti settori: tabacco, bieticolo, olio d'oliva, floricolo. L'Italia ha deciso di utilizzare tutto il plafond a sua disposizione per questo tipo di pagamenti.

- c. pagamenti disaccoppiati in base allo stesso art. 68, Reg. 73/2009 (fino al 2009 art.69, Reg. 1698/2005). Le misure disaccoppiate sono sostegni orizzontali rivolti a tutti i settori produttivi. Queste hanno riguardato in particolare due tipologie di aiuto: uno ai produttori delle regioni centromeridionali che praticano l'avvicendamento triennale con colture proteiche o oleaginose; l'altro a favore degli agricoltori che hanno stipulato polizze assicurative agevolate per la copertura di rischi di perdite economiche causate da avversità atmosferiche sui raccolti e da malattie delle piante e degli animali.
2. "Feaga diversi": la voce comprende tutti gli altri pagamenti del Feaga, cioè del primo pilastro, connessi alla Ocm unica ed alle politiche di mercato. Essi riguardano una lunga lista di interventi di mercato che sono riassunti nei seguenti elenchi:
- a. Restituzioni. Il primo raggruppamento comprende i residui pagamenti dovuti a norma del Reg. 1784/2003 per misure di intervento protezionistico sui mercati. Queste includono i premi all'esportazione in particolare per cereali, riso, prodotti lattiero-caseari, carni bovine, animali vivi, carni suine, pollame ed altre produzioni minori.
 - b. Organizzazioni dei produttori. Include il Fondo operativo delle OP (Reg. 1234/2007).
 - c. Vitivinicolo. Il raggruppamento di misure, secondo quanto disposto dal Reg. 1234/2007, comprende soprattutto la promozione del vino sui mercati dei paesi terzi, la ristrutturazione e riconversione dei vigneti, la vendemmia verde, l'assicurazione del raccolto, gli investimenti, la distillazione dei sottoprodotti, ecc.
 - d. Frutta e latte nelle scuole. È un intervento, regolato dal Reg. 1234/2007, rivolto ai bambini e ai ragazzi in età scolare con due obiettivi: migliorare il mercato di questi prodotti e, al tempo stesso, stimolare il consumo di due alimenti chiave nelle buone abitudini alimentari.
 - e. Miglioramento della qualità dei prodotti. È l'aggregato di interventi di promozione riferiti in particolare all'olio di oliva, sulla base dei Regg. 1234/2007 e 1308/2013.
3. "Feasr + cofinanziamento" comprende i pagamenti erogati dal 2° pilastro della PAC in attuazione della politica europea di sviluppo rurale (Regg. 1698/2005 e 73/2009), consistenti nel totale delle erogazioni del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Feasr) e del cofinanziamento a carico dei bilanci nazionale e regionali. Dato il periodo di tempo coperto dalla ricerca, l'organizzazione delle misure della politica di sviluppo rurale nel 2014 segue ancora lo schema fondato sugli Assi della passata programmazione 2007-2013. L'esercizio 2014 è ancora organizzato su quella base, sia perché i pagamenti sono sostanzialmente legati ai vecchi Programmi di Sviluppo Rurale in base alla

regola cosiddetta dell' "n+2"¹, sia perché la nuova programmazione (che risponderebbe ad una diversa classificazione) 2014-2020 di fatto non si è tradotta in quell'anno in provvedimenti esecutivi. Riprendendo una metodologia già utilizzata in passato (Sotte, 2009), le vecchie misure sono state aggregate come segue:

- a. Formazione e Assistenza Tecnica. In questo gruppo sono comprese le seguenti misure: 111: azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, 114: ricorso a servizi di consulenza, 115: avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione, 511: assistenza tecnica.
- b. Ricambio generazionale. La politica sottostante aggrega le misure associabili al turnover nelle campagne: 112: insediamento di giovani agricoltori, 113: prepensionamento.
- c. Politica strutturale. La politica strutturale raggruppa tutte le misure destinate al sostegno degli investimenti migliorativi delle strutture aziendali agricole: 121: ammodernamento delle aziende agricole, 123: accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, 124: promozione dello sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale, 125: infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, 126: ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione, 144: aziende in via di ristrutturazione a seguito di una riforma dell'organizzazione comune di mercato.
- d. Qualità alimentare. Include le misure dello sviluppo rurale volte al sostegno dei regimi di qualità: 131: rispetto dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria, 132: partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare, 133: attività di informazione e promozione.
- e. Politica agro-ambientale. L'aggregato, raccoglie tutte le misure destinate al sostegno della relazione agricoltura ambiente: 211: indennità compensative degli svantaggi naturali a favore degli agricoltori delle zone montane, 212: indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali diverse dalle zone montane, 213: indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE, 214: pagamenti agroambientali, 215: pagamenti per il benessere degli animali, 216: investimenti non produttivi.
- f. Politica forestale. 122: accrescimento del valore economico delle foreste, 221: primo imboschimento di terreni agricoli, 222: primo impianto di

¹ La cosiddetta regola dell' n+2 prevede che la Commissione proceda al disimpegno automatico dei fondi stanziati per un programma operativo in un esercizio se questi non si traducono in un pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio. In base a questa norma, i pagamenti della programmazione 2007-2013 si sono conclusi il 31 dicembre 2015, due anni dopo l'ultimo esercizio.

sistemi agroforestali su terreni agricoli, 223: primo imboscamento di terreni non agricoli, 225; pagamenti silvo-ambientali, 226: ricostituzione del potenziale produttivo forestale e interventi preventivi, 227: investimenti non produttivi

- g. Diversificazione, qualità della vita e Leader. L'ultimo aggregato comprende tutte le misure ricomprese nei vecchi Assi 3 e 4: 311: diversificazione verso attività non agricole, 312: creazione e sviluppo di imprese, 313: incentivazione di attività turistiche, 321: servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, 322: sviluppo e rinnovamento dei villaggi, 323: tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, 331: formazione e informazione, 412: attuazione di strategie di sviluppo locale per ambiente/gestione del territorio, 413: attuazione di strategie di sviluppo locale per qualità di vita/diversificazione, 421: progetti di cooperazione, 431: gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze e animazione sul territorio.

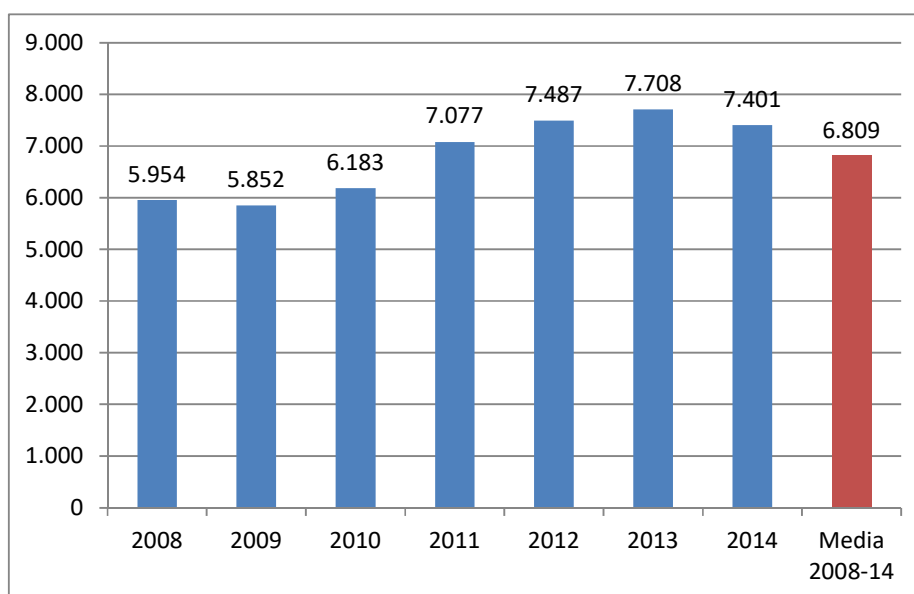
3 La spesa complessiva

3.1 L'andamento dei pagamenti Pac nel tempo (2008-2014)

Una prima lettura sintetica della spesa PAC erogata in Italia nel periodo 2008-2014, incluso il cofinanziamento nazionale e regionale alla politica di sviluppo rurale, è presentata in Fig. 3.1.

Nel periodo in esame sono stati pagati in media 6.809 milioni di euro l'anno secondo una progressione crescente tra il minimo di 5.852 milioni di euro nel 2009 ed il massimo di 7.708 milioni di euro nel 2013. Nel 2014 si è scesi leggermente a 7.401 milioni di euro.

Fig. 3.1 - Evoluzione dei pagamenti Pac in Italia (compreso il cofinanziamento del 2° pilastro) (in milioni di euro)



Il peso percentuale delle tre componenti Feaga diretti, Feaga diversi e Feasr + cofinanziamento è illustrato in Tab. 3.1.

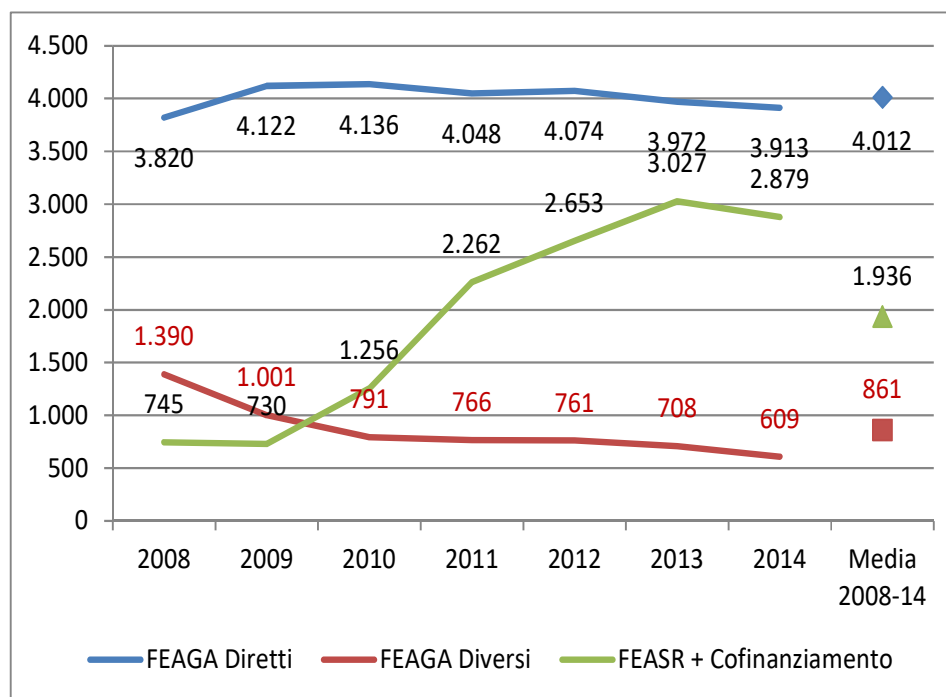
Esse rappresentano rispettivamente, nella media dell'intero periodo, il 58,9%, il 12,6% ed il 28,4%.

Tab. 3.1 - I pagamenti Pac (compreso il cofinanziamento del 2° pilastro) in Italia per grandi aggregazioni di spesa (milioni di euro)

Pagamenti (VA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
FEAGA Diretti	3.820	4.122	4.136	4.048	4.074	3.972	3.913	4.012
FEAGA Diversi	1.390	1.001	791	766	761	708	609	861
FEASR + Cofin.	745	730	1.256	2.262	2.653	3.027	2.879	1.936
Totale PAC	5.954	5.852	6.183	7.077	7.487	7.708	7.401	6.809
Pagamenti (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
FEAGA Diretti	64,1	70,4	66,9	57,2	54,4	51,5	52,9	58,9
FEAGA Diversi	23,3	17,1	12,8	10,8	10,2	9,2	8,2	12,6
FEASR + Cofin.	12,5	12,5	20,3	32,0	35,4	39,3	38,9	28,4
Totale PAC	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Come si può verificare nella esposizione analitica di tale spesa presentata in questa stessa tabella ed illustrata in Fig. 3.2, tale dinamica è spiegata da un andamento decisamente diverso delle tre principali componenti della spesa.

Fig. 3.2 - Evoluzione per grandi aggregati dei pagamenti Pac in Italia (2008-14) (milioni di euro)



I pagamenti Feaga diretti, eccetto un balzo in avanti di circa 300 milioni di euro nel 2009 in relazione alla soppressione di alcune Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), segnatamente zucchero² e tabacco³, ed all'estensione del diritto ai pagamenti diretti anche agli agricoltori impegnati in quelle produzioni, si sono mantenuti ad un livello pressoché costante nel periodo con un leggero calo negli ultimi anni.

Questo andamento trova riscontro in quasi tutte le Regioni, come si può osservare in Tab. 3.2, seppure con alcune oscillazioni.

Ma alla fine del periodo nel 2014, rispetto all'inizio di sette anni prima nel 2008, la quota di pagamenti ricevuti dalle singole regioni resta con piccole variazioni praticamente immutata.

² La riforma dell'OCM Zucchero è stata avviata con i Regg. 318/2006 e 319/2006, ed è stata confermata con i Regg. 1260/2007 e 1261/2007. La riforma, attuata gradualmente tra il 2007 ed il 2010, ha consistito nella riduzione progressiva del prezzo di riferimento dello zucchero, compensata da pagamenti diretti disaccoppiati confluiti nel pagamento unico aziendale, subordinati al rispetto di norme di gestione ambientale e del territorio,

³ La riforma dell'OCM Tabacco è stata avviata nel 2004 con il Reg. 864/2004. Essa è entrata in vigore nel 2006, anno in cui è iniziato un periodo transitorio fino al 2009 di disaccoppiamento parziale del sostegno. Dal 2010, anno di entrata a regime della riforma, l'aiuto al tabacco è stato totalmente disaccoppiato dalla produzione e il relativo sostegno è confluito per il 50% nel regime di pagamento unico e per l'altro 50% nella politica di sviluppo rurale.

Tab. 3.2 - I pagamenti per i pagamenti diretti nelle Regioni e Province Autonome italiane 2008-2014 (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
Piemonte	342,2	349,6	345,0	357,8	355,2	346,3	336,7	347,5
Valle d'Aosta	2,8	2,7	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	2,9
Lombardia	509,8	527,3	524,2	528,5	520,8	511,0	500,5	517,4
Alto Adige	14,5	14,3	14,7	24,4	23,1	23,6	23,7	19,8
Trentino	8,8	7,6	8,3	16,1	16,0	18,1	17,8	13,2
Veneto	429,3	434,2	453,1	406,5	403,1	389,7	385,8	414,5
Friuli-Venezia Giulia	72,6	72,6	73,9	73,1	72,3	71,7	69,4	72,2
Liguria	7,4	7,1	7,2	7,9	8,3	8,6	11,2	8,2
Emilia-Romagna	269,8	342,0	345,9	352,1	371,0	320,2	342,8	334,8
Toscana	154,1	160,0	160,5	163,1	168,0	165,9	160,3	161,7
Umbria	136,4	134,9	136,2	95,3	97,0	94,9	92,7	112,5
Marche	135,3	136,3	138,3	142,3	142,2	144,9	142,6	140,3
Lazio	163,3	171,2	170,3	172,4	175,0	173,2	167,1	170,4
Abruzzo	65,1	68,0	62,9	64,7	65,7	65,3	64,4	65,1
Molise	48,1	51,1	50,3	51,0	51,5	51,1	50,0	50,4
Campania	220,1	235,3	231,7	177,9	177,7	174,5	170,4	198,2
Puglia	488,6	551,6	552,1	546,8	554,7	550,6	539,7	540,6
Basilicata	99,1	108,2	107,2	113,2	116,7	113,2	111,3	109,8
Calabria	245,6	289,4	288,0	282,7	282,4	273,2	265,6	275,3
Sicilia	254,3	305,7	308,8	314,4	312,7	314,9	302,8	301,9
Sardegna	152,2	152,9	154,8	155,1	157,4	158,5	154,6	155,1
Italia	3.819,6	4.122,0	4.136,1	4.048,3	4.073,5	3.972,0	3.912,8	4.012,1

Ritornando sulla Fig. 3.2, i pagamenti Feaga diversi mostrano per gli stessi motivi illustrati per i pagamenti diretti (chiusura soprattutto delle vecchie OCM zucchero e tabacco) due picchi nei primi anni ed un'ulteriore diminuzione, seppure meno marcata, nei successivi in relazione alla graduale soppressione (con l'*Health Check* del 2009, Reg. 73/2009) degli ultimi pagamenti accoppiati. Tra questi, ad esempio, può essere ricordato l'aiuto alla trasformazione dei foraggi essiccati, soppresso nel 2012. Con l'aiuto della Tab. 3.3, si può osservare come l'andamento di questa componente della spesa PAC sia stato particolarmente singolare. In relazione alla soppressione dell'OCM zucchero, spicca tra tutte le Regioni il caso dell'Emilia-Romagna, dove nel 2008 vengono versati pagamenti per un importo di 269,8 Milioni di euro, pari a quasi quanto ricevuto da tutte le altre regioni sommate

assieme. Il peso di questa regione resta comunque consistente anche dopo la flessione intervenuta negli anni successivi. Per le stesse ragioni ed anche per la propria specializzazione vitivinicola, soltanto il Veneto può essere avvicinato all'Emilia-Romagna sia pure ad un certo distacco.

Sul fronte opposto, diverse regioni mostrano di beneficiare per piccolissimi importi di questa politica, specie negli anni terminali del periodo trattato. A parte il caso della Valle d'Aosta, ci riferiamo al Friuli Venezia Giulia, alla Liguria, all'Umbria, al Molise, alla Basilicata, anche alla Calabria ed infine alla Sardegna.

Tab. 3.3 - I pagamenti per l'OCM unica e le politiche di mercato nelle Regioni e Province Autonome italiane 2008-2014 (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
Piemonte	40,1	24,9	31,3	27,6	39,0	42,6	33,1	34,1
Valle d'Aosta	0,0	0,1	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,2
Lombardia	129,2	94,4	44,4	44,9	60,6	60,6	30,8	66,4
Alto Adige	40,5	43,4	35,1	28,8	33,3	50,3	31,7	37,6
Trentino	13,9	21,7	20,1	17,2	17,4	21,1	22,2	19,1
Veneto	102,3	99,0	100,2	85,9	104,1	99,3	70,9	94,5
Friuli-Venezia Giulia	20,2	10,2	12,9	11,8	14,9	12,8	13,2	13,7
Liguria	1,1	1,0	0,8	1,0	1,0	0,7	0,8	0,9
Emilia- Romagna	628,7	324,1	190,7	196,8	171,2	119,7	125,0	250,9
Toscana	23,3	14,0	26,0	28,8	36,6	37,6	34,5	28,7
Umbria	15,5	11,3	14,0	8,2	8,5	5,4	6,3	9,9
Marche	33,7	46,5	27,3	25,7	28,6	10,0	8,4	25,7
Lazio	57,7	59,4	51,0	53,6	52,9	44,1	46,3	52,1
Abruzzo	14,9	23,0	30,0	30,3	17,2	23,3	14,7	21,9
Molise	8,9	5,7	8,2	4,7	10,9	4,3	2,7	6,5
Campania	53,6	25,9	18,4	20,9	31,3	29,9	23,8	29,1
Puglia	45,0	76,0	80,1	67,9	43,9	58,3	45,6	59,5
Basilicata	5,1	4,6	4,1	5,2	4,1	4,3	4,4	4,5
Calabria	38,4	14,8	14,6	14,5	14,1	15,4	16,4	18,3
Sicilia	104,6	94,6	76,5	85,4	63,1	61,6	70,9	79,5
Sardegna	13,3	6,2	5,8	6,8	7,4	6,8	7,3	7,7
Italia	1.390,1	1.000,8	791,5	766,1	760,9	708,2	609,3	861,0

Sono però i pagamenti Feasr (+ cofinanziamento) che spiegano più degli altri l'andamento crescente della spesa totale Pac nel periodo analizzato. Questi infatti, in relazione alle difficoltà di avvio della programmazione settennale della politica di sviluppo rurale per gli anni dal 2007 al 2013, non raggiungono i 750 milioni di euro/anno nei primi due anni, per poi salire rapidamente di quattro volte fino ad oltre 3.000 milioni di euro, passando quindi dal 12,5% del totale di tutta la spesa a quasi il 40% a fine periodo. In sostanza la figura segnala che la politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha necessitato di almeno tre anni di avvio ed è entrata a regime a partire dal quarto anno. Si tenga conto peraltro che le erogazioni per lo sviluppo rurale nei primi anni del periodo di programmazione sono state in parte realizzate per pagare (in ritardo) i cosiddetti "trascinamenti", cioè domande di finanziamento che avevano concluso positivamente tutto l'iter burocratico nella programmazione precedente, ma che non erano state finanziate perché in sovrannumero rispetto alle risorse di bilancio a disposizione.

Questo del ritardo è un fenomeno che certamente si sta ripetendo anche nella gestione della politica di sviluppo rurale corrente. La situazione è aggravata dai maggiori ritardi con cui anche questa volta si è proceduto innanzitutto a livello comunitario: la promulgazione dei regolamenti è avvenuta il 17 dicembre 2013, cioè soltanto 14 giorni prima dell'avvio formale, il 1 gennaio 2014, del nuovo settennato di programmazione. Successivamente la fase di programmazione negoziata tra Regioni, Stati membri e Commissione europea si è prolungata nel tempo⁴, tanto che le regioni più solerti sono riuscite ad emanare i primi bandi di fatto soltanto nel 2016.

Con l'ausilio della Tab. 3.4 si può osservare come quasi tutte le regioni riescano soltanto dopo tre o quattro anni a mandare a regime i propri programmi di sviluppo rurale. Due regioni: Piemonte e Veneto, nel 2008 riescono a pagare somme inferiori al 10% della propria media nell'intero periodo. Poco distante si trova la Campania, che poi riuscirà a riprendersi con notevoli risultati in termini di pagamenti. Altre regioni evidentemente riescono a mostrarsi da questo punto di vista apparentemente più virtuose, ma presumibilmente il risultato si lega, oltre che ai trascinamenti, ai ritardi nel pagamento degli stanziamenti della programmazione precedente. È questo il caso di Sicilia e Puglia che esibiscono pagamenti per importi superiori nel 2008 rispetto al 2009. È il caso di ricordare a riguardo che, in applicazione della regola dell' "n+2", il 2008 è l'anno terminale dal punto di vista dei pagamenti della spendibilità dei fondi del Quadro Finanziario Poliennale 2000-2006.

⁴ Si consideri che, nonostante l'avvio formale della politica di sviluppo rurale sia avvenuto il 1 gennaio 2014 (mentre l'avvio dei pagamenti diretti era stato procrastinato di un anno, al 2015) l'approvazione definitiva dei Programmi di sviluppo rurali delle Regioni italiane è avvenuta tra il 26/05/2015 (Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Veneto) ed il 24/11/2015 (Puglia e Sicilia).

Un caso particolarmente contro-tendenza è quello delle Marche, regione che nel 2008 realizza pagamenti pari a circa il doppio di quanto riuscirà a fare negli anni successivi, fino al 2014.

Tab. 3.4 - I pagamenti per la politica di sviluppo rurale nelle Regioni e Province Autonome italiane 2008-2014 (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
Piemonte	9,6	57,0	69,6	138,5	173,2	190,1	186,4	117,8
Valle d'Aosta	14,2	0,7	24,3	25,4	21,8	5,7	5,8	14,0
Lombardia	43,4	49,7	96,8	128,8	200,8	295,0	213,7	146,9
Alto Adige	33,9	42,5	60,8	45,6	41,3	45,7	45,4	45,0
Trentino	42,9	16,4	19,3	48,3	58,6	42,1	31,5	37,0
Veneto	11,6	55,2	93,0	160,8	167,9	248,3	248,8	140,8
Friuli-Venezia Giulia	13,4	21,3	7,5	20,9	37,6	37,4	29,2	23,9
Liguria	12,5	18,4	20,9	32,0	39,9	31,8	27,9	26,2
Emilia-Romagna	33,7	33,9	124,2	170,3	149,1	241,9	251,6	143,5
Toscana	33,0	31,2	92,7	87,5	138,7	186,8	211,6	111,6
Umbria	18,3	42,0	63,1	72,6	120,2	85,9	74,1	68,0
Marche	76,0	30,6	43,7	32,9	40,0	38,8	48,4	44,3
Lazio	37,4	28,1	62,5	172,6	170,9	159,4	125,0	108,0
Abruzzo	19,1	19,6	27,2	58,0	56,9	50,1	38,4	38,5
Molise	12,9	12,5	8,6	9,4	22,1	30,5	26,3	17,5
Campania	19,7	51,2	119,9	240,1	201,2	267,7	310,5	172,9
Puglia	62,2	31,3	36,7	306,1	215,0	275,6	249,5	168,1
Basilicata	26,3	25,1	23,0	52,9	93,0	118,3	77,8	59,5
Calabria	30,2	35,6	21,3	175,6	150,8	200,3	148,8	109,0
Sicilia	108,4	66,9	121,7	177,0	393,9	332,9	381,3	226,0
Sardegna	85,9	60,3	119,0	107,0	159,8	143,4	146,8	117,4
Italia	744,6	729,6	1.255,6	2.262,1	2.652,8	3.027,5	2.878,9	1.935,8

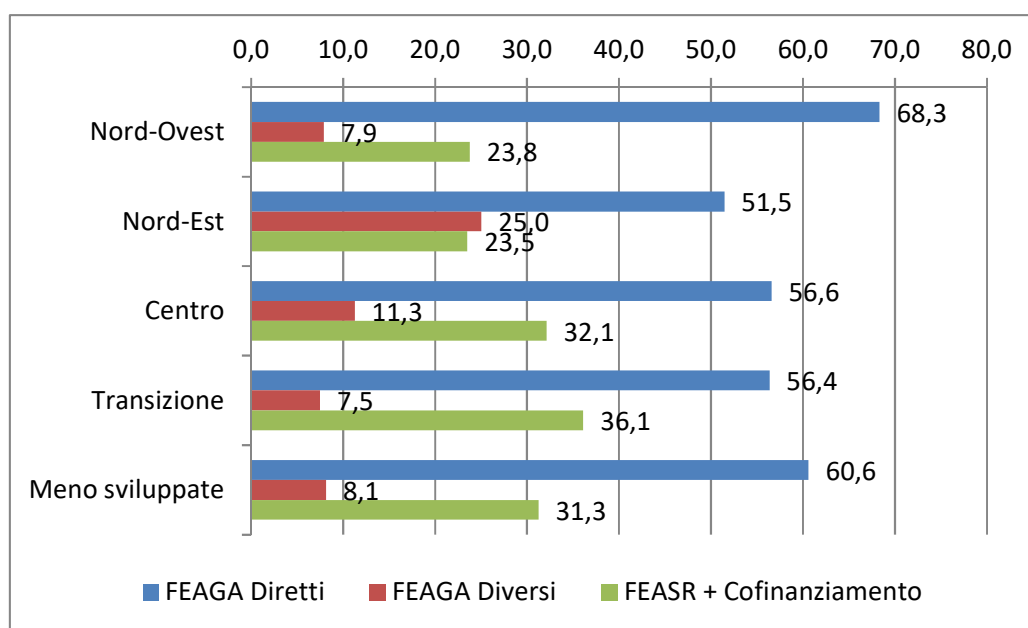
3.2 La Pac nel lungo periodo: i pagamenti medi annui 2008-2014

Osservando la spesa per aggregati di regioni del Paese⁵ con l'aiuto della Fig. 3.3 e per regioni (Tab. 3.5) si nota come la composizione della spesa Pac si

⁵ Per opportunità di sintesi le Regioni sono state aggregate in macroregioni, corrispondenti alle ripartizioni geografiche per Nord-Ovest, Nord-Est e Centro e, nel caso del Mezzogiorno, alla nuova classificazione delle regioni Nuts2 europee dal

diversifichi in maniera significativa passando da una parte all'altra del Paese. In particolare, nelle regioni padane del Nord: Lombardia, Piemonte, Veneto e anche Friuli Venezia Giulia, i pagamenti diretti costituiscono una percentuale particolarmente elevata rispetto alle altre aree del Paese. Lo stesso fenomeno riguarda le regioni olivicole del Mezzogiorno: Puglia e Calabria e, in secondo piano, le regioni a forte specializzazione cerealicola Marche e Molise.

Fig. 3.3 - La spesa Pac in Italia per raggruppamenti di regioni (distribuzione percentuale dei pagamenti medi 2008-14)



La componente della spesa Feaga diversi presenta i valori percentualmente massimi nelle regioni bieticole (in particolare in Emilia-Romagna) e nelle due province autonome di Trento e Bolzano. Questa concentrazione di spesa presenta comunque anche una concentrazione temporale nei primi due esercizi considerati (2008 e 2009) in relazione alla citata riforma delle Ocm zucchero e tabacco.

Infine, la spesa Feasr + cofinanziamento raggiunge percentuali elevate in generale nelle regioni meno interessate ai pagamenti diretti e all'OCM unica: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e soprattutto Liguria al Nord; Toscana, Umbria e Lazio al Centro; Campania Basilicata, Sicilia e Sardegna nel Mezzogiorno.

punto di vista della programmazione pluriennale 2014-2020 che distingue le cosiddette "Regioni meno sviluppate" (Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia) e le cosiddette "Regioni in transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Tab. 3.5 - Pagamenti Pac nelle Regioni italiane (media 2008-14)

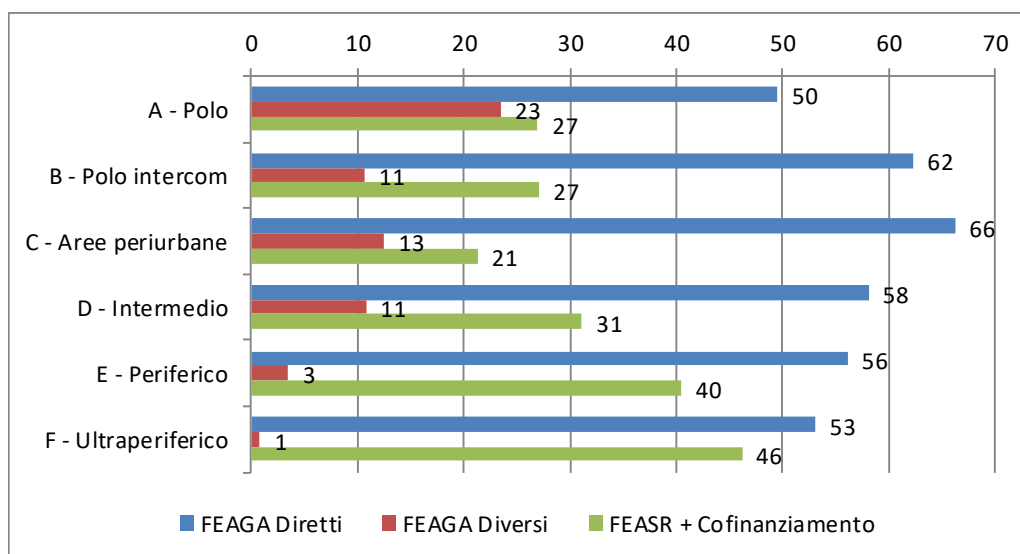
	Milioni di euro				Valori percentuali			
	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin	Totale PAC	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin	Totale PAC
Piemonte	347,5	34,1	117,8	499,4	69,6	6,8	23,6	100,0
Valle d'Aosta	2,9	0,2	14,0	17,0	17,1	0,9	82,0	100,0
Lombardia	517,4	66,4	146,9	730,7	70,8	9,1	20,1	100,0
Alto Adige	19,8	37,6	45,0	102,3	19,3	36,7	44,0	100,0
Trentino	13,2	19,1	37,0	69,3	19,1	27,5	53,4	100,0
Veneto	414,5	94,5	140,8	649,9	63,8	14,5	21,7	100,0
Friuli-Venezia Giulia	72,2	13,7	23,9	109,9	65,8	12,5	21,8	100,0
Liguria	8,2	0,9	26,2	35,3	23,3	2,6	74,1	100,0
Emilia-Romagna	334,8	250,9	143,5	729,3	45,9	34,4	19,7	100,0
Toscana	161,7	28,7	111,6	302,0	53,5	9,5	37,0	100,0
Umbria	112,5	9,9	68,0	190,4	59,1	5,2	35,7	100,0
Marche	140,3	25,7	44,3	210,4	66,7	12,2	21,1	100,0
Lazio	170,4	52,1	108,0	330,5	51,5	15,8	32,7	100,0
Abruzzo	65,1	21,9	38,5	125,5	51,9	17,5	30,6	100,0
Molise	50,4	6,5	17,5	74,4	67,8	8,7	23,5	100,0
Campania	198,2	29,1	172,9	400,3	49,5	7,3	43,2	100,0
Puglia	540,6	59,5	168,1	768,2	70,4	7,8	21,9	100,0
Basilicata	109,8	4,5	59,5	173,9	63,2	2,6	34,2	100,0
Calabria	275,3	18,3	109,0	402,5	68,4	4,5	27,1	100,0
Sicilia	301,9	79,5	226,0	607,5	49,7	13,1	37,2	100,0
Sardegna	155,1	7,7	117,4	280,2	55,3	2,7	41,9	100,0
Italia	4.012	861	1.936	6.809	58,9	12,6	28,4	100,0

Un approfondimento di rilevante interesse sulla spesa PAC è esposto in Fig. 3.4, dove la distribuzione sul piano territoriale della spesa complessiva della PAC è stata analizzata utilizzando la classificazione dei Comuni italiani proposta dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero per lo Sviluppo Economico (Lucatelli, 2012).

Su quella base i Comuni italiani sono classificati in: (1) Poli; (2) Poli intercomunali; (3) Aree periurbane; (4) Aree intermedie; (5) Aree periferiche; (6) Aree ultraperiferiche (DPS, 2013). In una classificazione dicotomica, i primi tre

raggruppamenti (Poli, Poli intercomunali e Aree periurbane sono aggregati sotto la voce “Centri”, ed i tre successivi raggruppamenti (Aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche) sono aggregati sotto la voce “Aree interne”.

Fig. 3.4 - Composizione dei pagamenti PAC (media 2008-2014) in relazione alla localizzazione del Comune del beneficiario (valori percentuali)



I Poli e i Poli intercomunali sono considerati tali se nell’ambito del singolo Comune o a dimensione intercomunale si dispone di: (a) offerta completa di scuole secondarie superiori; (b) strutture sanitarie sedi di Dipartimento emergenziale sanitario (DEA) di I livello; (c) stazioni ferroviarie di tipo almeno silver⁶. Le altre quattro classificazioni sono calcolate sulla base dell’indice di distanza in minuti dal polo più prossimo, considerando come discriminanti le soglie di 20, 40 e 75 minuti. La Fig. 3.4 mostra come i pagamenti Feaga diretti trovino i propri massimi nei Centri (specie nei Poli intercomunali e Aree periurbane) per poi degradare significativamente e sistematicamente passando alle aree interne dal livello intermedio a quello ultraperiferico. Analogamente, i pagamenti Feaga diversi hanno una tendenza a concentrarsi nei Centri (specie nei Poli) mostrando anch’essi la propensione a perdere peso in relazione all’aumento del livello di perifericità, tanto da avere un ruolo pressoché irrilevante nei Comuni periferici e ultraperiferici. All’opposto, i pagamenti Feasr+ cofinanziamento si concentrano nelle aree interne tanto che nei Comuni ultraperiferici la loro incidenza approssima in percentuale sul totale della PAC quella dei pagamenti diretti.

⁶ Si tratta di stazioni medio-piccole, con frequentazione consistente (generalmente maggiore di 2.500 frequentatori medi/giorno circa) e servizi per la lunga, media e breve percorrenza.

3.3 Il confronto di produttività tra paesi per indirizzo produttivo

Come già annunciato, il database disponibile consente (purtroppo per il solo 2014) un approfondimento interessantissimo all'interno dei tre raggruppamenti di spesa finora presentati. È ciò che viene proposto nella Tab. 3.6 che segue.

Trattandosi di un anno in cui, sulla base della citata regola dell' n+2, è stato ancora possibile pagare impegni della politica di sviluppo rurale assunti nella vecchia programmazione 2007-2013, il peso della politica di sviluppo rurale appare molto consistente (38,9%) dati i noti ritardi in cui si sono venute a trovare diverse regioni soprattutto meridionali ed in particolare regioni cosiddette "convergenza" (cioè con un Pil pro capite inferiore al 75% del Pil pro-capite medio dell'intera Unione europea: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) alle quali erano destinati fondi superiori che alle altre regioni.

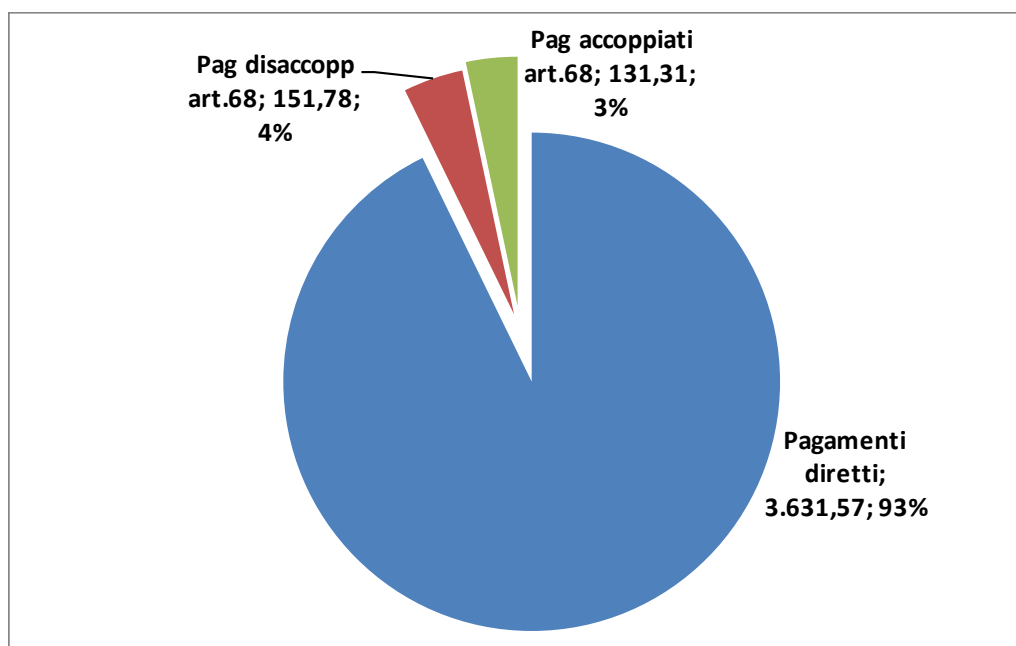
Tab. 3.6 - I pagamenti Pac nel 2014 per gruppi di misure (milioni di euro)

	Pagamenti 2014		
	Milioni di euro	% su totale Pac	% sul pilastro
Pagamenti diretti	3.631,6	49,0	80,3
Aiuti diretti disaccoppiati art.68	151,8	2,0	3,4
Aiuti diretti accoppiati art.68	131,3	1,8	2,9
<i>1° PIL-Pagamenti diretti</i>	<i>3.914,7</i>	<i>52,8</i>	<i>86,5</i>
Restituzioni	2.774,2	0,0	0,1
Organizzazioni dei Produttori	218,7	3,0	4,8
Vitivinicolo	325,5	4,4	7,2
Frutta latte nelle scuole	19,3	0,3	0,4
Qualità e promozione	43,1	0,6	1,0
<i>1° PIL-Altri pagamenti</i>	<i>609,4</i>	<i>8,2</i>	<i>13,5</i>
TOTALE 1° PILASTRO	4.524,0	61,1	100,0
formazione e AT	96,3	1,3	3,3
ricambio generazionale	62,9	0,8	2,2
Politica strutturale	907,1	12,2	31,5
Qualità alimentare	36,6	0,5	1,3
agro-ambientale	974,6	13,2	33,8
forestale	260,2	3,5	9,0
diversificazione, q.tà vita, Leader	545,4	7,4	18,9
TOTALE 2° PILASTRO	2.883,1	38,9	100,0
TOTALE PAC	7.407,2	100,0	

L'analisi consente comunque di entrare nei dettagli rispetto all'aggregazione di spesa in tre raggruppamenti (Feaga diretti, Feaga diversi e Feasr + cofinanziamento) ai quali si è stati costretti nell'analisi storica fin qui proposta.

In Fig. 3.5 la spesa classificata come Feaga diretti, che in quell'anno ha riguardato pagamenti per un totale di 3.915 milioni di euro (il 53% del totale Pac) è scomposta in tre componenti. I pagamenti diretti propriamente detti con 3.632 milioni di euro rappresentano la parte di gran lunga preponderante dei Feaga diretti (93%), mentre i pagamenti erogati in base all'art.68 Reg. 73/2009, siano essi accoppiati o disaccoppiati hanno un peso relativamente modesto: complessivamente 283 milioni di euro (il 7% del plafond totale per i pagamenti diretti), ancorché possano essere rilevanti settorialmente e in specifici territori. Il peso in questa componente della spesa accoppiata è comunque destinato a crescere nella nuova programmazione 2014-2020 in relazione all'aumento dei fondi (più che raddoppiato) a disposizione per questo tipo di interventi, che sono cresciuti fino ad un massimo del 13% del plafond nazionale per i pagamenti diretti più un ulteriore 2% per colture proteiche.

Fig. 3.5 - La torta dei pagamenti diretti 2014 (milioni di euro)

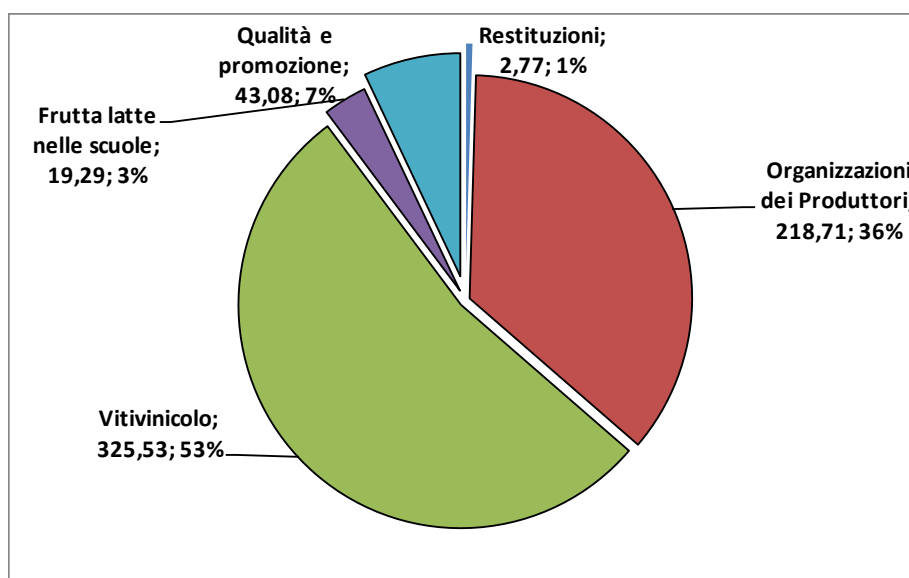


La rappresentazione analitica per misure dei pagamenti Feaga diversi è riprodotta in Fig. 3.6. Il peso delle restituzioni, un tempo ben più consistente, come era da attendersi è molto modesto non arrivando a 3 milioni di euro (l'1% dei Feaga

diversi). Ovviamente ciò è l'effetto delle varie e successive riforme che hanno progressivamente attenuatogli interventi alle frontiere, fino quasi ad annullarli e a renderli comunque attivi solo in casi eccezionali di prezzi eccessivamente bassi o di penuria di prodotti. D'altra parte, bisogna tenere conto anche della peculiare condizione italiana di paese prevalentemente importatore di prodotti agricoli e di esportatore piuttosto di prodotti alimentari trasformati.

La spesa per il sostegno delle Organizzazioni dei produttori è invece un aggregato di relativa importanza. Con 219 milioni di euro rappresenta da solo il 36% del bilancio complessivo erogato nell'anno nella categoria dei pagamenti Feaga diversi. Si tratta di una spesa che tenderà a crescere con la nuova programmazione, in relazione all'estensione del sostegno UE alle OP, AOP e OI in tutti i comparti, oltre quello tradizionale dell'ortofrutta (Frascarelli, 2016). Il sostegno al comparto vitivinicolo è di gran lunga la componente preponderante (325 milioni di euro, il 53% dell'aggregato). Il programma Frutta e latte nelle scuole sfiora nel 2014 i 20 milioni di euro (3%) del Feaga diversi. Infine la misura "Miglioramento della qualità dei prodotti" finalizzata in particolare all'olio di oliva conta per 43 milioni di euro (7%).

Fig. 3.6 – La torta dei Pagamenti del 1° pilastro per le misure di mercato e l'OCM unica (milioni di euro)



Per offrire un dettaglio regionale, la Tab. 3.7 e la Tab. 3.8 presentano la spesa del 1° pilastro suddivisa per i principali aggregati di misure. In generale i pagamenti

diretti assicurano la fetta del leone del sostegno del 1° pilastro alle agricolture regionali (80,3% in media nazionale ma con punte del 93% in Calabria, dell'89% in Lombardia e Molise, del 88% in Puglia, Basilicata e Sardegna).

Tab. 3.7 - Pagamenti del 1° pilastro della Pac nelle regioni disaggregati per gruppi di misure (milioni di euro)

	Pag diretti	Disaccop art. 68	Accop art. 68	Totale Feaga diretti	OP	Vitivinic	Altro Feaga diversi	Totale Feaga diversi	Totale 1° pil Pac
Piemonte	307,3	7,5	21,9	336,7	6,5	25,8	0,7	33,1	369,8
Valle d'Aosta	3,3	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4
Lombardia	472,7	5,8	21,9	500,4	12,5	13,6	4,7	30,8	531,2
Alto Adige	14,5	7,5	1,8	23,7	27,8	3,5	0,5	31,7	55,4
Trentino	9,5	7,6	0,7	17,8	15,2	6,6	0,3	22,2	40,0
Veneto	354,7	7,8	23,3	385,8	9,8	58,3	2,8	70,9	456,7
Friuli-Venezia Giulia	65,8	2,4	1,2	69,5	0,3	12,5	0,4	13,2	82,7
Liguria	9,8	0,1	1,4	11,2	0,0	0,2	0,6	0,8	12,0
Emilia-Romagna	313,7	15,1	14,1	342,8	84,3	31,3	9,5	125,1	467,9
Toscana	143,2	12,4	4,6	160,3	1,5	31,8	1,2	34,5	194,8
Umbria	82,2	4,4	6,1	92,8	0,0	5,8	0,6	6,3	99,2
Marche	127,9	13,0	1,8	142,7	1,2	7,0	0,1	8,4	151,2
Lazio	156,6	6,4	4,2	167,2	10,8	8,3	27,2	46,3	213,5
Abruzzo	60,9	2,0	1,5	64,5	1,8	12,8	0,1	14,8	79,2
Molise	47,2	2,5	0,4	50,1	1,1	1,6	0,0	2,7	52,8
Campania	159,1	3,8	7,6	170,4	14,8	8,9	0,1	23,8	194,2
Puglia	517,6	15,7	6,8	540,1	7,1	30,2	8,3	45,6	585,7
Basilicata	101,6	8,6	1,2	111,4	3,8	0,4	0,2	4,4	115,8
Calabria	262,5	0,3	2,8	265,6	6,3	3,0	7,1	16,4	282,0
Sicilia	279,9	21,5	1,7	303,2	12,2	58,3	0,5	71,0	374,1
Sardegna	141,4	7,1	6,4	154,8	1,6	5,6	0,1	7,3	162,1
Italia	3.631,4	151,7	131,3	3.914,4	218,7	325,5	65,1	609,4	4.523,8

Vi sono però delle eccezioni. Quella dell'Alto Adige e del Trentino è la più evidente, dove i pagamenti diretti propriamente detti coprono una percentuale intorno ad un quarto del sostegno ricevuto dal 1° pilastro, un peso rilevante hanno i sostegni disaccoppiati relativi all'art.68 e, sul fronte dell'Ocm unica il notevolissimo è il peso del sostegno alle organizzazioni dei produttori e dal settore

vitivinicolo. Sullo stesso piano va menzionata l'Emilia-Romagna dove alle Organizzazioni dei Produttori è destinato il 18% del sostegno del 1° pilastro. In diverse regioni inoltre il sostegno dell'Ocm unica al settore vitivinicolo assume percentuali a due cifre in relazione alla specifica specializzazione nella coltivazione della vite e nella produzione del vino: Veneto 12,8%, Friuli Venezia Giulia 15,2%, Toscana 16,3%, Molise 16,2%, Sicilia 15,6%.

Tab. 3.8 - Pagamenti del 1° pilastro della Pac nelle regioni disaggregati per gruppi di misure (percentuale sul totale regionale)

	Pag diretti	Disaccop art. 68	Accopp art. 68	Totale Feaga diretti	OP	Vitivinic	Altro Feaga diversi	Totale Feaga diversi	Totale 1° pilastro Pac
Piemonte	83,1	2,0	5,9	91,1	1,8	7,0	0,2	8,9	100,0
Valle d'Aosta	99,4	0,1	0,1	99,6	0,0	0,0	0,4	0,4	100,0
Lombardia	89,0	1,1	4,1	94,2	2,4	2,6	0,9	5,8	100,0
Alto Adige	26,2	13,5	3,2	42,8	50,1	6,3	0,8	57,2	100,0
Trentino	23,7	19,0	1,8	44,5	38,1	16,6	0,8	55,5	100,0
Veneto	77,7	1,7	5,1	84,5	2,2	12,8	0,6	15,5	100,0
Friuli-Venezia Giulia	79,6	2,9	1,5	84,0	0,3	15,2	0,4	16,0	100,0
Liguria	81,3	0,6	11,3	93,2	0,0	1,4	5,4	6,8	100,0
Emilia-Romagna	67,0	3,2	3,0	73,3	18,0	6,7	2,0	26,7	100,0
Toscana	73,5	6,4	2,4	82,3	0,8	16,3	0,6	17,7	100,0
Umbria	82,9	4,5	6,2	93,6	0,0	5,8	0,6	6,4	100,0
Marche	84,6	8,6	1,2	94,4	0,8	4,7	0,1	5,6	100,0
Lazio	73,3	3,0	2,0	78,3	5,1	3,9	12,8	21,7	100,0
Abruzzo	76,9	2,6	1,9	81,4	2,2	16,2	0,2	18,6	100,0
Molise	89,4	4,7	0,7	94,8	2,0	3,1	0,0	5,2	100,0
Campania	81,9	1,9	3,9	87,8	7,6	4,6	0,1	12,2	100,0
Puglia	88,4	2,7	1,2	92,2	1,2	5,2	1,4	7,8	100,0
Basilicata	87,7	7,4	1,1	96,2	3,3	0,3	0,2	3,8	100,0
Calabria	93,1	0,1	1,0	94,2	2,2	1,1	2,5	5,8	100,0
Sicilia	74,8	5,7	0,5	81,0	3,3	15,6	0,1	19,0	100,0
Sardegna	87,2	4,4	3,9	95,5	1,0	3,4	0,1	4,5	100,0
Italia	80,3	3,4	2,9	86,5	4,8	7,2	1,4	13,5	100,0

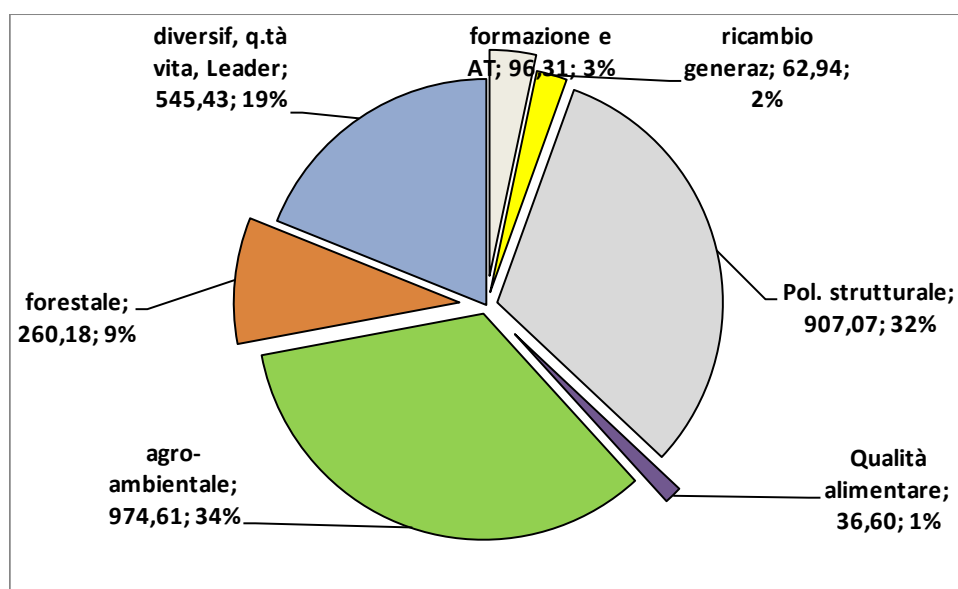
In Fig. 3.7, infine, è rappresentata la ripartizione per gruppi di misure della politica di sviluppo rurale. La torta presenta tre fette maggiori relative alla Politica agro-ambientale, che è la più consistente in termini di pagamenti (975

milioni di euro, 34%), alla Politica strutturale che la segue a breve distanza (908 milioni di euro, 32%) ed alla politica per la Diversificazione, la qualità della vita e l'iniziativa comunitaria Leader (questo aggregato pesa per 454 milioni di euro (pari al 19%).

Segue la Politica forestale con 260 milioni di euro (9%), una cifra significativa che conferma l'assunzione in carico delle materie forestali da parte dell'UE a fianco di quelle agricole, una presenza recente dal momento che per lunghi decenni la PAC non se ne era fatta carico.

Infine con un peso minore in termini finanziari sono le tre politiche della Formazione e Assistenza Tecnica (96 milioni di euro, il 3% del totale), del Ricambio generazionale (63 milioni di euro, 2%), e per la qualità alimentare (che rappresenta 37 milioni di euro di pagamenti, 1%).

Fig. 3.7 - La torta dei pagamenti in Italia per la politica di sviluppo rurale (milioni di euro)



Analogamente a quanto fatto in precedenza con riferimento al 1° pilastro, la Tab. 3.9 e la Tab. 3.10 offrono una visualizzazione della spesa 2014 per la politica di sviluppo rurale nelle varie regioni italiane.

I risultati sono molto interessanti.

Considerando innanzitutto le componenti di spesa più squisitamente rivolte alla crescita del capitale umano (Formazione e assistenza tecnica e Ricambio generazionale), alcune regioni si distaccano dalle altre in positivo. Il Piemonte e la Valle d'Aosta in primo luogo dedicano alle due politiche rispettivamente il 15,2% ed il 19,8% di tutta la spesa, assieme ad Abruzzo (19,7%) e Lazio (10,7%). Tutte le

altre regioni appaiono relativamente meno interessate alle relative misure con la Campania, fanalino di coda, con soltanto l'1,4%.

Tab. 3.9 - Pagamenti del 2° pilastro della Pac nelle regioni disaggregati per gruppi di misure (milioni di euro)

	Formaz e AT	Turn over	Strutture	Qualità alim	Agro- ambiente	Foreste	Divers q.tà vita Leader	Totale 2° pilastro Pac
Piemonte	18,8	9,6	51,0	12,3	42,2	8,5	44,0	186,3
Valle d'Aosta	0,3	0,9	0,1	0,4	1,4	0,0	2,9	5,9
Lombardia	6,6	2,2	59,0	0,9	90,6	19,8	34,4	213,5
Alto Adige	0,5	0,0	7,2	0,2	28,9	0,3	8,3	45,4
Trentino	0,6	0,3	12,3	0,0	4,9	2,5	11,0	31,5
Veneto	12,9	6,8	97,4	7,0	75,8	15,8	33,4	249,0
Friuli-Venezia Giulia	0,9	0,0	13,7	0,1	7,7	2,4	4,6	29,3
Liguria	1,3	0,8	8,4	0,1	6,6	2,7	7,9	27,9
Emilia-Romagna	7,6	11,0	89,8	4,2	82,0	11,3	46,0	251,9
Toscana	7,0	2,1	88,7	1,2	32,5	36,8	43,5	211,8
Umbria	1,0	1,6	14,7	1,5	28,8	13,5	13,1	74,3
Marche	1,2	1,3	18,8	1,7	14,4	3,9	7,4	48,6
Lazio	11,4	2,0	36,8	0,6	36,9	3,5	34,0	125,1
Abruzzo	1,8	5,7	14,4	2,1	8,6	2,2	3,6	38,4
Molise	0,8	1,1	8,1	0,0	7,3	4,6	4,5	26,4
Campania	2,3	2,3	99,7	0,4	107,7	31,4	66,9	310,7
Puglia	10,2	0,9	76,8	0,3	79,2	13,6	68,8	249,8
Basilicata	3,5	0,4	25,7	0,0	17,0	15,0	16,1	77,8
Calabria	2,1	5,4	52,4	0,7	55,4	12,7	20,2	148,9
Sicilia	5,3	1,6	99,0	2,1	157,8	52,4	63,7	381,8
Sardegna	0,3	7,1	33,0	0,8	88,6	7,1	10,9	147,9
Italia	96,3	62,9	906,9	36,6	974,2	260,2	545,2	2.882,3

Analogamente, nella direzione delle politiche strutturali appaiono particolarmente impegnate nell'ordine Friuli Venezia Giulia (46,5%), Toscana (41,9%), Veneto (39,1%), Marche (38,6%) e Abruzzo (37,5%). Mentre non sorprende più di tanto che regioni con agricolture relativamente ben strutturate dedichino poca spesa alle misure strutturali, come Piemonte (27,4%), Lombardia

(27,6%) o Alto Adige (15,8%), appare abbastanza singolare che diverse regioni meridionali, dove i problemi strutturali sono spesso ancora rilevanti e sarebbero necessari investimenti consistenti, si collochino in posizioni di retroguardia con le punte di Puglia (30,7%), Sicilia (25,9%) e Sardegna (22,3%).

Una possibile interpretazione di questo fenomeno può essere ritrovata nella difficoltà a spendere che proprio le regioni “convergenza” hanno incontrato nella gestione della politica di sviluppo rurale.

È una condizione quella del rischio di non riuscire a spendere tutti i fondi a disposizione che potrebbe aver suggerito loro di optare per un più massiccio investimento nelle misure “a domanda”, rispetto a quelle a bando di cui le politiche strutturali sono espressione.

Le prime infatti sono più semplici da gestire e quindi con esse è più agevole trasformare gli stanziamenti in pagamenti, mentre le seconde si caratterizzano per tempi più lunghi di implementazione tra emissione del bando, raccolta delle domande, istruttoria, formazione delle graduatorie, avvio e realizzazione delle opere, per non dire anche dei tempi e degli adempimenti richiesti dalle banche per la parte di loro finanziamento.

Osservando infatti la colonna riguardante i pagamenti per la politica agro-ambientale, alti livelli di impegno si hanno in Sardegna (59,9%), seguita al sud da Sicilia (41,3%) e Calabria (37,2%), così come in Lombardia (42,4%) e Alto Adige (63,7%).

Quanto alla politica forestale, risaltano innanzitutto per lo scarso impegno in quella direzione i casi delle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, che evidentemente, in ragione dell'autonomia, possono ricorrere per questo settore anche a fonti proprie che le Regioni a statuto ordinario non hanno.

Nel resto del Paese i livelli percentualmente più elevati di pagamenti nel settore forestale si hanno in Toscana (17,4%), Umbria (18,2%) e al Sud in Molise (17,3%), Basilicata (19,3%), e Sicilia (13,7%).

Infine, con riguardo alla spesa dedicata alle misure a carattere più squisitamente territoriale, quelle relative ai vecchi Assi 3 e 4 rivolte alla Diversificazione, alla qualità della vita nelle aree rurali ed al Programma Leader, va ricordato che il Regolamento base della programmazione 2007-2013 fissava che per l'insieme di queste misure dovesse essere stanziato un minimo del 15% del contributo comunitario. Di fatto molte regioni si collocano con i pagamenti 2014 intorno a quel minimo. Fanno eccezione alcune regioni che mostrano di avere impegnato in quella direzione risorse più consistenti: Valle d'Aosta innanzitutto con il 49%, seguita da Liguria (28,3%), Puglia (27,5%), Lazio (27,1%), Trentino Alto Adige (25,1%) e Piemonte (23,6%).

Tab. 3.10 - Pagamenti del 2° pilastro della Pac nelle regioni disaggregati per pruppi di misure (percentuali sul totale regionale)

	Formaz e AT	Turn over	Strutture	Qualità alim	Agro- ambiente	Foreste	Divers q.tà vita Leader	Totale 2° pilastro Pac
Piemonte	10,1	5,1	27,4	6,6	22,6	4,5	23,6	100,0
Valle d'Aosta	5,0	14,8	1,6	6,4	23,0	0,2	49,0	100,0
Lombardia	3,1	1,0	27,6	0,4	42,4	9,3	16,1	100,0
Alto Adige	1,2	0,0	15,8	0,3	63,7	0,7	18,3	100,0
Trentino	1,9	0,8	39,2	0,0	15,4	7,9	34,8	100,0
Veneto	5,2	2,7	39,1	2,8	30,4	6,4	13,4	100,0
Friuli-Venezia Giulia	3,0	0,0	46,5	0,5	26,4	8,1	15,5	100,0
Liguria	4,6	3,0	30,0	0,5	23,8	9,8	28,3	100,0
Emilia-Romagna	3,0	4,4	35,7	1,7	32,5	4,5	18,3	100,0
Toscana	3,3	1,0	41,9	0,6	15,4	17,4	20,6	100,0
Umbria	1,3	2,2	19,8	2,0	38,8	18,2	17,7	100,0
Marche	2,5	2,6	38,6	3,4	29,6	8,1	15,2	100,0
Lazio	9,1	1,6	29,4	0,4	29,5	2,8	27,1	100,0
Abruzzo	4,8	14,9	37,5	5,4	22,3	5,8	9,4	100,0
Molise	3,0	4,3	30,6	0,1	27,5	17,3	17,2	100,0
Campania	0,7	0,7	32,1	0,1	34,7	10,1	21,5	100,0
Puglia	4,1	0,3	30,7	0,1	31,7	5,5	27,5	100,0
Basilicata	4,5	0,5	33,1	0,1	21,8	19,3	20,8	100,0
Calabria	1,4	3,6	35,2	0,5	37,2	8,6	13,6	100,0
Sicilia	1,4	0,4	25,9	0,5	41,3	13,7	16,7	100,0
Sardegna	0,2	4,8	22,3	0,5	59,9	4,8	7,4	100,0
Italia	3,3	2,2	31,5	1,3	33,8	9,0	18,9	100,0

4 I beneficiari della Pac

4.1 L'evoluzione nel tempo (2008-2014) dei beneficiari della Pac

Con l'ausilio della Tab. 4.1, possiamo ora ad analizzare i beneficiari della Pac. Naturalmente, lo stesso soggetto può risultare beneficiario contemporaneamente anche di tutte le politiche qui rappresentate.

Tenendo conto di questo fatto, nell'ultima riga delle due parti della tabella, sono riportati i beneficiari netti e la somma delle percentuali riportate in basso può ovviamente essere superiore a 100.

Come è chiaramente visibile dal confronto dei dati, i pagamenti diretti raggiungono una quantità di beneficiari che supera abbondantemente il milione e, in termini percentuali, il 95% di coloro che percepiscono fondi dalla Pac.

Le altre due politiche, all'opposto, si rivolgono ad una platea molto più selezionata.

Quella raccolta sotto la dicitura Feaga diversi riguarda una quota davvero esigua di soggetti, poco superiore al 3% del totale dei beneficiari Pac.

E la stessa politica di sviluppo rurale, finanziata dal Feasr e cofinanziata da Stato e Regioni, riguarda erogazioni che raggiungono annualmente, a confronto con i pagamenti diretti, un numero molto ridotto di beneficiari. In media solo uno su otto dei beneficiari netti della Pac riceve sostegno dai fondi messi a disposizione dai Programmi di sviluppo rurale.

Nel corso degli anni considerati, anche il numero di beneficiari dei Psr è notevolmente cresciuto, rispetto ai 118 mila del 2008, anche in ragione dei ritardi con cui alcune misure (specie quelle a bando) sono state attivate e si è giunti alla relativa erogazione dei fondi.

Comunque anche nel 2012, anno di maggiore attività, il totale dei beneficiari ha superato appena le 180 mila unità (arrivando ad interessare poco più del 14% dei beneficiari netti della PAC dell'anno).

Tab. 4.1- I beneficiari in Italia della spesa Pac per grandi aggregazioni di spesa (migliaia)

Beneficiari (VA)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
FEAGA Diretti	1.337	1.252	1.246	1.235	1.212	1.188	1.163	1.233
FEAGA Diversi	41	27	70	52	41	40	40	44
FEASR + Cofinanziamento	118	143	160	172	182	180	175	162
Beneficiari netti	1.380	1.297	1.311	1.301	1.274	1.243	1.215	1.289

Beneficiari (% su benef. netti)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
FEAGA Diretti	96,9	96,5	95,0	94,9	95,1	95,6	95,7	95,7
FEAGA Diversi	3,0	2,1	5,3	4,0	3,2	3,2	3,3	3,4
FEASR + Cofinanziamento	8,6	11,0	12,2	13,2	14,3	14,5	14,4	12,5
Beneficiari netti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

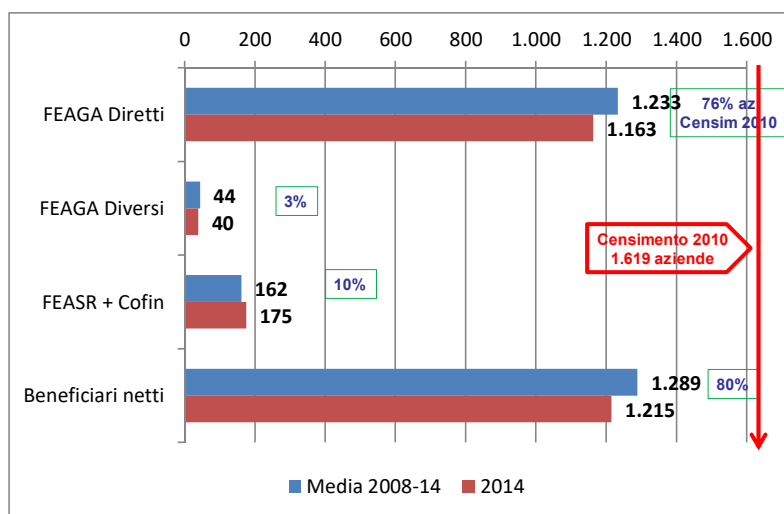
Un ulteriore approfondimento riguardo ai beneficiari relativi ai tre aggregati di spesa fin qui analizzati è offerto dalla Fig. 4.1 dove il valore medio del periodo 2008-2014 ed il dato annuale del 2014 sono posti a confronto con il numero di aziende agricole censite in Italia nel 2010 (Istat, 2012). Considerando i beneficiari netti, si ha l'immagine di quanto la Pac sia pervasiva, dal momento che l'80% delle aziende censite ne risulta beneficiario. Se si tiene conto delle peculiari caratteristiche strutturali dell'agricoltura italiana, che è costituita da un numero notevolissimo di aziende di piccolissime dimensioni che difficilmente possono essere classificate come imprese⁷ (Arzeni, Sotte, 2013), si può concludere che il sostegno Pac investe ogni anno praticamente tutta l'agricoltura italiana. Restano fuori soltanto aziende di dimensioni del tutto irrilevanti dedite all'autoconsumo e che non si rivolgono affatto o si rivolgono del tutto marginalmente al mercato. Ma questa pervasività riguarda in particolare i pagamenti diretti che vengono percepiti dal 76% delle aziende censite, mentre i pagamenti diversi relativi al 1° pilastro raggiungono soltanto il 3% delle aziende censite ed i pagamenti del 2° pilastro soltanto un decimo di esse.

Se ci si riferisce alla distinzione tra aziende imprese e aziende non-imprese, proposta dallo studio testé citato, si può azzardare un parallelismo osservando i beneficiari dei pagamenti. I pagamenti diretti si rivolgono alle aziende in generale, indipendentemente che si tratti di imprese o di non-imprese; attive o disattivate; condotte da reali imprenditori agricoli o affidate a contoterzisti, rivolte al mercato o di solo autoconsumo, condotte da giovani o vecchi, e così via sulla base di una distribuzione a pioggia dalla quale si autoescludono solo casi assolutamente

⁷ Il 26,9% dichiara di auto-consumare tutta la produzione, un altro 9,5% dichiara di auto-consumarne la maggior parte, il 67% ha una produzione standard inferiore a 10 mila euro/anno.

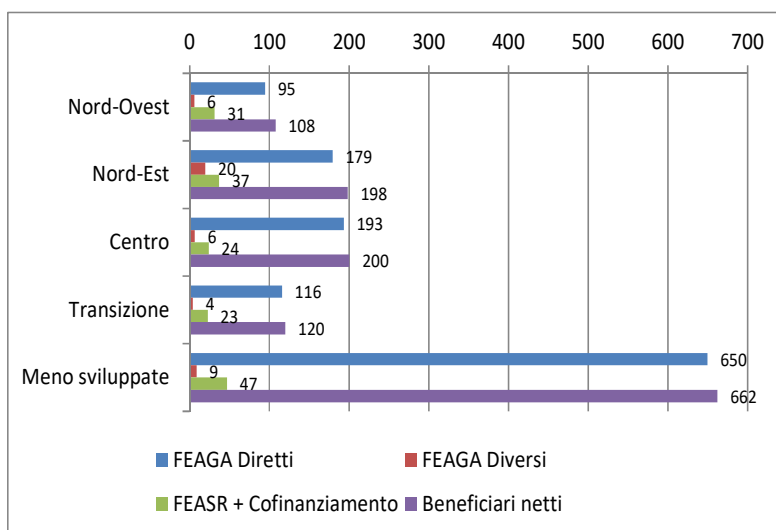
marginali. I pagamenti della politica di sviluppo rurale invece, operando nei fatti una consistente selezione (o, se si vuole, favorendo una autoselezione tra gli stessi beneficiari potenziali), vanno prevalentemente alle aziende-imprese più professionali ed esplicitamente rivolte al mercato.

Fig. 4.1 - I beneficiari della Pac in Italia a confronto con le aziende risultanti dal Censimento 2010 (migliaia)



La Fig. 4.2 consente una visualizzazione della distribuzione dei beneficiari Pac per aggregati regionali del Paese.

Fig. 4.2 - I beneficiari della Pac per grandi aggregazioni regionali (migliaia di unità)



Salta immediatamente all'occhio la peculiare loro concentrazione nel Mezzogiorno, nelle Regioni meno sviluppate in particolare, dove risiedono più beneficiari Pac (662 mila) che nelle quattro altre aggregazioni regionali (626 mila). Ma non è l'unico dato interessante da rilevare perché al di sotto dell'aggregazione territoriale si celano non poche peculiarità regionali.

Queste sono rese evidenti dalla Tab. 4.2. In valori assoluti, Puglia innanzitutto e poi Sicilia, Calabria ma anche Veneto presentano un consistentissimo numero di beneficiari. Questo si lega alle dimensioni territoriali particolarmente vaste delle regioni stesse, ma dipende anche dalla peculiare frammentazione aziendale. Regioni altrettanto grandi come Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna presentano una numerosità di beneficiari decisamente più ridotta. Come già osservato, pressoché in tutte le Regioni sono i pagamenti diretti a rappresentare la quota di gran lunga più rilevante dei beneficiari netti, spesso raggiungendo e superando il 90% e talvolta (Puglia e Calabria) arrivando addirittura al 98,8%.

È comunque evidente che con il passaggio dal 2015 in avanti dalla vecchia (2007-2013) alla nuova programmazione europea (2014-2020), il numero dei beneficiari dei pagamenti diretti si contrarrà notevolmente, specie nel Mezzogiorno, per effetto in primis del limite minimo dei pagamenti diretti adottato dall'Italia, pari a 250 euro per il 2015 e 2016 e a 300 euro dal 2017 in avanti. Secondo una ricerca effettuata sui dati 2013 (Sotte, 2014) risultava che in quell'anno ben 232.582 beneficiari (pari al 19,6 % del totale) dei pagamenti diretti percepissero importi inferiori a 250 euro ed altri 61.568 (5,2 %) un importo tra 250 e 300 euro. Se si tiene conto della diminuzione complessiva dei pagamenti diretti individuali tra il 2013 e il 2015 dovuta sia alla contrazione dei massimali, sia all'ingresso dei nuovi beneficiari precedentemente esclusi perché non in possesso di titoli storici in quanto produttori di beni non soggetti ai pagamenti accoppiati della "vecchia Pac", il numero degli esclusi dovrebbe ancora lievitare ben oltre il 25%.

Ciò che più impressiona, però riguarda la spesa dei Programmi di sviluppo rurale. Questa infatti raggiunge percentuali altissime di beneficiari nelle regioni alpine (Val d'Aosta, Trentino, Alto Adige), ed alte anche in Liguria e in Sardegna.

Scende invece a valori percentualmente minimi proprio nelle regioni meno sviluppate e in Lazio, Abruzzo e Molise. La quota percentuale di beneficiari dei Psr sui beneficiari netti scende proprio nelle Regioni in cui l'Unione Europea tende a concentrare la spesa per produrre con la politica di sviluppo rurale lo stimolo alla coesione economico-sociale-territoriale sancito dai Trattati (assieme alle altre politiche finanziate con i Fondi strutturali e di investimento europei).

Il caso della Puglia è il più eclatante. A fronte di quasi 240 mila percettori di pagamenti diretti, poco più di otto mila aziende agricole all'anno (3,3% dei beneficiari netti) ricevono pagamenti dal Programma di sviluppo rurale.

Tab. 4.2 - I beneficiari della Pac nelle Regioni e Province Autonome italiane (migliaia)

	Migliaia di beneficiari Pac				Valori percentuali			
	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin.	Benef. netti	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin.	Benef. netti
Piemonte	42,6	2,8	12,7	47,9	88,9	5,9	26,6	100,0
Valle d'Aosta	1,3	0,0	2,1	2,6	49,7	1,1	79,9	100,0
Lombardia	41,9	2,9	12,1	46,5	90,2	6,2	26,1	100,0
Alto Adige	10,2	1,0	9,5	14,0	72,6	7,5	68,1	100,0
Trentino	4,0	0,9	2,4	5,9	67,8	14,4	41,3	100,0
Veneto	94,0	8,9	10,0	100,2	93,9	8,9	9,9	100,0
Friuli-Venezia Giulia	20,3	1,5	2,6	21,9	92,7	7,0	11,8	100,0
Liguria	9,0	0,2	4,1	11,0	82,0	1,5	37,0	100,0
Emilia-Romagna	50,9	7,2	12,5	56,4	90,3	12,7	22,1	100,0
Toscana	45,0	1,9	6,7	47,2	95,2	4,0	14,2	100,0
Umbria	29,9	0,7	7,0	31,1	96,0	2,1	22,4	100,0
Marche	40,1	2,9	4,6	41,8	96,0	6,9	11,1	100,0
Lazio	78,5	0,8	5,7	80,2	97,8	1,1	7,1	100,0
Abruzzo	51,2	3,0	5,2	52,8	96,9	5,6	9,8	100,0
Molise	23,0	0,4	2,4	23,4	98,1	1,7	10,3	100,0
Campania	90,3	0,8	14,1	94,0	96,1	0,8	15,0	100,0
Puglia	239,7	4,4	8,1	242,6	98,8	1,8	3,3	100,0
Basilicata	42,6	0,3	4,0	43,4	98,0	0,7	9,2	100,0
Calabria	116,4	0,2	9,7	117,8	98,8	0,2	8,3	100,0
Sicilia	160,6	3,0	10,9	164,3	97,7	1,9	6,6	100,0
Sardegna	41,8	0,6	15,2	43,6	95,8	1,3	34,9	100,0
Italia	1.233	44	162	1.289	95,7	3,4	12,5	100,0

4.2 I beneficiari della Pac per misure nel 2014

Analogamente a quanto fatto nel capitolo precedente per i pagamenti, questo paragrafo offre una lettura più dettagliata a livello di misure sui beneficiari con riferimento all'esercizio 2014.

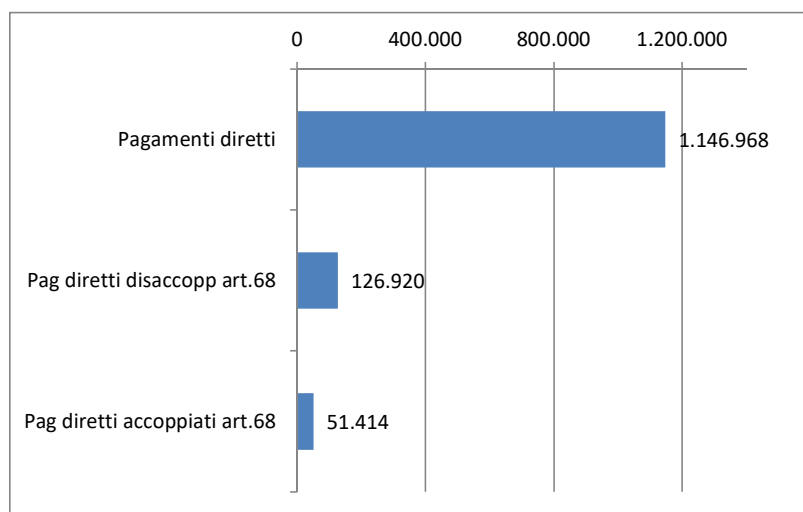
La Tab. 4.3 evidenzia come in termini di numero di beneficiari esistano abissali differenze tra misure. Come era ovvio attendersi, i pagamenti diretti propriamente detti rappresentano la misura di gran lunga preponderante su tutte le altre.

Tab. 4.3 - I beneficiari della Pac per misure nel 2014 (numero di beneficiari)

	Beneficiari 2014		
	numero	% su PAC	% parziale
Pagamenti diretti	1.146.968	94,4	98,7
Aiuti diretti disaccoppiati art.68	126.920	10,4	10,9
Aiuti diretti accoppiati art.68	51.414	4,2	4,4
<i>1° PIL-Pag. diretti</i>	<i>1.162.563</i>	<i>95,7</i>	<i>100,0</i>
Restituzioni	14	0,001	0,035
Organizzazioni dei Produttori	220	0,02	0,56
Vitivinicolo	37.848	3,1	95,8
Frutta latte nelle scuole	684	0,06	1,73
Qualità e promozione	761	0,06	1,93
<i>1° PIL-Altri pagam.</i>	<i>39.500</i>	<i>3,3</i>	<i>100,0</i>
TOTALE 1° PILASTRO			
formazione e AT	15.228	1,3	8,7
ricambio generaz	2.499	0,2	1,4
Pol. strutturale	13.799	1,1	7,9
Qualità alimentare	13.218	1,1	7,6
agro-ambientale	165.254	13,6	94,6
forestale	16.846	1,4	9,6
diversif, q.tà vita, Leader	8.176	0,7	4,7
TOTALE 2° PILASTRO	174.746	14,4	100,0
TOTALE PAC	1.214.575	100,0	

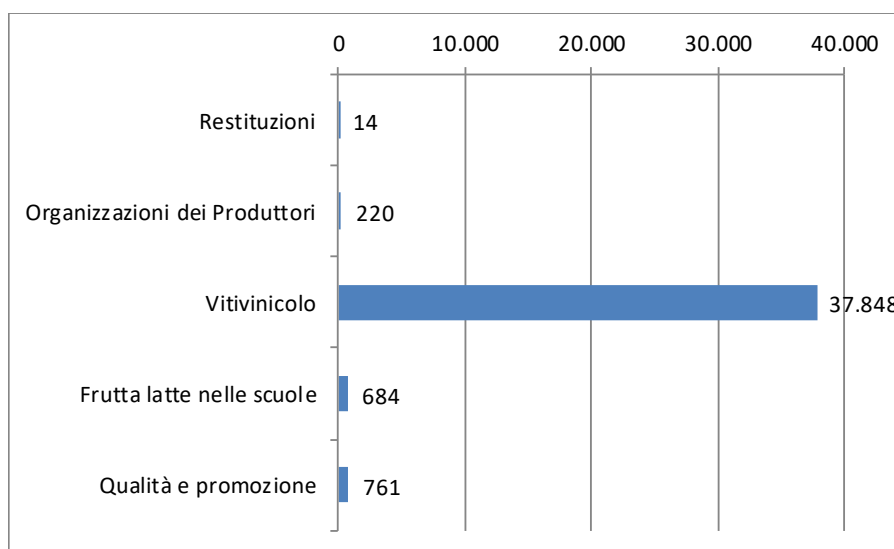
Interessante è anche notare (Fig. 4.3) che i beneficiari degli aiuti disaccoppiati relativi all'art. 68 interessano più del doppio (126.920, 10,9%) di beneficiari di aiuti accoppiati riferiti allo stesso art. 68 (51.414, 4,4%).

Fig. 4.3 - I beneficiari dei pagamenti diretti per gruppi di misure



Quanto al Feaga diversi (Fig. 4.4), di fatto, a parte il numero relativamente numeroso di beneficiari delle misure riservate al settore vitivinicolo (37.848, 3,1% sul totale dei beneficiari Pac, ma 95,8% dei beneficiari del Feaga diversi), tutte le altre misure riguardano un numero davvero molto ridotto di soggetti. Questo è ovviamente connesso alla natura delle misure stesse rivolte spesso a beneficiari collettivi: si pensi alle Organizzazioni dei Produttori o anche ai beneficiari del programma Frutta e latte nelle scuole, che in genere sono istituzioni scolastiche.

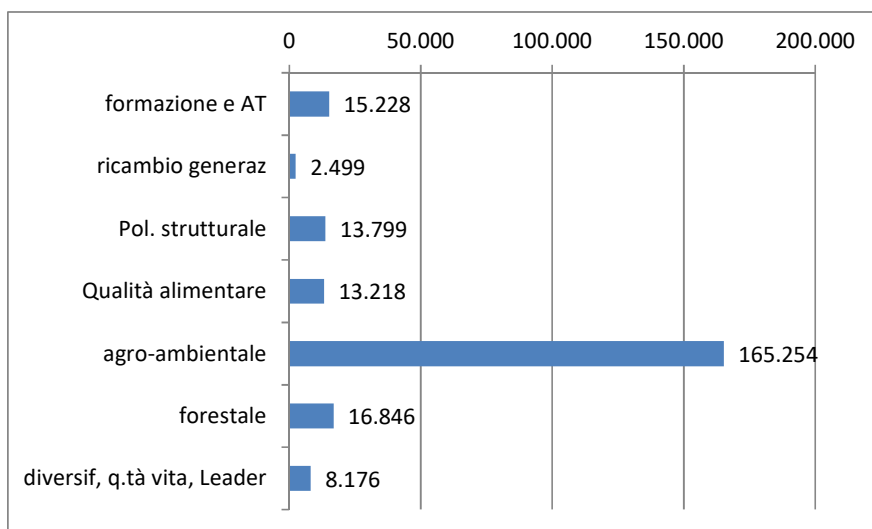
Fig. 4.4 - Beneficiari dei pagamenti diversi per gruppi di misure



Il risultato più sorprendente è comunque nella spesa per lo sviluppo rurale. Era stato già osservato in precedenza in questo studio come la politica di sviluppo rurale interessasse direttamente una quota relativamente modesta di agricoltori (10% rispetto al censimento 2010, 12,5% rispetto ai beneficiari netti Pac 2008-2014). La Fig. 4.5 consente di verificare che il 94,6% dei beneficiari dei Psr lo sono per le misure agro-ambientali. In assenza di queste, la politica di sviluppo rurale interesserebbe un numero di agricoltori di gran lunga ancora più modesto: solo 15.228 (1,3%) per le politiche della formazione e dell'assistenza tecnica, solo 2.499 (0,2%) per le politiche del ricambio generazionale, solo 13.218 (1,1%) per le politiche della qualità alimentare, solo 16.846 (1,4%) per le misure forestali, solo 8.176 (0,7%) per le politiche della diversificazione, qualità della vita e Leader.

Naturalmente in alcuni di questi casi si può supporre che il beneficiario sia un soggetto collettivo (Formazione e Assistenza tecnica, Diversificazione qualità della vita e Leader, politica forestale) e che quindi il numero di beneficiari percettori dei fondi stanziati sottostimi il numero dei beneficiati, direttamente o indirettamente, dalla politica.

Fig. 4.5 - Beneficiari della politica di sviluppo rurale per gruppi di misure



Ma il dato che più colpisce è quello davvero bassissimo (13.799, 1,1%) dei beneficiari delle misure a carattere strutturale. Per una agricoltura come quella italiana che, pur in presenza di rilevanti eccezioni, soffre ancora di notevoli problemi strutturali che ne condizionano la competitività e quindi la capacità di concorrere nei mercati internazionali con le proprie produzioni qualitativamente di punta, questa evidenza suona come un campanello d'allarme.

Si tenga conto peraltro che nel 2014, in quanto anno successivo a quello conclusivo della programmazione 2007-2013, superate le note difficoltà di avvio della amministrazione delle misure a bando (tipicamente quelle relative alle misure strutturali) si dovrebbe essere concentrata molta più spesa sulle misure strutturali che negli anni precedenti.

Il dato quindi sarebbe probabilmente stato anche inferiore se fosse stato possibile calcolarlo come media dell'intero periodo di programmazione, anziché per il solo 2014.

Viene spontanea, a riguardo, una comparazione con quanto avveniva nei tempi passati. Come è noto, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ha inglobato le risorse destinate in passato alla Sezione Orientamento del vecchio Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA). È nota la critica che da più parti si faceva alla vecchia Pac per la sproporzione esistente tra Sezione Orientamento e sezione Garanzia del FEOGA, tra politiche strutturali (alle quali era preposta la prima con circa il 5% del budget complessivo) e politiche di mercato (finanziate con la seconda, con il restante 95% circa).

L'inquadramento del FEOGA Orientamento nel FEASR e quello della politica strutturale dell'UE nella Politica di sviluppo rurale dovevano segnare una svolta che mirasse al riequilibrio.

Da qui la metafora dei due pilastri introdotta nel 1999 da Fischler con Agenda 2000, che avrebbero dovuto sorreggere, dividendosi i fondi, lo stesso peso dell'impalcatura della PAC.

In più, le competenze della politica strutturale venivano affidate, in questo modo, agli Stati membri ed alle Regioni, che spesso avevano lamentato lo scarso impegno dell'UE verso le agricolture dei territori che facevano fatica a competere efficacemente nel mercato unico proprio a causa degli handicap strutturali: in Italia in particolare il Mezzogiorno.

Scoprire che, a distanza di anni dall'avvio della politica di sviluppo rurale questa destina i propri interventi strutturali ad un numero così esiguo di beneficiari costituisce una evidenza particolarmente deludente.

4.3 La scomposizione dei beneficiari della Pac per misure

A corredo dell'analisi sui beneficiari della Pac fin qui svolta con riferimento al livello nazionale, nella Tab. 4.4 e nella Tab. 4.5 sono esposti i risultati regionali per le principali misure del 1° pilastro rispettivamente in valori assoluti e in termini percentuali sui beneficiari netti della Pac.

Tab. 4.4 - I beneficiari delle misure del 1° pilastro nelle regioni nel 2014 (n. di beneficiari)

	Pag diretti p.d.	Disaccop art. 68	Accopp art. 68	OP	Vitivinic	Altro Feaga diversi	Benef. Netti 2014
Piemonte	39.149	6.200	5.648	3	3.385	109	45.748
Valle d'Aosta	1.213	4	5	0	1	21	1561
Lombardia	39.569	8.670	5.405	5	2.073	304	44.717
Alto Adige	7143	5205	5062	3	2215	29	15.820
Trentino	1612	4421	589	4	1686	34	7.562
Veneto	88.647	8.477	4.783	13	8.739	79	96.069
Friuli-Venezia Giulia	18.905	2.024	552	2	1.534	14	20.575
Liguria	7.619	62	986	0	48	51	9.223
Emilia-Romagna	47.531	10.386	4.738	15	4.167	134	53.914
Toscana	42.653	6.299	4.530	3	1.998	76	45.526
Umbria	28.102	4.089	1.114	0	458	77	29.269
Marche	37.900	12.856	1.220	3	868	42	39.120
Lazio	69.904	3.688	1.746	29	426	108	71.834
Abruzzo	47.727	2.698	1.253	9	2.942	53	48.800

Molise	21.599	2.269	313	1	283	14	22.088
Campania	79.527	3.495	2.546	24	715	36	83.301
Puglia	230.992	13.530	2.708	27	4.253	58	234.453
Basilicata	40.403	6.613	785	7	234	43	41.267
Calabria	109.686	214	870	20	128	65	110.678
Sicilia	147.724	21.795	1.519	40	1.294	77	151.661
Sardegna	39.323	3.923	5.030	12	401	35	41.389
Italia	1.146.928	126.918	51.402	220	37.848	1.459	1.214.575

Non è opportuno entrare nei dettagli regionali, che però riportiamo anche perché, per chi opera nelle singole regioni, può essere particolarmente interessante misurarsi con questi dati. È comunque il caso di sottolineare come il confronto mostri come esistano casi in Italia di regioni in cui le misure della Pac diverse dai pagamenti diretti assumono un ruolo determinante, mentre si attenua il numero di coloro che ne beneficiano. Non è quindi vero che tutta l'agricoltura dipenda dai pagamenti diretti ed è vero al tempo stesso che, anche in contesti non certo tra i più favoriti dal punto di vista agronomico e vocazionale, l'agricoltura riesce a progredire misurandosi con il mercato e facendo leva su altre forme di sostegno. Questo è certamente il caso del Trentino e dell'Alto Adige, ma anche di Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna, dove il numero dei beneficiari e il peso finanziario delle misure diverse dai pagamenti diretti propriamente detti ha un ruolo rilevante.

Tab. 4.5 - I beneficiari delle misure del 1° pilastro nelle regioni nel 2014 (percentuale su totale beneficiari netti della Pac nel 2014)

	Pag diretti p.d.	Disaccop art. 68	Accopp art. 68	OP	Vitivinic	Altro Feaga diversi	Benef. Netti 2014
Piemonte	85,6	13,6	12,3	0,01	7,4	0,2	100,0
Valle d'Aosta	77,7	0,3	0,3	0,00	0,1	1,3	100,0
Lombardia	88,5	19,4	12,1	0,01	4,6	0,7	100,0
Alto Adige	45,2	32,9	32,0	0,02	14,0	0,2	100,0
Trentino	21,3	58,5	7,8	0,05	22,3	0,4	100,0
Veneto	92,3	8,8	5,0	0,01	9,1	0,1	100,0
Friuli-Venezia Giulia	91,9	9,8	2,7	0,01	7,5	0,1	100,0
Liguria	82,6	0,7	10,7	0,00	0,5	0,6	100,0
Emilia-Romagna	88,2	19,3	8,8	0,03	7,7	0,2	100,0
Toscana	93,7	13,8	10,0	0,01	4,4	0,2	100,0
Umbria	96,0	14,0	3,8	0,00	1,6	0,3	100,0

Marche	96,9	32,9	3,1	0,01	2,2	0,1	100,0
Lazio	97,3	5,1	2,4	0,04	0,6	0,2	100,0
Abruzzo	97,8	5,5	2,6	0,02	6,0	0,1	100,0
Molise	97,8	10,3	1,4	0,005	1,3	0,1	100,0
Campania	95,5	4,2	3,1	0,03	0,9	0,0	100,0
Puglia	98,5	5,8	1,2	0,01	1,8	0,0	100,0
Basilicata	97,9	16,0	1,9	0,02	0,6	0,1	100,0
Calabria	99,1	0,2	0,8	0,02	0,1	0,1	100,0
Sicilia	97,4	14,4	1,0	0,03	0,9	0,1	100,0
Sardegna	95,0	9,5	12,2	0,03	1,0	0,1	100,0
Italia	94,4	10,4	4,2	0,02	3,1	0,1	100,0

La Tab. 4.6 e la Tab. 4.7 svolgono lo stesso ruolo delle due appena presentate con riferimento ai pagamenti erogati dal 2° pilastro. I risultati mettono in maggiore evidenza quanto già rilevato sulla particolare concentrazione su pochi beneficiari netti delle misure per lo sviluppo rurale. Alcune regioni mostrano di distinguersi dalle altre per avere optato per un coinvolgimento di più beneficiari in specifiche misure: è il caso di Piemonte, Toscana ed Emilia-Romagna con riferimento a Formazione e Assistenza Tecnica, di Piemonte, Valle d'Aosta e Sardegna per le misure di valorizzazione delle qualità.

Tab. 4.6 - I beneficiari delle diverse misure del 2° pilastro nelle regioni nel 2014 (n. di beneficiari)

	Formaz e AT	Turn over	Strutture	Qualità alim	Agro- ambiente	Foreste	Divers. q.tà vita Leader	Benef. Netti 2014
Piemonte	2.335	416	937	3.344	10.782	1.504	687	45.748
Valle d'Aosta	19	65	4	184	629	2	67	1.561
Lombardia	112	70	348	686	13.503	1.756	353	44717
Alto Adige	11	0	29	1	8743	10	67	15.820
Trentino	4	5	347	3	623	70	129	7.562
Veneto	2.783	159	1.388	2.426	10.392	1.162	511	96.069
Friuli-Venezia Giulia	7	0	313	108	1.984	992	133	20.575
Liguria	69	98	350	154	2.501	97	169	9.223
Emilia-Romagna	2.157	202	877	1.294	13.521	1.284	681	53.914
Toscana	3.712	102	944	98	3.308	1.573	575	45.526

Umbria	11	92	375	1.704	7.258	1.215	233	29.269
Marche	176	78	217	33	3.010	1.648	203	39.120
Lazio	274	124	719	86	5.871	641	481	71.834
Abruzzo	173	254	213	11	1.970	449	53	48.800
Molise	27	140	191	1	1.680	433	80	22.088
Campania	96	189	2.670	8	17.217	1.515	438	83.301
Puglia	2.884	60	1.585	5	9.028	341	1.661	234.453
Basilicata	16	11	322	1	2.741	329	296	41.267
Calabria	40	129	382	11	13.343	271	329	110.678
Sicilia	313	73	1.150	710	11.215	876	734	151.661
Sardegna	9	232	436	2.350	25.895	677	291	41.389
Italia	15.228	2.499	13.797	13.218	165.214	16.845	8.171	1.214.575

Le misure che più differenziano le regioni tra loro sono però quelle della politica agro-ambientale. Qui Valle d'Aosta, Alto Adige e Sardegna presentano una diffusione più pervasiva di queste politiche presso i propri agricoltori, mentre è proprio nelle regioni centro-meridionali che, con qualche eccezione (Umbria, Campania), diminuisce la quota di beneficiari delle misure agro-ambientali in rapporto ai beneficiari netti della PAC.

Tab. 4.7 - I beneficiari delle diverse misure del 2° pilastro nelle regioni nel 2014 (percentuale su totale beneficiari netti della Pac nel 2014)

	Formaz e AT	Turn over	Strutture	Qualità alim	Agro- ambiente	Foreste	Divers. q.tà vita Leader	Benef. Netti 2014
Piemonte	5,1	0,9	2,0	7,3	23,6	3,3	1,5	100,0
Valle d'Aosta	1,2	4,2	0,3	11,8	40,3	0,1	4,3	100,0
Lombardia	0,3	0,2	0,8	1,5	30,2	3,9	0,8	100,0
Alto Adige	0,1	0,0	0,2	0,0	55,3	0,1	0,4	100,0
Trentino	0,1	0,1	4,6	0,0	8,2	0,9	1,7	100,0
Veneto	2,9	0,2	1,4	2,5	10,8	1,2	0,5	100,0
Friuli-Venezia Giulia	0,0	0,0	1,5	0,5	9,6	4,8	0,6	100,0
Liguria	0,7	1,1	3,8	1,7	27,1	1,1	1,8	100,0
Emilia-Romagna	4,0	0,4	1,6	2,4	25,1	2,4	1,3	100,0
Toscana	8,2	0,2	2,1	0,2	7,3	3,5	1,3	100,0
Umbria	0,0	0,3	1,3	5,8	24,8	4,2	0,8	100,0

Marche	0,4	0,2	0,6	0,1	7,7	4,2	0,5	100,0
Lazio	0,4	0,2	1,0	0,1	8,2	0,9	0,7	100,0
Abruzzo	0,4	0,5	0,4	0,02	4,0	0,9	0,1	100,0
Molise	0,1	0,6	0,9	0,005	7,6	2,0	0,4	100,0
Campania	0,1	0,2	3,2	0,01	20,7	1,8	0,5	100,0
Puglia	1,2	0,03	0,7	0,002	3,9	0,1	0,7	100,0
Basilicata	0,0	0,03	0,8	0,002	6,6	0,8	0,7	100,0
Calabria	0,0	0,1	0,3	0,01	12,1	0,2	0,3	100,0
Sicilia	0,2	0,05	0,8	0,5	7,4	0,6	0,5	100,0
Sardegna	0,0	0,6	1,1	5,7	62,6	1,6	0,7	100,0
Italia	1,3	0,2	1,1	1,1	13,6	1,4	0,7	100,0

4.4 Un approfondimento sui beneficiari della Pac

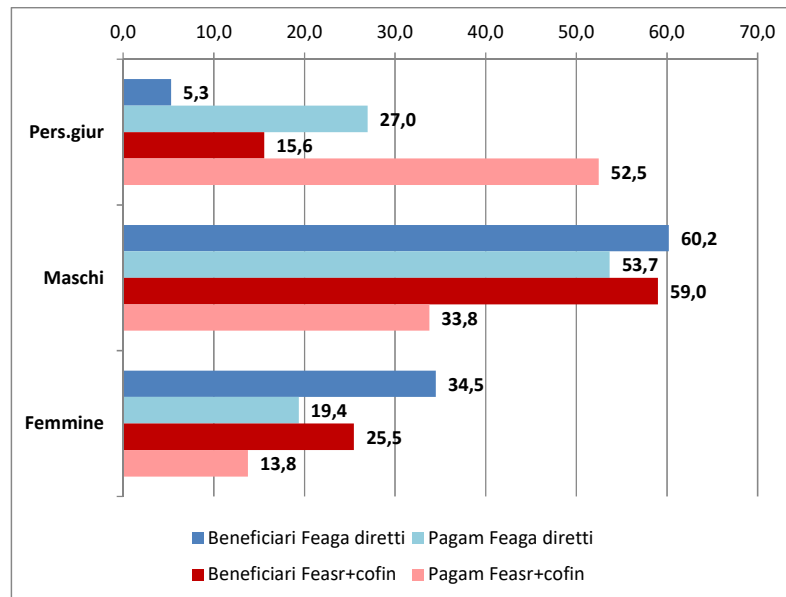
Il data base utilizzato sui pagamenti Pac in Italia consente anche altre analisi della distribuzione della spesa tra i beneficiari per condizione giuridica del beneficiario (persone fisiche o persone giuridiche), per sesso e per età.

Per ragioni di semplicità, anche in questa parte della ricerca si è preferito trascurare la spesa del Feaga diversi, che come si è visto, a parte le misure per il vitivinicolo, è particolarmente concentrata su pochi beneficiari in generale con funzioni di interesse collettivo (Organizzazioni dei produttori, Associazioni, Società, Istituzioni pubbliche), per concentrare l'attenzione al confronto tra pagamenti diretti e politica di sviluppo rurale. I risultati appaiono di estremo interesse.

4.4.1 I beneficiari della Pac per condizione giuridica e sesso

Il primo approfondimento riguarda il peso dei beneficiari classificati in base alla propria condizione di persona giuridica o fisica e, in quest'ultimo caso, in base al sesso maschile o femminile. La Fig. 4.6 presenta questo tipo di distribuzione con riferimento al 2014. Come si può osservare le persone giuridiche sono in numero limitato (5,2% per i pagamenti diretti e 15,6% per la politica di sviluppo rurale). Data però la maggiore dimensione dell'azienda agricola quando si tratta in genere di società (SpA, Srl, Cooperative o altra forma societaria) o comunque di soggetti non legati ad un codice fiscale individuale, le persone giuridiche ricevono una parte relativamente più consistente dei pagamenti: 27,0% per i pagamenti diretti e 52,5% per la politica di sviluppo rurale.

Fig. 4.6 - I beneficiari PAC per condizione giuridica e sesso (valori percentuali)



Quanto alle persone fisiche, queste sono rappresentate:

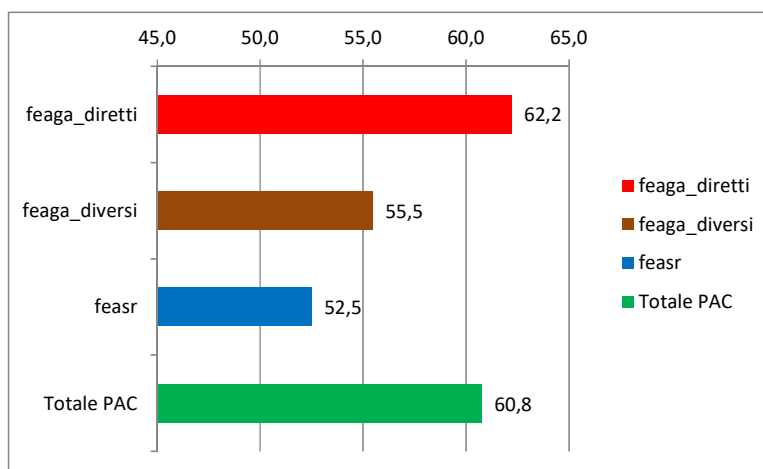
- per i pagamenti diretti da maschi nel 60,2% e da femmine nel 34,5% dei casi;
- per i pagamenti del 2° pilastro da maschi nel 59% e da femmine nel 25,5% dei casi.

Se si considerano le proporzioni tra queste percentuali, si può osservare in termini relativi una maggiore partecipazione femminile ai pagamenti diretti, dove la loro presenza è significativamente maggiore della metà dei maschi (57%), e minore alla politica di sviluppo rurale (43,2%). Considerando gli importi totali destinati a maschi e femmine si può osservare come sia per i pagamenti diretti che per la politica di sviluppo rurale il peso percentuale si contrae maggiormente per il sesso femminile rispetto al maschile. In sostanza la figura consente di affermare che il peso dell'elemento femminile è maggiore nelle politiche meno selettive e a carattere redistributivo come i pagamenti diretti che in quelle più impegnative e quindi più esclusive ma anche più a carattere strutturale, come nella politica di sviluppo rurale. In ogni caso, comunque, sia per i pagamenti diretti che per la politica di sviluppo rurale, la presenza femminile in agricoltura si associa, rispetto a quella maschile, a importi più bassi. Una circostanza che dimostra, fatte ovviamente salve le eccezioni, un generale maggiore ritardo dell'agricoltura a femminile ed un insufficiente impegno della politica agricola nel colmare il gap di genere.

4.4.2 I beneficiari della Pac in base all'età

Di notevole interesse è infine l'analisi dei pagamenti della Pac in rapporto all'età dei beneficiari. In Fig. 4.7 sono rappresentate le età medie dei beneficiari della Pac nel settennio 2008-2014 per grandi aggregati di spesa. Le differenze sono particolarmente marcate e per questo motivo molto significative.

Fig. 4.7 - Età media dei beneficiari Pac in Italia (media 2008-2014 in anni)



Osservando l'età dei beneficiari di tutta la Pac, complessivamente 60,8 anni, si ha l'immagine, generalmente riportata nei media, di una agricoltura italiana molto invecchiata.

Ma questo risultato è decisamente condizionato dai pagamenti diretti i cui beneficiari hanno mediamente 62,2 anni.

Mentre i beneficiari delle misure di mercato e dell'OCM unica (pagamenti diversi) scendono a 55,5 anni e soprattutto i beneficiari della politica di sviluppo rurale a 52,5 anni.

E si può aggiungere che il dato è riferito soltanto ai beneficiari singoli, quindi non si tiene conto dell'età dei titolari o degli amministratori delle persone giuridiche, che in genere non sono giovanissimi ma certamente neanche particolarmente vecchi.

I quasi dieci anni di meno dei beneficiari della politica di sviluppo rurale rispetto ai pagamenti diretti testimoniano di una vitalità dell'agricoltura imprenditoriale italiana molto maggiore di quanto una lettura pessimistica delle medie censuarie e delle medie in complesso dei beneficiari della Pac lascerebbe supporre.

Se non si discrimina tra imprese e non imprese, pesa in modo determinante la polverizzazione delle unità produttive di piccolissime dimensioni senza condizioni e velleità imprenditoriali, che beneficia invece, sia pure per piccoli importi, dei pagamenti diretti.

Se si considerano invece solo le imprese più strutturate, che generalmente beneficiano degli interventi del 2° pilastro, l'età media dei beneficiari si riduce notevolmente.

A supporto di questa tesi, in fig. 4.8 è riportata la quota di beneficiari e di spesa complessiva agli agricoltori ordinati per classi di età.

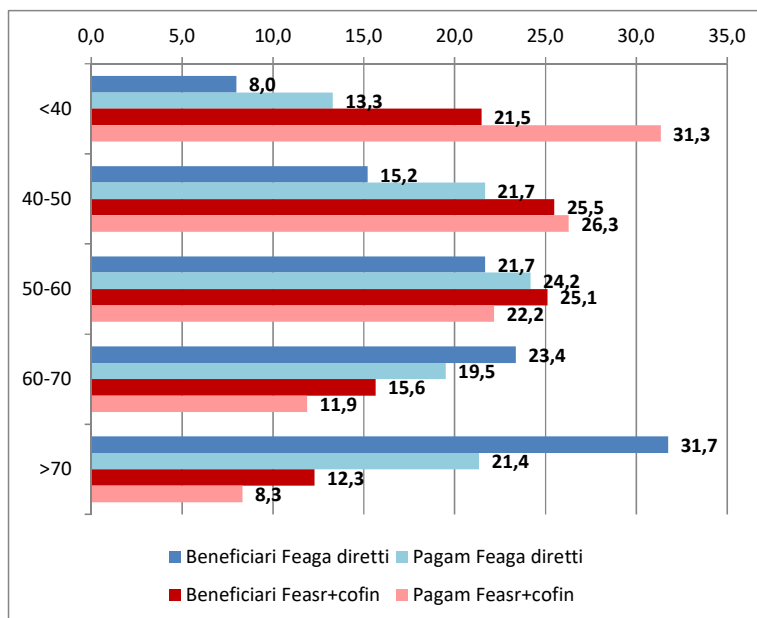
I pagamenti diretti e la politica di sviluppo rurale sono accomunati se si osserva il rapporto tra spesa e beneficiari, in entrambi i casi questo diminuisce al crescere dell'età.

I vecchi sono tanti in numero, ma ricevono importi minori. All'opposto i giovani sono pochi ma ricevono importi maggiori.

Osservando però tanto la serie dei beneficiari che quella degli importi, nei pagamenti diretti esiste una relazione diretta con l'età: le barre azzurre infatti si allungano, scendendo verso il basso del grafico.

All'opposto, la stessa relazione è inversa nel caso della politica di sviluppo rurale: le barre rosse si allungano salendo verso l'alto del grafico.

Fig. 4.8 - Beneficiari della PAC in Italia per classi di età (valori percentuali)



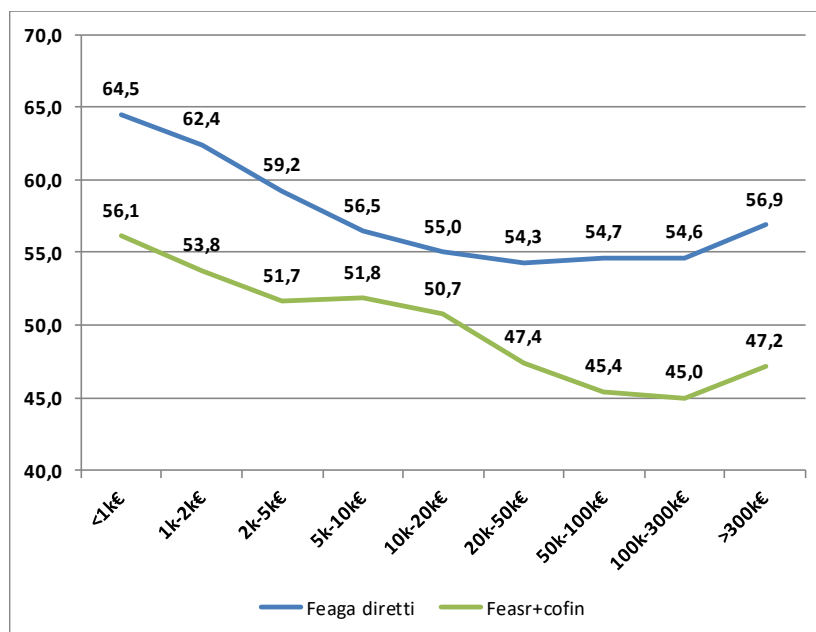
La Fig. 4.9 offre una visualizzazione dell'età media dei beneficiari dei pagamenti diretti e della politica di sviluppo rurale per classi di importo percepito. Essa conferma che esiste per tutti gli importi il gap di età tra i beneficiari dei pagamenti diretti e quelli della politica di sviluppo rurale.

Al tempo stesso la figura mostra (per quanto i pagamenti Pac individuali possano fungere da proxy dell'ampiezza aziendale) che il problema dell'invecchiamento e, al tempo stesso, l'esigenza del ricambio generazionale appaiono sotto una luce meno allarmante al crescere delle dimensioni aziendali ed al passaggio dalle aziende meno strutturate alle imprese agricole vere e proprie.

Sia per i pagamenti diretti che per la politica di sviluppo rurale infatti, le due curve presentano un caratteristico andamento discendente per assestarsi dopo una certa soglia (5 mila euro per i pagamenti diretti e 20 mila per i pagamenti della politica di sviluppo rurale) ed eventualmente risalire per gli importi massimamente elevati (dove comunque la media è calcolata tra pochissimi soggetti).

Così l'età media scende da oltre 64 anni ai 54 anni per i pagamenti diretti, e da 56 a 45 anni per la politica di sviluppo rurale.

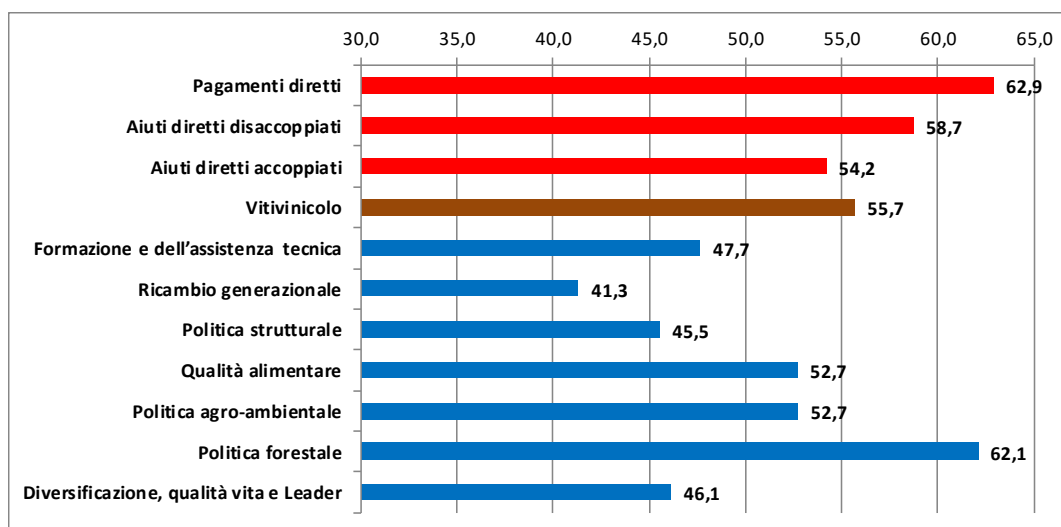
Fig. 4.9 - Età media dei beneficiari Pac in Italia 2014 per classi di importo (anni)



Un'ulteriore informazione sulle età medie è fornita infine dalla Fig. 4.10 in cui sono riportate le età medie dei beneficiari della PAC nel 2014 per misure.

Quanto ai pagamenti diretti l'età media dei beneficiari dei pagamenti diretti propriamente detti (62,9 anni) è compensata verso il basso da quella dei percettori dei sostegni dell'art. 68 Reg 73/2009 sia disaccoppiati (58,7 anni), che accoppiati (54,2 anni).

Fig. 4.10 - Età media dei beneficiari Pac per misure



Relativamente all'OCM unica, l'unica tipologia di misure che si rivolge direttamente agli agricoltori e per la quale si dispone di un numero relativamente consistente di beneficiari persone fisiche è quella degli interventi al settore vitivinicolo, per la quale l'età media è di 55,7 anni. Infine, riguardo alle misure della politica di sviluppo rurale, si può osservare che le età più anziane si registrano negli interventi per il settore forestale (62,1 anni). Un dato che potrebbe essere messo in relazione al maggiore invecchiamento degli agricoltori nelle aree interne dove la pratica forestale è più diffusa. A seguire, la stessa età media (52,7 anni) si registra per gli interventi di politica agro-ambientale e per quelli in difesa e per la valorizzazione della qualità alimentare. L'età media dei beneficiari di tutte le altre misure della politica di sviluppo rurale scende significativamente sotto i 50 anni: 47,2 anni per Formazione e assistenza tecnica, 46,1 anni per Diversificazione, qualità della vita e Leader, 45,5 anni per le misure di politica strutturale, 41,3 anni per la politica rivolta al ricambio generazionale. In altri termini questi dati per misure consentono di affermare che quando le politiche agricole e di sviluppo rurale si indirizzano verso il capitale umano (formazione e turn over generazionale), quello territoriale e sociale (Leader, qualità della vita e diversificazione) e quello fisico (strutture e infrastrutture agricole e rurali), entrano in campo le nuove

generazioni o, quantomeno, sono quelle vecchie che si fanno da parte, almeno al riscontro con gli indirizzi segnati dalle politiche di spesa.

5 I pagamenti unitari

5.1 Pagamenti medi per beneficiario

In Tab. 5.1 è esposto il pagamento medio in euro per i diversi tipi di aggregati di spesa e la sua evoluzione nel corso degli anni trattati.

L'importo medio dei pagamenti diretti, nel corso degli anni considerati, si aggira intorno ai 3.300 euro. Un valore decisamente condizionato dalla notevolissima quantità di piccoli pagamenti erogati alle aziende di modeste dimensioni.

Tutt'altra dimensione hanno i pagamenti relativi alle politiche di mercato del 1° pilastro che sono comprese sotto la voce Feaga diversi. Gli importi più elevati dei primi due anni della serie sono determinati soprattutto dai pagamenti relativi alla soppressione delle OCM zucchero e tabacco. Poi la serie si assesta su valori più bassi ma comunque elevati, anche per le caratteristiche di alcune misure: es. sostegno alle Organizzazioni dei produttori o loro Associazioni, che si rivolgono indirettamente a più operatori di un intero settore (es. ortofrutticolo) attraverso un unico beneficiario.

I pagamenti medi dei Programmi di sviluppo rurale risultano nel corso del tempo crescenti tanto da passare da 4.314 euro per beneficiario del 2008 a 6.200 (+43,7%) euro per beneficiario nel 2013. Tale dinamica nel tempo riflette, come già rilevato, la dissimile tempistica richiesta dalle diverse misure previste nel menu del relativo regolamento e adottate nei singoli Programmi di sviluppo rurale, distinguendo tra quelle “a domanda” (come le misure agro-ambientali) con un iter semplice e che richiede poco tempo dalla domanda al pagamento, quelle “a bando” (come gli interventi strutturali) la cui trafila è particolarmente complessa con diversi passaggi prima del pagamento.

Mentre i pagamenti del primo tipo sono di minore importo unitario, anche perché di più facile accesso tanto da attirare anche aziende di piccole dimensioni, i secondi sono tipicamente interessanti per imprese strutturate di maggiori dimensioni e per importi elevati.

Tab. 5.1 - Pagamenti Pac medi per beneficiario in Italia 2008-2014 (euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2008-14
FEAGA Diretti	2.856	3.291	3.320	3.277	3.361	3.344	3.366	3.253
FEAGA Diversi	33.655	37.439	11.357	14.658	18.653	17.854	15.424	19.445
FEASR + Cofin	6.283	5.117	7.841	13.160	14.540	16.781	16.475	11.985
Tot x benef netto	4.314	4.512	4.716	5.439	5.876	6.200	6.093	5.283

Con riferimento all'intero periodo 2008-2014, la Tab. 5.2 illustra i pagamenti medi per beneficiario nelle regioni del Paese. Le differenze sono molto consistenti in tutte e tre le aggregazioni di spesa. In particolare, per i pagamenti diretti, spicca il valore medio della Lombardia, seguito da quelli del Piemonte e dell'Emilia-Romagna. In generale, comunque, a parte i valori modesti delle regioni montane del Nord (Val d'Aosta, Trentino Alto Adige e Liguria) si osserva una graduale diminuzione dei valori medi scendendo verso il Mezzogiorno dove, a parte la Sardegna, nessuna regione si colloca ad un livello superiore a quello medio nazionale. Questo riflette ovviamente la peculiare struttura aziendale delle regioni meridionali, costituita da numerosissime unità di piccole e piccolissime dimensioni. Ed anche considerando soltanto le aziende-impresa: quelle con più spiccate caratteristiche imprenditoriali, va osservato che le unità meridionali sono costituite prevalentemente da aziende di dimensione più contenuta e a conduzione familiare a fronte delle aziende del nord ed in particolare di Lombardia e Piemonte dove spesso prevale la conduzione di tipo capitalistico con salariati e dove comunque anche le conduzioni familiari sono svolte su dimensioni aziendali di maggiori dimensioni.

Anche la spesa per Feaga diversi presenta una distribuzione molto differenziata tra le regioni con valori particolarmente elevati in Calabria, Lazio, Emilia-Romagna e Alto Adige a fronte di valori anche dieci volte inferiori in regioni come Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Abruzzo.

Quanto alla spesa della politica di sviluppo rurale finanziata dal Feasr, va osservato che regioni anche contigue si caratterizzano per pagamenti per beneficiario molto diversi. Ovviamente questo si lega alle scelte compiute nell'ambito dei rispettivi Programmi di sviluppo rurale in merito alle misure da attivare. Un risultato meno atteso è quello della spesa unitaria delle Regioni meridionali. Specie Sicilia e Puglia tra queste presentano i valori unitari più elevati. La ragione va ricercata soprattutto nella già rilevata scarsissima numerosità dei beneficiari di questo tipo di politiche a fronte di agricolture regionali particolarmente polverizzate, come anche il dato sui numerosissimi beneficiari dei pagamenti diretti ha dimostrato ampiamente.

Tab. 5.2 - Pagamento medio per beneficiario Pac nelle Regioni italiane
(valori medi 2008-2014 in euro)

	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin.	Media per benef.netto
Piemonte	8.165	12.119	9.255	10.434
Valle d'Aosta	2.283	5.270	6.793	6.624
Lombardia	12.351	23.237	12.088	15.726
Alto Adige	1.944	35.845	4.718	7.305
Trentino	3.300	22.451	15.130	11.708
Veneto	4.409	10.609	14.146	6.488
Friuli-Venezia Giulia	3.555	8.899	9.222	5.012
Liguria	912	5.669	6.424	3.208
Emilia-Romagna	6.577	35.048	11.517	12.931
Toscana	3.595	15.040	16.678	6.394
Umbria	3.765	14.875	9.778	6.119
Marche	3.497	8.950	9.568	5.032
Lazio	2.171	61.479	18.891	4.119
Abruzzo	1.272	7.394	7.453	2.376
Molise	2.194	16.683	7.254	3.174
Campania	2.195	38.342	12.293	4.260
Puglia	2.255	13.589	20.869	3.166
Basilicata	2.579	15.848	14.955	4.002
Calabria	2.365	86.338	11.187	3.417
Sicilia	1.880	26.101	20.714	3.696
Sardegna	3.711	13.440	7.721	6.423
Italia	3.253	19.445	11.985	5.283

Un ulteriore approfondimento sui pagamenti medi per beneficiario è offerto dalla Tab. 5.3 dove sono esposti i risultati in relazione alla citata classificazione dei Comuni tra Centri e Aree interne proposta dal Ministero per lo Sviluppo Economico.

I pagamenti medi del 1° pilastro sia Feaga diretti che Feaga diversi presentano una sistematica tendenza a diminuire al passaggio dai Poli alle Aree interne ultraperiferiche.

La spesa per la politica di sviluppo rurale mostra invece una tendenza a distribuirsi con pagamenti medi per beneficiario più livellati nel territorio. Fanno eccezione i Poli dove la spesa media si impenna, ma questo fatto può essere dovuto al concentrarsi proprio nelle maggiori città delle sedi centrali di alcuni rilevanti beneficiari (Imprese in forma societaria, Cooperative, Istituzioni fornitrici di servizi, ecc.).

Tab. 5.3 - Pagamenti medi per beneficiario (media 2008-2014) in relazione alla localizzazione del Comune di residenza (euro)

	A	B	C	D	E	F	Italia
	Polo	Polo intercom	Aree periurbane	Interm	Perif	Ultraperif	
FEAGA Diretti	4.013	3.613	3.836	2.756	2.416	2.668	3.253
FEAGA Diversi	39.847	21.016	15.679	13.387	13.911	8.357	19.445
FEASR + Cofin	20.055	13.556	11.028	10.563	10.888	11.432	11.985
Media per benef. netto	7.709	5.627	5.531	4.522	4.165	4.836	5.283

Un dettaglio aggiuntivo è esposto nella Tab. 5.4 dove i pagamenti medi del 2014 sono stati calcolati per singoli aggregati di misure.

Come si può notare, le differenze sono particolarmente profonde.

Mentre gli importi dei pagamenti diretti e delle misure sia accoppiate che disaccoppiate relative all'art.68 del Reg. 73/2009, presentano importi unitari relativamente modesti in relazione al carattere sostanzialmente distributivo di questo tipo di interventi, gli importi unitari delle misure di mercato sono particolarmente consistenti fino al livello massimo raggiunto dai pagamenti unitati per le Organizzazioni dei produttori che sfiorano il milione di euro.

Come era da aspettarsi nella politica di sviluppo rurale i maggiori importi medi per singolo beneficiario riguardano la spesa per misure strutturali assieme a quella per gli interventi rivolti alla diversificazione, qualità della vita e Leader.

Seguono gli interventi per il ricambio generazionale, con in fondo alla scala le misure riferite alla qualità dei prodotti ed agli interventi agro-ambientali.

Tab. 5.4 - Pagamenti medi per beneficiario 2014 per misure (euro)

Pagamenti medi per beneficiario	
Pagamenti diretti	3.166
Aiuti diretti disaccoppiati art.68	1.196
Aiuti diretti accoppiati art.68	2.554
<i>1° PIL-Pag.diretti</i>	<i>3.367</i>
Restituzioni	198.157
Organizzazioni dei Produttori	994.128
Vitivinicolo	8.601
Frutta latte nelle scuole	28.203
Qualità e promozione	56.608
<i>1° PIL-Altri pagam.</i>	<i>15.427</i>
formazione e AT	6.325
ricambio generaz	25.187
Pol. strutturale	65.734
Qualità alimentare	2.769
agro-ambientale	5.898
forestale	15.445
diversif, q.tà vita, Leader	66.710
<i>2° pilastro</i>	<i>16.499</i>
TOTALE PAC	6.099

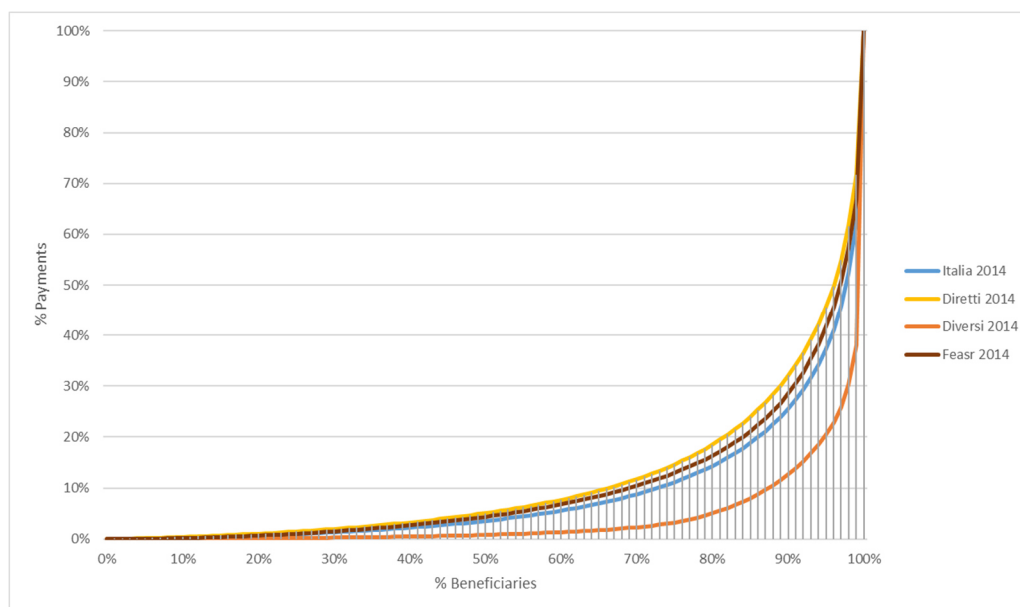
5.2 La concentrazione dei pagamenti

Una critica alla Pac che ricorre fin dai tempi della sua prima implementazione quando ancora era accoppiata e si sostanziava soprattutto in politiche protezionistiche finalizzate al sostegno dei prezzi riguarda la distribuzione della spesa della PAC tra gli agricoltori. In particolare le critiche si appuntavano sulla sua distorta concentrazione per cui ad un numero ridotto di grandi percettori era riservata gran parte della torta, mentre una sua piccola parte si disperdeva tra un vastissimo numero di piccoli beneficiari. In cifre tonde, si affermava che il 20% dei beneficiari percepiva l'80% del sostegno mentre, all'opposto, il 20% del sostegno andava all'80% dei beneficiari generalmente più piccoli e meno strutturati, e quindi (almeno in linea di principio ricordando gli obiettivi della PAC sanciti fin dal Trattato di Roma del 1957) più meritevoli di aiuto.

L'analisi che segue è stata rivolta a verificare la consistenza oggi di questo fenomeno. I risultati sono visualizzati per il 2014 nella Fig. 5.1 in cui sono rappresentate le cosiddette *Curve di Lorenz*. I beneficiari delle diverse politiche della Pac sono ordinati in ascissa in percentili in base all'importo percepito (dal più basso al più elevato), mentre in ordinata è riportata la percentuale della spesa complessiva. Come si può notare, tutte le tipologie di politiche agricole dell'UE presentano in Italia un'estrema concentrazione. Questo fenomeno è specialmente accentuato per la spesa del Feaga diversi in cui all' 80% dei beneficiari è riservato a malapena il 5% dei fondi, mentre viceversa, al solo 20% va il restante 95%. Ma anche la spesa delle altre componenti tende a concentrarsi notevolmente ed in misura maggiore del citato rapporto tra 20% che prendono l'80% e l'80% che prende il restante 20% e maggiore anche di quanto si registra ancora oggi nell'intera Unione europea (European Commission, 2015; Matthews, 2016). Osservando ancora quanta parte della torta spetta al primo 80% di beneficiari, questa è pari al 16,4% nella politica di sviluppo rurale ed al 18,5% nei pagamenti diretti.

Considerando tutta la Pac nel complesso, il 20% dei beneficiari riceve l'85,7% di tutta la spesa, mentre al restante 80% va un misero 14,3%.

Fig. 5.1 - La distribuzione della spesa PAC tra i suoi beneficiari in Italia nel 2014



La Tab. 5.5 consente una verifica della concentrazione della spesa Pac a livello delle singole regioni e province autonome. Nella tabella è rappresentata la percentuale di spesa di cui beneficia il 20% dei percettori che riceve gli importi più

elevati. Come si può notare, in alcuni casi i livelli di concentrazione sono altissimi. La quota di spesa che va al 20% dei maggiori beneficiari sfiora addirittura il 90% sul totale della Pac in Trentino, Liguria, Toscana, Lazio, mentre scende sotto l'80% soltanto in Valle d'Aosta, Alto Adige, Marche, Molise e soprattutto Sardegna.

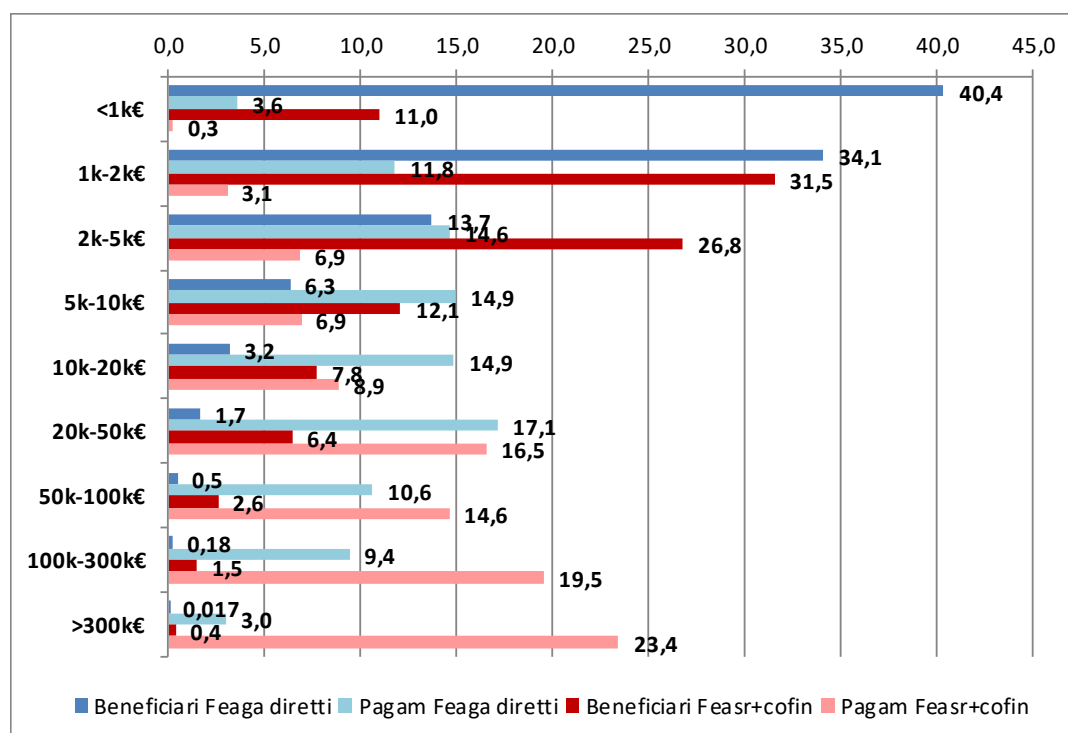
Tab. 5.5 - La concentrazione dei pagamenti PAC per regioni. Pagamenti Pac ricevuti dal 20% dei beneficiari con i maggiori importi

	Totale Pac	Feaga diretti	Feaga diversi	Feasr+cofin
Piemonte	82,7	79,1	95,5	86,6
Valle d'Aosta	76,2	63,0	56,6	82,0
Lombardia	82,0	79,6	94,4	84,9
Alto Adige	76,4	55,7	98,4	68,5
Trentino	88,3	72,0	96,7	82,3
Veneto	86,8	83,6	89,6	84,6
Friuli-Venezia Giulia	80,9	76,4	87,7	86,0
Liguria	89,7	81,4	94,5	82,8
Emilia-Romagna	84,9	79,3	97,3	85,4
Toscana	88,6	82,3	91,6	87,5
Umbria	86,2	84,2	95,6	85,1
Marche	79,4	75,5	91,0	87,2
Lazio	89,1	83,6	96,6	82,9
Abruzzo	82,3	73,3	90,8	82,5
Molise	76,2	69,8	92,8	81,6
Campania	86,0	75,8	87,3	87,0
Puglia	84,3	79,3	97,0	78,2
Basilicata	82,8	76,6	98,6	84,2
Calabria	83,2	78,5	86,1	83,7
Sicilia	86,5	76,6	70,0	73,1
Sardegna	68,7	66,5	77,5	68,0
Italia	85,7	81,5	95,0	83,6

Un altro modo di leggere le informazioni disponibili al fine di conoscere la distribuzione della spesa Pac tra i suoi beneficiari è proposto nella Fig. 5.2 dove per i pagamenti diretti e per quelli della politica di sviluppo rurale sono rappresentati la spesa e i beneficiari della PAC per classi di importo ricevuto. Come si può constatare, la quota di percettori per importi relativamente modesti è elevatissima: Il 40,4% percepisce pagamenti diretti sotto i mille euro che, in termini di spesa, rappresentano il solo 3,6%. Un altro 34,1% sta tra 1.000 e 2.000 euro). E così via, fino al gruppo davvero modestissimo dei grandi percettori: lo 0,017% che riceve somme superiori a 300 mila euro raccoglie il 3% dei pagamenti diretti complessivi, lo 0,18% di percettori per importi tra 100 e 300 mila euro riceve il 9,4% dei pagamenti.

A fronte di questi risultati per i pagamenti diretti, i pagamenti del 2° pilastro si distribuiscono in misura molto più modesta per piccoli o piccolissimi importi, mentre, soprattutto in ragione della tipologia strutturale di molte misure pagamenti di importi rilevanti tendono ad assumere peso maggiore.

Fig. 5.2 - I beneficiari della PAC per classi di importo ricevuto (valori percentuali)



5.3 I pagamenti unitari in rapporto al peso dell'agricoltura

Un'altra lettura dei pagamenti medi unitari è data dal rapporto tra pagamenti aggregati a livello territoriale e alcuni parametri caratteristici dell'agricoltura: superficie agricola utilizzata (Sau), giornate di lavoro, produzione standard.

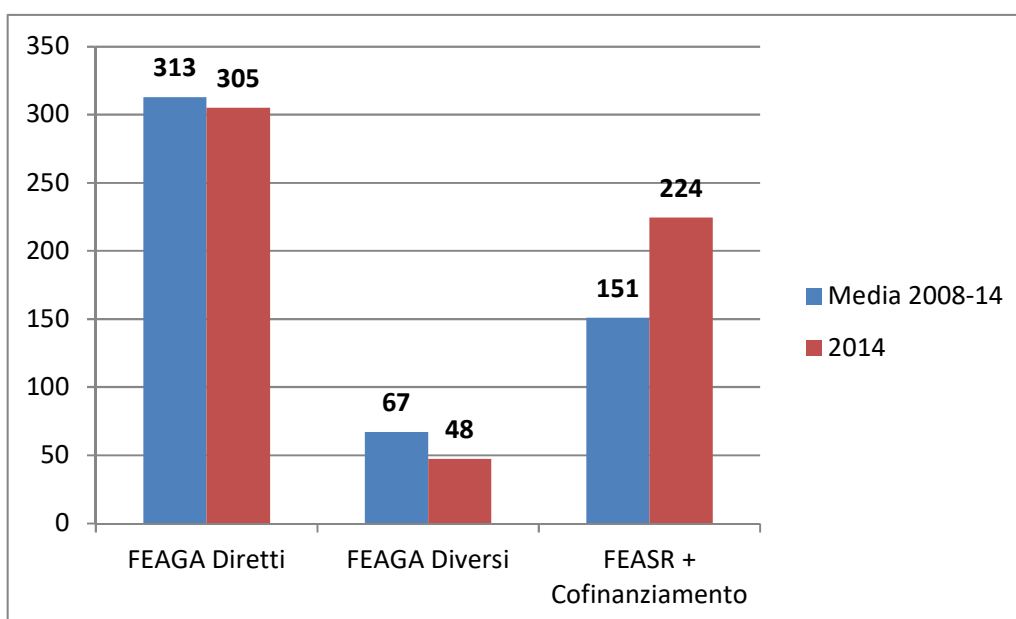
Queste elaborazioni sono state condotte utilizzando i dati offerti dal Censimento dell'agricoltura 2010.

In Fig. 5.3 sono rappresentati i pagamenti per ettaro di Sau a livello nazionale riferiti a tutto il periodo considerato (2008-2014) ed al solo 2014.

Complessivamente per ogni ettaro di superficie agricola utilizzata si hanno, in media all'anno nel settennio considerato, pagamenti pari a 531 euro, così suddivisi: 313 euro da pagamenti diretti, 67 euro da pagamenti diversi e 151 euro da pagamenti Feasr (più cofinanziamento).

Nel solo 2014 i pagamenti totali sono stati pari a 577 euro per ettaro di SAU, suddivisi in 305 di pagamenti diretti, 48 di Feaga diversi e 244 di pagamenti complessivi derivanti dai programmi di sviluppo rurale.

Fig. 5.3 - Pagamenti medi in Italia per ettaro di Superficie agricola utilizzabile (euro/ha)



Come si può osservare in Tab. 5.6, la gerarchia delle regioni cambia significativamente rispetto a quanto fin qui osservato con riferimento ai pagamenti medi aziendali.

Infatti balzano in testa alla classifica Liguria (814 €/ha) e Veneto (803 €/ha), seguite da Lombardia (741 €/ha), Calabria (734 €/ha) e Campania (728 €/ha).

Questi risultati sono comunque effetto di contributi differenti da parte delle grandi aggregazioni di spesa della Pac.

In Liguria è decisamente la politica di sviluppo rurale che conduce al risultato osservato, in una regione con relativamente poca Sau.

In Lombardia e Veneto, ma anche in Calabria, sono soprattutto i pagamenti diretti ad essere proporzionalmente elevati.

La Campania si colloca in una posizione intermedia, ma è in particolare la capacità di spendere i fondi della politica di sviluppo rurale che produce il valore ad ettaro elevato rispetto alle altre regioni “Convergenza” (oggi rinominate “meno sviluppate”) beneficiarie della concentrazione dei fondi stanziati da Bruxelles per il 2° pilastro.

Sul fronte opposto, quello delle regioni meno favorite in termini di pagamenti Pac per ettaro di Sau, si collocano la Sardegna (244€/ha), l’Abruzzo (277€/ha), Valle d’Aosta (307€/ha), la Basilicata (336€/ha) e il Molise (380€/ha), tutte penalizzate dai pagamenti del 1° pilastro non compensati da quelli del 2°.

È il caso comunque di notare che la Basilicata, regione in *phasing out*⁸ nella programmazione 2007-2013, in questa programmazione 2014-2020 è classificata come regione *meno sviluppata*.

Al tempo stesso, la Sardegna (precedentemente in *phasing in*)⁹, con l’Abruzzo e il Molise (precedentemente entrambe classificate tra le regioni *Competitività*) sono classificate come regioni *in transizione*.

Sono circostanze queste che, in proporzione a quanto accade nelle altre regioni competitività (rinominate regioni sviluppate), determinano un aumento dei fondi a loro disposizione per lo sviluppo rurale nella ripartizione di quanto concesso all’Italia per il 2° pilastro nel presente settennio di programmazione europea.

⁸ Le regioni in “phasing-out” nella programmazione 2007-2013 erano quelle con un PIL pro capite inferiore al 75% della media della precedente UE-15, ma che, per l’effetto statistico del calo del PIL pro capite medio dell’UE a seguito dell’allargamento ad Est, si erano ritrovati con un PIL pro capite superiore al 75% della media UE.

⁹ Nella programmazione 2007-2013 sono state considerate in phasing in le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell’UE-15 nel periodo 2000-2006, ma superiore nel periodo 2007-2013.

Tab. 5.6 - Pagamento medio per ettaro di Superficie agricola utilizzata nelle Regioni e Province autonome italiane (euro/ha)

	FEAGA Diretti	FEAGA Diversi	FEASR + Cofin	Totale PAC
Piemonte	348	34	118	500
Valle d'Aosta	53	3	252	307
Lombardia	525	67	149	741
Alto Adige	82	156	187	426
Trentino	100	145	280	526
Veneto	512	117	174	803
Friuli-Venezia Giulia	333	63	110	506
Liguria	190	21	603	814
Emilia-Romagna	315	236	135	685
Toscana	214	38	148	400
Umbria	344	30	208	582
Marche	297	55	94	446
Lazio	267	82	169	518
Abruzzo	144	48	85	277
Molise	257	33	89	380
Campania	361	53	315	728
Puglia	421	46	131	598
Basilicata	212	9	115	336
Calabria	502	33	199	734
Sicilia	218	57	163	438
Sardegna	135	7	102	244
Italia	313	67	151	531

È il caso comunque di offrire anche una lettura trasversale alle regioni amministrative dei pagamenti ad ettaro di Sau ora trattati. La Tab. 5.7 raccoglie gli stessi pagamenti aggregando i comuni in base alla classificazione MISE tra Centri e Aree interne. La notevole penalizzazione delle aree interne prodotta dai due aggregati di spesa relativi al 1° pilastro della Pac (Feaga diretti e Feaga diversi) è evidente. Essa assume caratteri ancora più marcati di quanto già osservato in termini di pagamenti medi per beneficiario.

Quanto ai pagamenti relativi al 2° pilastro, la distribuzione squilibrata della spesa già osservata per il 1° pilastro si ripete nei due casi estremi dei Poli e delle Aree

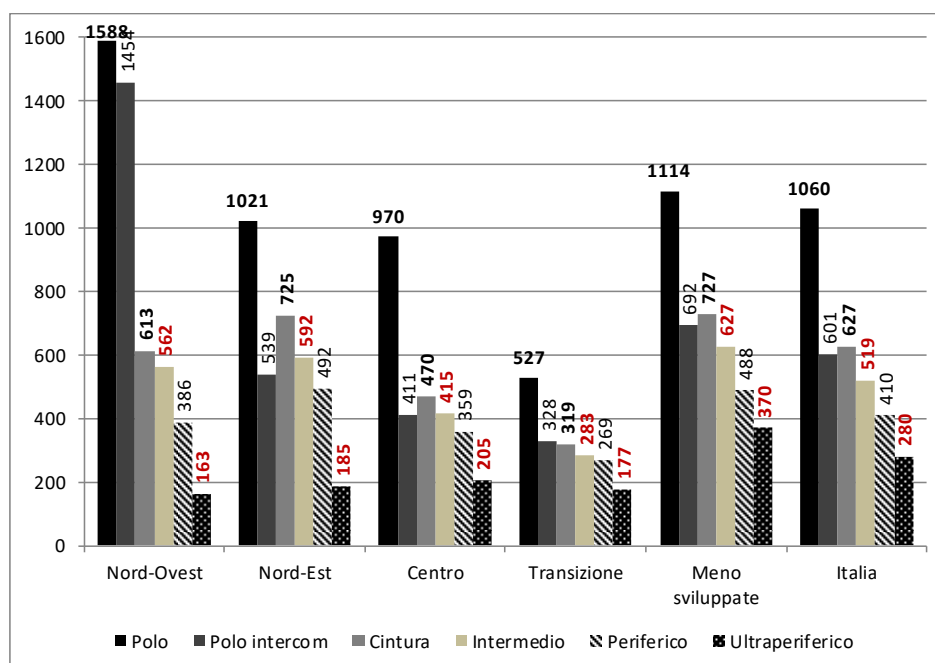
interne ultraperiferiche. Nelle altre quattro aree invece si rivela una distribuzione ad ettaro di Sau più uniforme.

Tab. 5.7 - Pagamento medio per ettaro di Superficie agricola utilizzata (media 2008-2014) in relazione alla localizzazione del Comune di residenza del beneficiario (euro)

	A	B	C	D	E	F	Italia
	Polo	Polo intercom	Aree periurbane	Interm	Perif	Ultraperif	
FEAGA Diretti	492	333	396	274	198	131	313
FEAGA Diversi	233	57	75	51	12	2	67
FEASR + Cofin	268	145	127	147	143	114	151
Totale PAC	992	535	597	472	352	247	531

Sommando tutte e tre le componenti di spesa e facendo però riferimento al totale dell'intervento Pac, lo squilibrio è evidente: ai poli vanno 992 €/ha di Sau, quattro volte di più che nelle aree interne ultraperiferiche (247 €/ha). È un fenomeno questo comune a tutte le latitudini del Paese, come illustra chiaramente la Fig. 5.3.

Fig. 5.3 - Pagamento medio totale ad ha di Superficie agricola utilizzata (media 2008-2014) in relazione alla localizzazione del Comune di residenza (euro/ha)



Tra tutti gli aggregati di regioni spicca comunque il caso del Nord-Ovest dove tra poli e aree interne ultra-periferiche i pagamenti ad ettaro di Sau sono quasi dieci volte più elevati.

Scendendo poi a maggiore dettaglio con la Tab. 5.8 si possono notare alcune significative differenze tra regioni contigue. Interessante è il confronto tra Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Nella prima la spesa nei Poli (e nei Poli intercomunali) raggiunge livelli ad ettaro elevatissimi (oltre 2.400 €/ha), quasi 6 volte di più che nei comuni Periferici e 17 volte di più che in quelli ultraperiferici.

In Veneto e ancor più in Emilia-Romagna, pur persistendo un vantaggio dei Centri rispetto alle aree interne, i valori appaiono più livellati.

Un simile livellamento si registra in alcune regioni del Centro (ad esempio nel Lazio, a parte il centro catalizzatore di Roma), del Mezzogiorno (es.: Puglia), mentre in altre regioni la forbice si apre in modo più evidente (come in Toscana, in Umbria e in Calabria).

Due regioni infine si staccano da tutte le altre per le peculiari evidenze statistiche.

La Liguria che presenta una spesa ad ettaro di Sau più elevata nei Comuni ultraperiferici che in tutti gli altri aggregati (a parte i Poli).

La Campania, dove la spesa per ettaro di Sau nei Poli raggiunge il massimo tra tutte le regioni di 3405 €/ha.

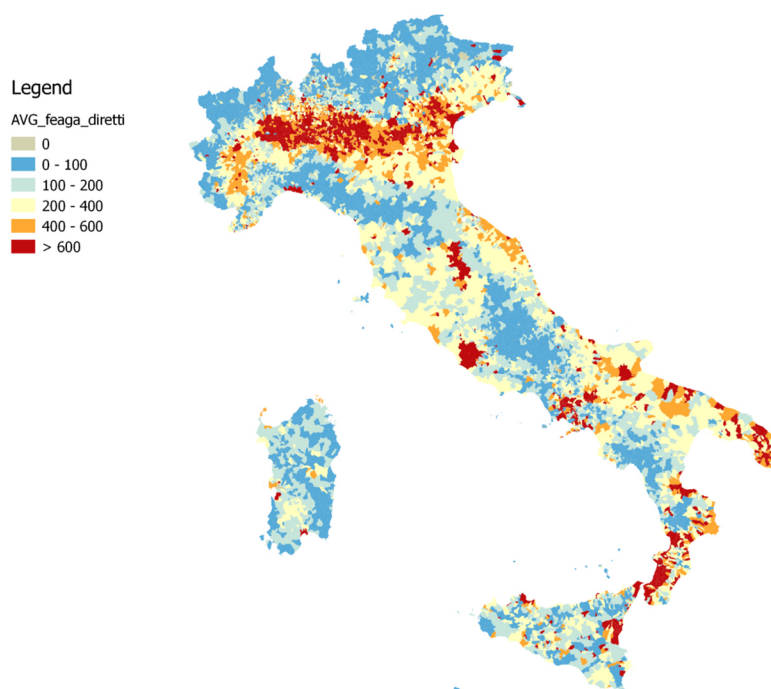
Tab. 5.8 - Pagamento medio totale Pac ad ha di Superficie agricola utilizzata (media 2008-2014) in relazione alla localizzazione del Comune di residenza (euro/ha)

	A Polo	B Polo intercom	C Aree periurbane	D Intermedio	E Periferico	F Ultraperif	Media
Piemonte	1.166	504	531	452	331	180	554
Valle d'Aosta	942		161	144	144		166
Lombardia	2.438	2.349	709	720	439	143	757
Alto Adige	1.846		687	339	270	153	419
Trentino	932		821	649	470	129	537
Veneto	1.291	579	845	761	870	535	870
Friuli-Venezia Giulia	1.568		428	573	470		515
Liguria	2.104	863	797	646	587	1239	914
Emilia-Romagna	882	536	703	517	510	435	676
Toscana	905	472	498	456	411	178	539
Umbria	881	363	561	525	221		529
Marche	554	409	444	369	285		423
Lazio	1.408		400	364	366	486	530
Abruzzo	398	328	285	270	194	146	259
Molise	1.467		342	432	361	313	404
Campania	3.405	1293	973	739	786	707	918
Puglia	750	670	696	592	541	466	649
Basilicata	640		308	427	358	319	373
Calabria	2.232	912	778	746	664	301	784
Sicilia	1.336	451	577	562	386	401	544
Sardegna	515		351	269	264	175	269
Italia	1.060	601	627	519	410	280	577

6 La geografia della Pac in Italia

A conclusione di questa analisi della spesa unitaria in rapporto alla Superficie agricola utilizzata, per le singole aggregazioni di bilancio della spesa Pac, Feaga diretti, Feaga diversi e Feasr (più cofinanziamento) e relative misure, l'analisi si è spinta a livello comunale per avere un quadro ancor più analitico di quanto svolto fin qui. La soluzione adottata è quella della rappresentazione cartografica.

Fig. 6.1 - Pagamenti diretti per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



La cartina in Fig. 6.1 rappresenta la distribuzione dei pagamenti diretti. Ciò che risalta immediatamente all'occhio è la concentrazione di fondi nella fascia padana che va dal territorio delle risaie vercellesi e novaresi alle province lombarde e venete fino al basso Friuli (e che si estende alla pianura emiliana). Sono aree queste specializzate negli allevamenti, specialmente bovini (da carne e da latte), e nelle coltivazioni di pieno campo altamente meccanizzate effettuate su scala medio-grande. Alla specializzazione zootecnica si associa anche la propaggine del Piemonte centro-meridionale.

Due altre concentrazioni si rilevano nelle aree olivicole della Puglia e della Calabria (con una piccola propaggine nella Sicilia Sud-orientale). Così come spiccano le concentrazioni nelle aree tabacchicole dell'Umbria e del Casertano. Un caso a parte è quello dei capoluoghi regionali ed in particolare di Roma, dove si concentrano fondi non solo per le peculiari caratteristiche dell'agricoltura locale, ma anche per la presenza di sedi amministrative di aziende agricole con terreni localizzati in altri Comuni.

In tutti i territori fin qui richiamati la colorazione rosso intensa segnala il sistematico sfioramento del limite minimo di 600 €/ha.

Altre aree con alti livelli di pagamenti diretti per ettaro di Sau (ma già nella fascia da 400 a 600 €/ha) si rilevano nei territori ad alta intensità cerealicola e a colture industriali delle Marche, del Ferrarese, del Tavoliere Foggiano.

A fronte di ciò, livelli bassi o bassissimi di pagamenti diretti ad ettaro, identificati dalla colorazione azzurra, costituiscono il carattere omogeneamente dominante di tutta la fascia alpina. Lo stesso può dirsi dei Comuni appenninici con tre concentrazioni particolarmente evidenti:

(a) quella dell'Appennino ligure che continua in quello Tosco-Emiliano estendendosi fino alla fascia romagnola a specializzazione ortofrutticola e includendo gran parte della Toscana settentrionale;

(b) quella dell'ampia area che include gran parte dell'Abruzzo, del Molise e del Lazio interno;

(c) quella infine che grossolanamente coincide con la Basilicata e penetra nella bassa Campania e dell'alta Calabria.

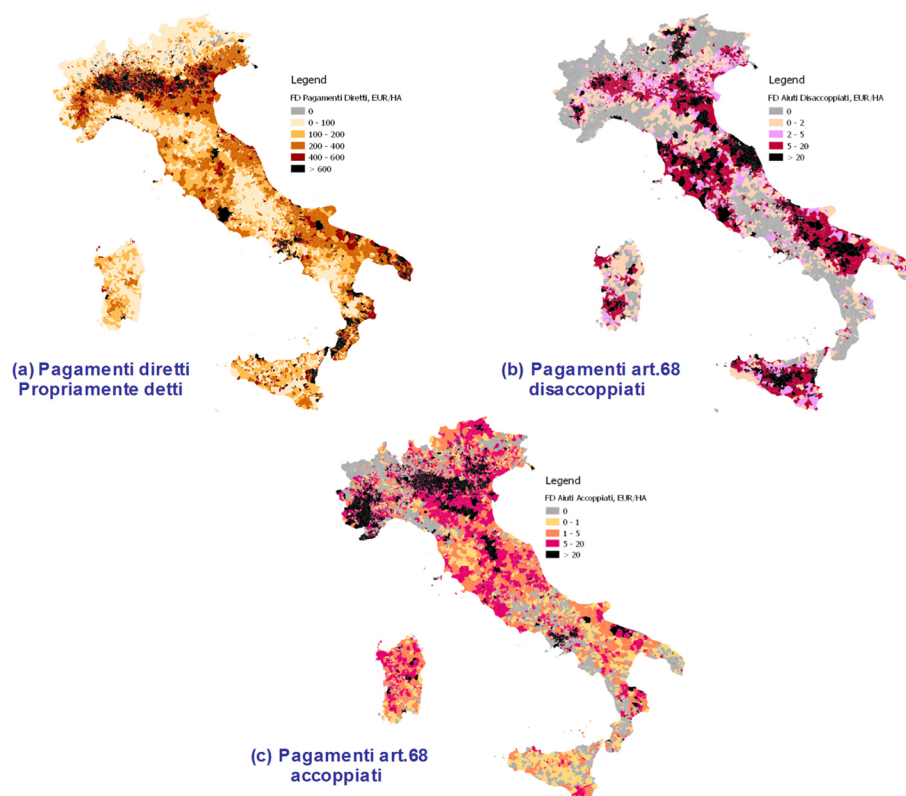
Un caso a parte è quello delle due isole Sicilia e Sardegna entrambe complessivamente penalizzate in termini di pagamenti diretti ad ettaro di Sau non soltanto nelle aree interne, dove era prevedibile che fosse così per affinità a quanto avviene nel resto dell'Italia, ma generalmente anche nei territori costieri e meno difficili.

La scomposizione dei pagamenti diretti per misure esposta in Fig. 6.2 consente di aggiungere qualche dettaglio. Ovviamente, per il peso decisamente predominante la cartina dei pagamenti diretti propriamente detti ricalca quella della spesa totale appena presentata.

Le altre due cartine, riferite rispettivamente ai pagamenti disaccoppiati e a quelli accoppiati di cui all'art. 68 del Reg. 73/2009 mostrano come i primi presentino delle significative concentrazioni in Trentino Alto Adige, per poi scendere giù nel veronese fino alla Romagna e le Marche. Una rilevante densità di spesa riguarda comunque tutta l'Italia centrale. Nel Mezzogiorno la coloratura più intensa si rileva in una vasta area ai confini tra Puglia e Basilicata e in alcuni territori della Sicilia.

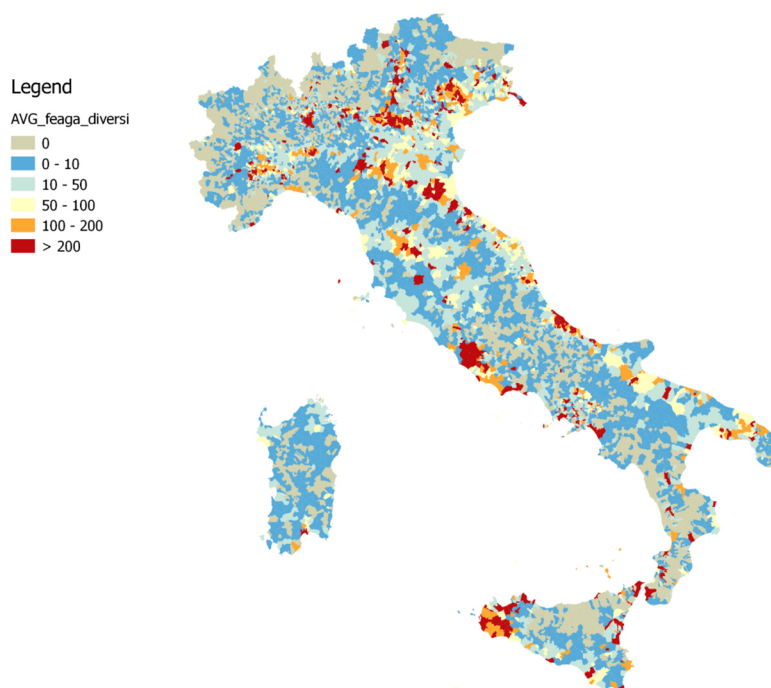
I pagamenti accoppiati invece tendono a concentrarsi nelle aree zootecniche della Valpadana e del Piemonte. Una seconda evidenza riguarda le aree tabacchicole dell'alta Umbria, del Casertano e anche del Veneto.

Fig. 6.2 - Pagamenti diretti (suddivisi per misure) per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



La Fig. 6.3 presenta la distribuzione degli altri pagamenti (pagamenti diversi) ad ettaro di Sau erogati dal Feaga.

Fig. 6.3 - Pagamenti per misure di mercato e OCM unica (1° pilastro, pagamenti diretti esclusi) per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)

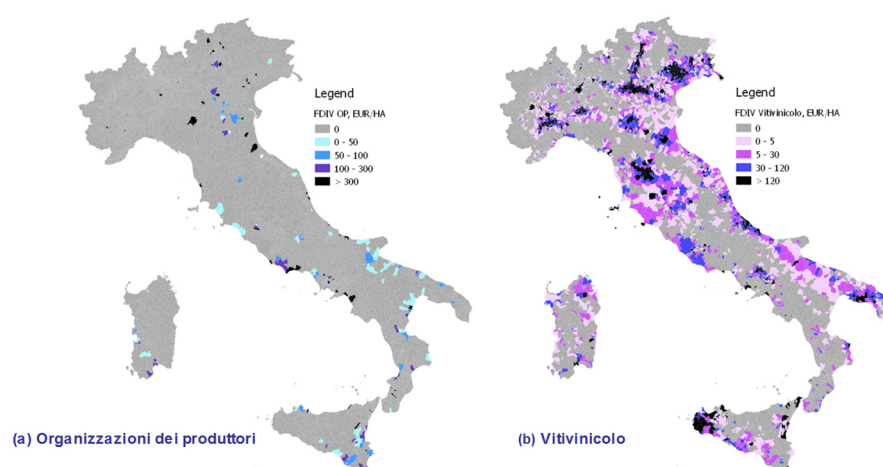


A confronto di quella dei pagamenti diretti testé analizzata, questa appare ancora più concentrata. Essa infatti segue le grandi direttrici territoriali della presenza delle colture e dei settori produttivi più interessati dalle misure raccolte nella cosiddetta Ocm unica:

- a. quello bieticolo-saccarifero che si estende dalla Romagna alle Marche e sale in alto su fino al basso Veneto;
- b. quello vitivinicolo che ha una presenza sul territorio nazionale a macchie di leopardo con alcune concentrazioni: dal Veronese su fino all'Alto Adige, il Basso Friuli, i territori vitivinicoli a cavallo tra le province di Asti, Alessandria e Cuneo, il Chiantigiano in Toscana, il basso Lazio, alcuni territori di Abruzzo Molise e Puglia, il Trapanese;
- c. quello infine dei territori a specializzazione ortofrutticola ai quali in particolare sono stati indirizzati i fondi a sostegno delle Organizzazioni dei produttori: ancora Trentino Alto Adige, Romagna, alcune aree del Mezzogiorno continentale e della Sicilia.

Queste evidenze si possono rilevare meglio con l'aiuto della Fig. 6.4 dove sono rappresentate le concentrazioni relative alle due componenti più consistenti del Feaga diversi: quella dei pagamenti alle Organizzazioni dei produttori e quella dei pagamenti relativi all'OCM vino.

Fig. 6.4 - Pagamenti per misure di mercato e OCM unica (1° pilastro, pagamenti diretti esclusi, suddivisi per misure) per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



In Fig. 6.5 infine sono rappresentati pagamenti per ettaro di Sau relativi alla politica di sviluppo rurale. L'aspetto più evidente relativamente al Nord Italia è quello della concentrazione nelle aree montane ed alto collinari della fascia di territorio che va dall'alto Friuli e dall'alto Veneto al Trentino Alto Adige e alle Alpi Lombarde. Ancora molto rilevante è il ruolo del 2° pilastro in Valle d'Aosta. Una seconda grande fascia di concentrazione della spesa per lo sviluppo rurale interessa la Liguria con una estensione nell'Alessandrino e nell'Oltrepò pavese e con un prolungamento che scende verso il Centro Italia lungo la dorsale appenninica toscano-emiliana fino all'Appennino umbro. Nel Mezzogiorno spicca la concentrazione della spesa del 2° pilastro in Campania distribuita su tutto il territorio regionale quasi a rimarcare i confini. Nel resto del Mezzogiorno (a parte un certo addensamento nella Puglia centrale) non si riesce ad individuare nessuna specifica evidenza territoriale. Calabria e Sicilia in particolare presentano un *patchwork* di colorazioni che evidenzia l'assenza di una chiara preferenza territoriale.

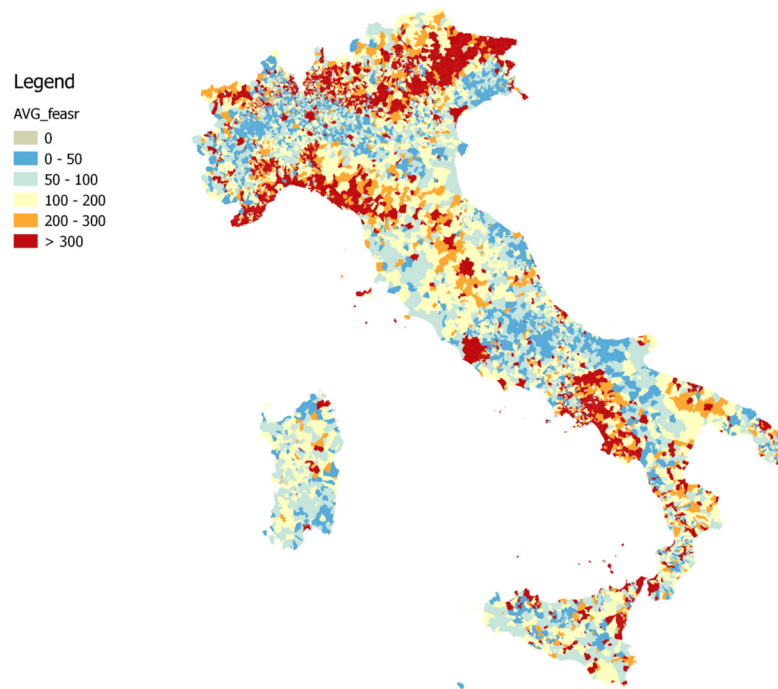
Leggendo poi la cartina all'inverso di quanto fatto fin qui, alla ricerca delle aree dove meno insiste la politica di sviluppo rurale, si nota come tutta la Valle Padana

nella fascia che va dal basso Friuli al basso Veneto, alla pianura lombarda e a gran parte del Piemonte si caratterizzi per livelli bassi di pagamenti per ettaro di Sau dalla politica di sviluppo rurale.

Nell'Italia centrale tali pagamenti risultano particolarmente bassi nelle Marche e nella Toscana centro occidentale. Nel Mezzogiorno lo stesso fenomeno interessa il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, il Tavoliere fino a tutta la Basilicata (così come, da un'altra parte, la Sardegna). Per tutte queste regioni il basso livello di pagamenti ad ettaro si giustifica anche con il fatto che, nella programmazione 2007-2013, le prime tre erano classificate come regioni "Competitività" per cui beneficiavano di un finanziamento ridotto ed anche la Basilicata in *phasing out* e la Sardegna in *phasing in* erano beneficiarie di un sostegno inferiore a quello delle regioni "Convergenza": Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

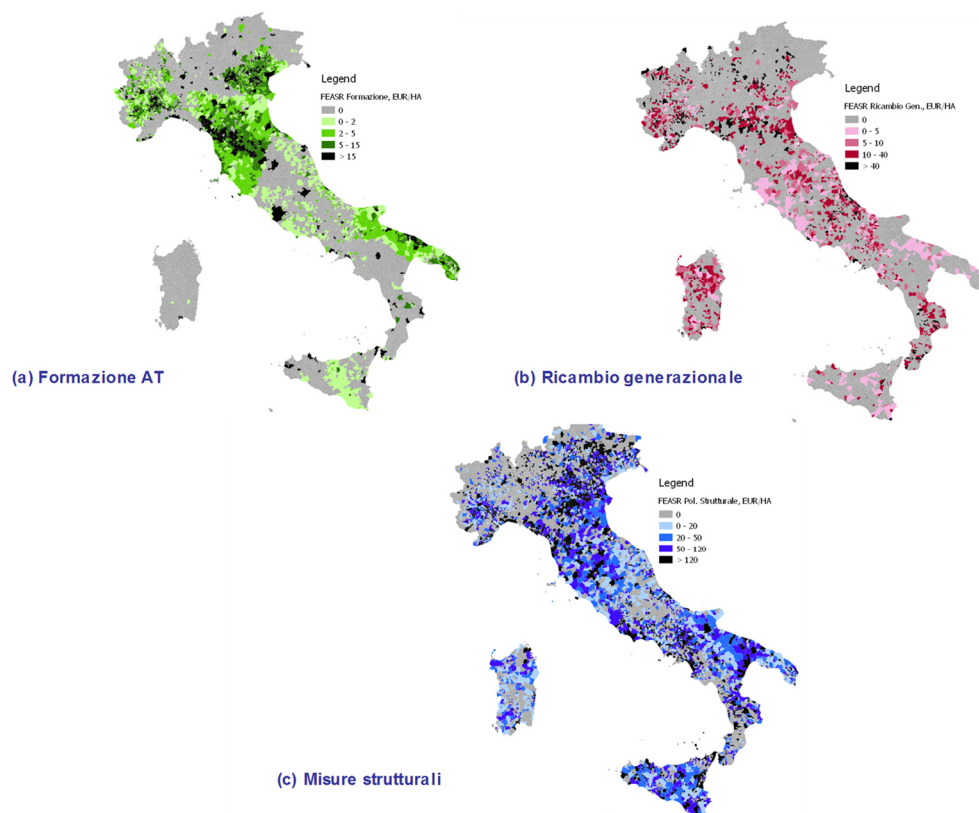
Il confronto delle ultime tre ora citate con la Campania, tutte allo stesso modo beneficiarie della concentrazione dei fondi stanziati da Bruxelles, mostra come le prime abbiano sofferto di una difficoltà amministrativa che ha comportato ritardi nei pagamenti, e di fatto anche un abbassamento del sostegno ad ettaro di Sau, che le assimila alle regioni del paese che, pur avendo ricevuto minori fondi europei, li hanno saputi trasformare più prontamente in pagamenti.

Fig. 6.5 - Pagamenti FEASR più cofinanziamento per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



Con riferimento alla politica di sviluppo rurale, la Fig. 6.6 presenta i primi tre aggregati di misure, mentre gli altri quattro sono raccolti nella Fig. 6.7.

Fig. 6.6 - Pagamenti FEASR più cofinanziamento (suddivisi per misure, prima parte) per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



Osservando innanzitutto la spesa per Formazione e assistenza tecnica, nella cartina (a) si notano delle evidenze che riproducono i confini di quelle regioni che effettivamente hanno dedicato più fondi a queste misure: Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia, seguite da Marche e Sicilia.

Quanto alla spesa per il Ricambio generazionale nella cartina (b), questa tende a crescere in Piemonte, Emilia-Romagna, parzialmente in Veneto, seguita da Abruzzo e Calabria. In evidenza vanno segnalate le zone grigie: quelle dove non si è speso affatto, che sono molto evidenti in tutto il Paese, ma caratterizzano in particolare vaste aree di Lombardia, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata. Se poi consideriamo che il problema del ricambio generazionale è particolarmente acuto nelle montagne alpine e soprattutto appenniniche, la cartina mostra che la spesa ad esso dedicata (a parte il caso dell'Appennino Tosco-Emiliano o della Valle d'Aosta) va piuttosto in altra direzione. Così tra le Regioni, le Marche, regione in Italia a più alto grado di invecchiamento, mostra di aver speso relativamente pochi fondi per il turnover nelle campagne a confronto delle altre regioni.

Osservando infine con la cartina (c) la spesa dedicata alle politiche strutturali, si rileva che questa si distribuisce in generale a macchie di leopardo in tutto il paese con alcune importanti concentrazioni nel basso Piemonte e in Liguria, nella fascia

verticale che unisce Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, nel basso Lazio, in Campania e Puglia, ed infine in alcuni territori, prevalentemente costieri di Basilicata, Calabria, Sicilia ed anche Sardegna. Di converso, sembrano meno impegnate nel sostegno al miglioramento strutturale l'alto Piemonte e gran parte della Lombardia, Marche, Abruzzo, alto Lazio e Sardegna interna.

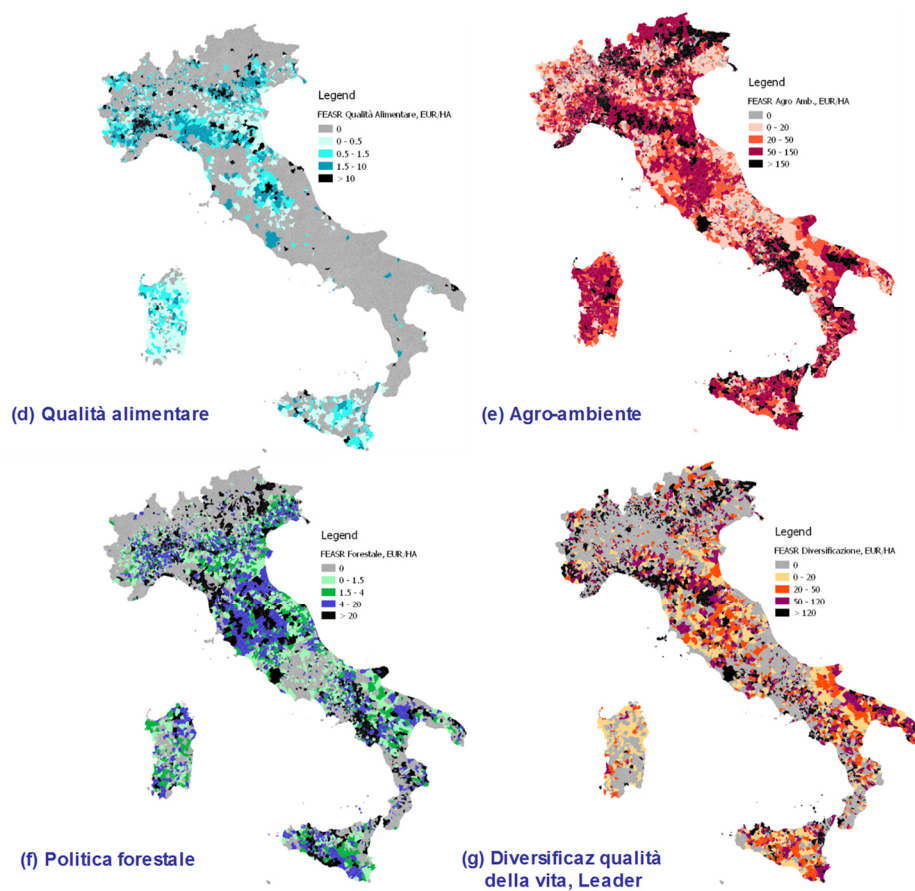
La Fig. 6.7 aiuta a completare il commento sulla spesa Pac per lo sviluppo rurale in Italia a livello territoriale. La cartina (d) riguarda le misure inerenti alla Qualità alimentare. Significativamente tutto il Mezzogiorno, escluse le isole, si caratterizza per il disimpegno su questo fronte. Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Umbria sono invece le Regioni che spendono in proporzione più fondi per queste misure.

Quanto alle misure agroambientali, cartina (e) la distribuzione della spesa appare distribuita su tutto il territorio nazionale con alcuni addensamenti, soprattutto al nord nelle aree montane di Lombardia, Veneto e Friuli Venezia Giulia, e nell'Appennino ligure e Tosco-Emiliano. Al sud la concentrazione maggiore è in Campania, seguita dalla Sardegna e, a macchie, in Puglia, Calabria, Sicilia.

Le misure di politica forestale, cartina (f), in modo abbastanza sorprendente per chi osservi superficialmente il fenomeno, non considerando che possono esistere altre fonti fuori dai Psr per il finanziamento della politica forestale, sono del tutto assenti in tutto l'arco alpino. La spesa dell'Unione europea per la politica forestale si concentra invece notevolmente in Toscana e Umbria, regioni peraltro con un alto tasso di incidenza delle superfici forestali. Nel sud le misure forestali si concentrano in particolare in alcune aree di Puglia, Campania, e Sicilia. Da rilevare che la spesa per le misure di politica forestale tende ad annullarsi in una vasta area che accomuna Abruzzo e basso Lazio, territori sicuramente a grande vocazione forestale sia perché in gran parte appenninici, sia perché includono importanti parchi naturali, in primis Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise. Qualcosa di analogo può essere detto con riferimento notevoli parti della Calabria e soprattutto della Calabria meridionale.

L'ultima cartina (g) riguarda la spesa per i vecchi Assi 3 e 4, ed è relativa alle politiche finalizzate alla diversificazione, al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali ed all'iniziativa comunitaria LEADER. Qui i territori a maggiore concentrazione di spesa sono nelle montagne alpine e nell'Appennino tosco-emiliano. Nel Mezzogiorno i colori più scuri che indicano maggiore concentrazione di spesa si ritrovano in Puglia, Basilicata e Sicilia.

Fig. 6.7 – Pagamenti FEASR più cofinanziamento (suddivisi per misure, seconda parte) per ettaro di Superficie agricola utilizzata a livello dei singoli Comuni italiani (€/ha)



A completamento del quadro dei pagamenti unitari, la Tab. 6.1 presenta i valori dei pagamenti rapportati alle giornate di lavoro rilevate nel Censimento dell'agricoltura del 2010 ed alla produzione standard¹⁰ calcolata sui dati dello stesso Censimento. Come si può osservare, il pagamento medio complessivo della Pac a livello nazionale ammonta a 27,2 euro per giornata di lavoro ed è pari a 138 euro per ogni mille euro di produzione standard.

Facendo riferimento alle grandi aggregazioni regionali proposte nella tabella, si può notare come, in termini di giornate di lavoro, i pagamenti diretti tendano a privilegiare i beneficiari delle regioni di Nord-Ovest, mentre non si rilevano significative differenze nei pagamenti a giornata della politica di sviluppo rurale.

¹⁰La produzione standard è il valore della produzione lorda delle aziende agricole. Viene determinata per ciascuna regione e per ciascuna attività produttiva vegetale e animale ed è calcolata utilizzando dei valori di base medi.

Viceversa, con riferimento alla spesa in rapporto alla produzione standard l'incidenza della Pac tende a crescere scendendo da Nord a Sud (salvo che nelle regioni in transizione).

Ma naturalmente questo dato dipende anche dal livello che assume il denominatore, notoriamente più alto, a parità di valore aggiunto, nelle agricolture ad ordinamento più intensivo di capitale come quelle padane e più basso nelle agricolture più intensive di lavoro come quelle meridionali.

Tab. 6.1 - Pagamento unitario in rapporto alle giornate di lavoro (euro/giornata) ed al valore della Produzione standard (euro/1000euro di produzione standard)

Pagamento medio x giornata di lavoro	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Transizione	Meno sviluppate	Italia
FEAGA Diretti	20,2	15,6	15,4	11,7	15,7	16,0
FEAGA Diversi	2,3	7,6	3,1	1,6	2,1	3,4
FEASR + Cofin	7,0	7,1	8,8	7,5	8,1	7,7
Totale PAC	29,6	30,3	27,3	20,8	25,8	27,2
Pagamento medio x 1000€ PS	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Transizione	Meno sviluppate	Italia
FEAGA Diretti	75	62	84	71	109	81
FEAGA Diversi	9	30	17	9	15	17
FEASR + Cofin	26	28	48	45	56	39
Totale PAC	110	120	149	126	180	138

L'approfondimento per misure relativo al 2014 è presentato in Tab. 6.2 dove si evidenzia come i pagamenti diretti propriamente detti pesino per 283 euro/ha, mentre 12 e 10 euro/ha siano pagati per gli aiuti diretti rispettivamente disaccoppiati ed accoppiati relativi all'art.68 del Reg. 73/2009.

Tab. 6.2 - Pagamenti unitari Pac per misure in rapporto alla Sau, alle giornate di lavoro ed alla produzione standard

	Pagamenti unitari		
	per ha Sau	per giorn.lav	per Mln PS
Pagamenti diretti	283	14,5	73.496
Aiuti diretti disaccoppiati art.68	12	0,6	3.072
Aiuti diretti accoppiati art.68	10	0,5	2.657
<i>1° PIL-Pag.diretti</i>	305	15,6	79.226
Restituzioni	0	0,0	56
Organizzazioni dei Produttori	17	0,9	4.426
Vitivinicolo	25	1,3	6.588
Frutta latte nelle scuole	2	0,1	390
Qualità e promozione	3	0,2	872
<i>1° PIL-Altri pagam.</i>	47	2,4	12.333
TOTALE 1° PILASTRO	353	18,1	91.559
formazione e AT	8	0,4	1.949
ricambio generaz	5	0,3	1.274
Pol. strutturale	71	3,6	18.357
Qualità alimentare	3	0,1	741
agro-ambientale	76	3,9	19.724
forestale	20	1,0	5.266
diversif, q.tà vita, Leader	43	2,2	11.038
TOTALE 2° PILASTRO	225	11,5	58.350
TOTALE PAC	577	29,6	149.908

Gli altri pagamenti Pac ammontano a 47 euro/ha di cui 17 per le Organizzazioni dei produttori e 25 per quanto residua dell'OCM vino. Infine la politica di sviluppo rurale che pesa complessivamente per 225 euro si compone di 76 euro/ha per le misure agro-ambientali, 71 euro/ha per le misure strutturali, 43 euro/ha per le misure connesse ai vecchi assi 3 e 4. Minori importi sono dedicati alle politiche forestali (20 euro/ha), formazione e assistenza tecnica (8 euro/ha), Ricambio generazionale (5 euro/ha), e tutela della qualità alimentare (3 euro/ha).

7 Considerazioni conclusive

7.1 I principali risultati emersi dalla ricerca

Questa ricerca si è posta l'obiettivo di analizzare come la PAC si sia tradotta in Italia in pagamenti effettivi. Tentando ora una sintesi, si possono avanzare le seguenti considerazioni sui risultati più rilevanti emersi dallo studio.

1. Gli stanziamenti del primo pilastro della Pac, che nella media annuale del periodo considerato rappresentano il 58,9% dei pagamenti PAC effettuati in Italia, si traducono facilmente e nello stesso esercizio in pagamenti, cosicché l'andamento degli uni e degli altri si presenta lineare nel tempo, senza scostamenti da un anno all'altro con una tendenza negli anni a decrescere gradualmente. Fanno eccezione a questa dinamica i primi anni della serie in cui, per modifiche normative introdotte per la riforma delle ultime OCM (specie zucchero e tabacco), la relativa spesa è stata spostata nei pagamenti diretti.
2. A fronte di ciò la spesa per le restanti politiche di mercato e la cosiddetta OCM unica, che rappresentano in media annua il 12,6% di tutta la spesa PAC, subiscono una consistente contrazione, divenendo una componente relativamente secondaria del bilancio complessivo.
3. Diversamente, la spesa della politica di sviluppo rurale che copre il restante 28,5% dei pagamenti PAC complessivi (inclusi i cofinanziamenti nazionale e regionali), descrive nel tempo una sorta di onda molto pronunciata, con il punto più basso nei primi anni del periodo di programmazione poliennale e con una graduale impennata verso un massimo, maggiore del minimo di più di quattro volte, negli anni terminali. È un fenomeno, questo, che si lega alle difficoltà di avvio dei PSR e al successivo recupero dei ritardi, che indubbiamente condiziona le scelte degli agricoltori che hanno di fronte a sé, specie per gli investimenti e l'adeguamento strutturale delle imprese, degli anni di assenza di politiche di sostegno. Trovare delle soluzioni che rendano più spedita e meno farraginosa la gestione della politica di sviluppo rurale, specie per le

fondamentali misure a bando, può essere un obiettivo da perseguire a tutti i livelli con priorità.

4. Una immagine particolarmente evidente che si deriva dall'osservazione della distribuzione dei beneficiari della PAC per politiche e per misure è la fortissima differenza tra il numero dei percettori dei pagamenti diretti (un milione, 233 mila nella media annua del periodo trattato) e quelli delle altre due aggregazioni di spesa trattate: 162 mila per la politica di sviluppo rurale del secondo pilastro e 44 mila per le politiche di mercato e l'OCM unica. Se per quest'ultima il numero modesto si giustifica con il fatto che spesso i beneficiari sono istituzioni a carattere collettivo (come le Organizzazioni dei produttori) o istituzioni (come nei programmi latte e frutta nelle scuole), la consistente differenza tra pagamenti diretti e secondo pilastro suggerisce una interpretazione. Quella che mentre ai primi, di facile accesso e quindi senza costi di transazione, arrivano praticamente tutte le aziende agricole, siano esse imprese o non-imprese, l'accesso più impegnativo ed oneroso alla politica di sviluppo rurale è di fatto precluso alle aziende non strutturate ed è quindi riservato alle aziende imprese.
5. L'analisi per misure della distribuzione della spesa del secondo pilastro ha comunque rivelato che nella politica di sviluppo rurale si assiste ad un altro livello di selezione tra misure a domanda e misure a bando. Tra le prime, soprattutto la politica agro-ambientale con oltre 165 mila beneficiari nel 2014 appare la più diffusa. Seppure anche questo numero appare molto ridotto a confronto dei beneficiari dei pagamenti diretti, appare decisamente prevalente su tutte le altre misure della politica di sviluppo rurale i cui beneficiari superano appena i 10 mila all'anno. In particolare, colpisce il numero decisamente ridotto dei beneficiari nel 2014 delle misure di politica strutturale: 13.799 in tutto, pari al 7,9% dei beneficiari dei Psr e all'1,1% dei beneficiari netti nell'anno della PAC a qualunque titolo. Se si considera anche il numero ridotto di beneficiari a livello nazionale nel 2014 delle misure per la formazione e l'assistenza tecnica (15.228, 8,7%) e per la diversificazione, la qualità della vita e l'iniziativa LEADER (8.176, 4,7%), se ne può concludere che la Pac, almeno in termini di destinatari che riesce a raggiungere, ha ancora purtroppo una limitata incidenza nella formazione dei capitali cruciali per una agricoltura competitiva ed uno sviluppo rurale equilibrato: capitale strutturale, capitale umano, capitale sociale, capitale territoriale.
6. Quanto alla distribuzione dei fondi disponibili, per tutte le politiche della PAC questa appare particolarmente squilibrata, con un numero ridotto di grandi percettori cui corrisponde un numero elevatissimo di beneficiari per piccoli importi. Questo risultato è ovvia conseguenza della struttura particolarmente differenziata dell'agricoltura italiana tra grandi e piccole aziende agricole. Il fenomeno è peraltro comune anche ad altri Stati membri dell'UE, come ricorda il vecchio assunto per cui, fin dai tempi in cui la Pac era concentrata sul sostegno

dei prezzi, l'80% dei beneficiari riceveva soltanto il 20% del sostegno e, viceversa, al 20% spettava l'altro l'80%. La ricerca ha mostrato come in Italia la concentrazione della spesa sia ancora più elevata dal momento che il 20% dei beneficiari riceve l'81,5% di tutti i pagamenti diretti, l'83,6% di tutti i pagamenti per la politica di sviluppo rurale e addirittura il 95% della politica di mercato e dell'OCM unica. In complesso il 20% riceve l'85,7%, mentre al restante 80% va un misero 14,3% di tutta la PAC.

7. Rapportando i pagamenti alla Superficie agricola utilizzata si rileva che in media nazionale i pagamenti Pac assommano a 531 euro/ha, di cui 313 di pagamenti diretti, 67 di pagamenti per le politiche di mercato e l'OCM unica e 172 per la politica di sviluppo rurale. La distribuzione dei pagamenti a livello territoriale presenta delle notevoli differenze:
 - a. A livello regionale: (tralasciando il caso peculiare della Liguria: 814 euro/ha soprattutto dovuto al secondo pilastro) si va complessivamente dagli 803 euro/ha del Veneto ai 244 euro/ha della Sardegna. In generale comunque a livello di ripartizioni geografiche al Nord si supera abbondantemente la media di 600 euro/ha, seguono le regioni meno sviluppate (ex Convergenza) con circa 550 euro/ha, quindi il Centro con 471 euro/ha e al fondo le regioni in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise) con 267 euro/ha.
 - b. Tra centri e aree interne. La ricerca ha evidenziato una forte sperequazione nella distribuzione della Pac a vantaggio delle aree urbane (dove si raggiungono 992 euro/ha) e periurbane (intorno a 600 euro/ha) e a svantaggio di quelle periferiche (352 euro/ha) e ultraperiferiche (247 euro/ha). La causa di queste sperequazioni va ricercata nella distribuzione discriminatoria della spesa del primo pilastro, mentre il secondo svolge piuttosto una azione parzialmente compensatrice, soprattutto al Centro Nord.
 - c. Tra la Valpadana (alla quale si aggiungono alcune aree più circoscritte del Centro e del Mezzogiorno soprattutto in relazione alle specializzazioni cerealicole, olivicole e tabacchicole) e tutto il resto del Paese soprattutto per i pagamenti diretti. La politica di sviluppo rurale all'opposto, almeno nel Nord e nel Centro Italia ha la tendenza a favorire le aree alpine ed appenniniche, ma soltanto parzialmente date le minori risorse finanziarie in dotazione. Nel Mezzogiorno la spesa per lo sviluppo rurale ha sul piano territoriale una distribuzione a pelle di leopardo tale da non consentire di individuare uno specifico indirizzo prioritario.
8. Il peso delle persone giuridiche tra i beneficiari della Pac è modesto (5,3%) con riferimento ai pagamenti diretti anche se, date le dimensioni mediamente più grandi delle aziende relative, ricevono il 27% dei pagamenti totali. Il loro peso sale notevolmente al 15,6% tra i beneficiari della politica di sviluppo rurale e corrispondentemente, i pagamenti ricevuti superano la metà del totale erogato

(52,5%). Quanto alle persone fisiche la compagine femminile che costituisce il 36,4% del totale per i pagamenti diretti, scende al 24,7% nella politica di sviluppo rurale ed in termini di pagamenti pro capite si rileva che le aziende condotte da donne, sia in termini di pagamenti diretti che di pagamenti del secondo pilastro, sono riservati pagamenti di minore importo. Naturalmente questo risultato poco soddisfacente dipende dalla dimensione più modesta delle aziende a conduzione femminile, ma testimonia anche di una certa maggiore difficoltà ad accedere alla Pac, specie al secondo pilastro che è quello, come abbiamo rilevato, più direttamente indirizzato alle imprese.

9. Un ultimo risultato sicuramente di grande interesse per comprendere le differenze tra le principali politiche e misure della PAC riguarda le età dei beneficiari persone fisiche. In media queste appaiono particolarmente elevate (62,2 anni) per i pagamenti diretti, ma scendono significativamente per le politiche di mercato e dell'OCM unica (55,5 anni) e soprattutto per la politica di sviluppo rurale (52,5 anni). I dieci anni in meno degli ultimi rispetto ai primi rafforzano, con un ulteriore elemento di valutazione, l'interpretazione avanzata in questa ricerca che mentre i pagamenti diretti vanno alle aziende (imprese e non imprese che siano) la spesa dei PSR va prevalentemente soltanto alle imprese. Se poi si osservano le età medie per classi di importo dei pagamenti ricevuti, si può notare una sistematica correlazione inversa tra importo ricevuto ed età del percettore, la quale, specie nella politica di sviluppo rurale, scende intorno ai 50 al superamento della soglia dei 2.000 euro per beneficiario e rasenta i 45 anni al superamento della soglia dei 20.000 euro per beneficiario. Analogamente, concentrandoci sulle misure del secondo pilastro, l'età media scende non solo, come è ovvio, per quelle rivolte al ricambio generazionale (41,3 anni), ma anche per le misure strutturali (45,5 anni) e per quelle dedicate sia alla formazione e all'assistenza tecnica (47,7 anni) che alla diversificazione, la qualità della vita e l'iniziativa comunitaria LEADER. All'opposto, sale l'età media quando si tratta di misure a domanda: politiche agro-ambientali (57,7 anni) o forestali (62,1 anni). Queste risultanze costituiscono una validazione indiretta delle conclusioni già tratte in precedenti lavori per cui il ricambio generazionale si risolve ed è meno rilevante se le dimensioni aziendali, ai quali sono correlati i pagamenti Pac ricevuti, crescono adeguatamente.

7.2 I possibili sviluppi dell'analisi svolta

I risultati della ricerca presentata in questo volume sui pagamenti PAC in Italia hanno ovviamente il limite di parlare al passato. Sei dei sette anni analizzati e per i quali si disponeva dei dati appartengono al trascorso periodo di programmazione europea 2007-2013. D'altra parte, anche i pagamenti erogati nel 2014 sono in parte relativi ad impegni assunti in precedenza nel 2012 e 2013 che, nel rispetto della

regola dell'“n+2”, hanno i due anni di tempo successivi per tradursi in pagamenti, senza trasformarsi in economie e quindi essere liberamente disponibili per altri scopi nel bilancio dell'UE. Si deve tener conto inoltre della proroga al 1 gennaio 2015 dell'entrata in vigore del Reg. 1307/2013 relativo al nuovo regime dei pagamenti diretti e del fatto che la nuova politica di sviluppo rurale, nominalmente iniziata il 1 gennaio 2014, è di fatto iniziata con più di un anno di ritardo. I programmi di sviluppo rurale italiani sono stati infatti approvati soltanto nel 2015 (i primi quattro in maggio e gli ultimi nove soltanto a novembre). Per cui i primi bandi sono usciti nel 2016 con l'effetto prevedibile della ripetizione, in condizioni, si può immaginare, anche più accentuate che nel passato dell'andamento ad onda dei pagamenti: molto ridotti nei primi anni e con una repentina e consistente crescita negli ultimi. È necessario quindi aspettare qualche altro anno per verificare l'impatto della nuova Pac. Alcuni effetti saranno già visibili con i dati degli esercizi 2015 e 2016, come l'impatto dei cosiddetti pagamenti minimi, per cui dal 2015 sono stati eliminati tutti i pagamenti diretti per importi fino a 250 euro (300 euro dal 2017). Si tratta di una esclusione che dovrebbe aver comportato una riduzione di un buon 25% di tutti i beneficiari precedenti, molto limitatamente compensata dai nuovi ingressi delle aziende con ettari precedentemente a colture non eleggibili per i pagamenti diretti.

Quanto invece alla redistribuzione dei pagamenti tra aziende e sul territorio, come conseguenza dell'applicazione delle regole della convergenza interna, realizzata in Italia con l'adozione del metodo irlandese, gli effetti si produrranno gradualmente nel tempo per entrare a regime soltanto nel 2019.

La raccomandazione allora che ci sentiamo di avanzare a conclusione di questo lavoro è che la ricerca non si interrompa, ma continui seguendo sistematicamente l'evoluzione della spesa. Dal punto di vista metodologico, al fine di rendere le serie storiche omogenee, saranno da affrontare i problemi derivanti dalla compatibilità tra la vecchia classificazione delle linee di bilancio e quella nuova, che si impone a seguito della riforma della PAC del 2013 e del nuovo corredo di misure che sono state introdotte sia nel primo che nel secondo pilastro.

Intanto è stato tracciato un percorso analitico, è stata impostata una metodologia e sono state avanzate delle considerazioni di cui tener conto non soltanto nel presente, ma anche nel confronto che è già avviato sulla riformulazione ulteriore della Pac che si attende per il dopo 2020.

8 Riferimenti bibliografici

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

Begg I. (2007), Improving the Rationale and the Political Decision Process, The 2008/9 EU Budget Review, European Institute, LSE, Lisbon 5 November.

Blankart C.B. e Koester G.B. (2009), Refocusing the EU budget - An institutional view, Centre for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper n. 2009-16, Basel.

Bureau J.C. e Mahé L.P. (2010), CAP payments after 2013 and rural public goods, QA - Rivistadell'Associazione Rossi-Doria, 4, pp. 29-55.

De Filippis F. e Henke, R (2010), La Pactra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'UE, QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 3.

De Filippis F. e Sardone R. (Ed.s) (2010), Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della Pac. Funzionamento, evoluzione e prospettiv", INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma.

Ecorys Nederland Bv, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), institute for economic research (IFO) (2008), A Study on EU Spending - Final Report, Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, Contract No 30-CE-0121821/00-57.

European Commission (2007), Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, SEC(2007) 1188 final, Brussels, 12 September.

European Commission (2010), The EU Budget Review, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic

and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, 19.10.2010 COM(2010) 700 final - Provisional, Strasbourg, 19 October.

European Commission (2010), The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions, COM(2010) 672/5, Brussels, 18 November.

European Commission (2011), A Budget for Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 500 final.

European Commission (2012), EU budget 2011. Financial Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-79-24938-9.

European Commission, European Evaluation Network for Rural Development (2014), Getting the Most from your RDP: Guidelines for the Ex Ante Evaluation of 2014-2020 RDPS, June.

European Commission, European Evaluation Network for Rural Development (2014), Guideline for the evaluation of Rural Development programmes 2007-2013, June.

European Commission (2015), Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2014), Ref. Ares(2015)5004686 - 11/11/2015.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2014_en.pdf

European Commission (2016), Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council regulation (ec) no 73/2009, (financial year 2014), annex 1.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2014_en.pdf

European Commission (2016), Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2014).

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2014_en.pdf

Eureval, Rambøll Management (2008), Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, Final Report, Evaluation for the European Commission, Contract ABAC-101930.

Frascarelli A. (2016), La politica dei mercati agricoli dell'Ue per il periodo 2014-2020: un'analisi degli strumenti, ARE, n. 46.

<http://agrireunioneuropa.univpm.it/it/content/article/31/46/la-politica-dei-mercati-agricoli-dellue-il-periodo-2014-2020-unanalisi-degli>

Grethe H. (2006) Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels.

Istat (2012), 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010.

<http://censimentoagricoltura.istat.it/index.php?id=73>

Massot A. (2016), Il finanziamento della PAC, Parlamento Europeo, Note sintetiche sull'Unione europea.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html

Matthews A. (2016), CAP Reform: Focus on the distribution of direct payments, Capreform.eu, Aug, 26.

<http://capreform.eu/focus-on-the-distribution-of-direct-payments/>

Mrak M., Drobnič M., Erjavec E., et al. (2007), EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments? Final Report of the EU Budget Reform, Taskforce under the Slovenian Presidency of the European Council.

Núñez Ferrer J. (2008), Is there a justified role for Rural Development in the EU budget? Paper presented in the XII congress of the European Association of Agricultural Economists, 26-29 August, Gent, Belgium.

Pupo D'Andrea M.R. (2007), Il futuro bilancio per la Pac tra allargamento e riforma, Agrireunioneuropa, n.11.

Sotte F., Bignami F. (2007), La spesa agricola dell'UE, Agrireunioneuropa, n.10.

Sotte F. (2010), Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della Pac, Agrireunioneuropa, n. 23.

Sotte F. (2014), La geografia della nuova Pac in Italia, Agrireunioneuropa anno 10 n. 38.

Sotte F. (a cura) (2009), La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.