



Agriregionieuropa anno 13 n°48, Mar 2017

Gli scarsi finanziamenti Pac che arrivano in Italia

Franco Sotte ^{a b}

^a Università Politecnica delle Marche (UNIVPM), Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali

^b Associazione Alessandro Bartola (AAB)

Abstract

Il riparto dei fondi [Pac](#) tra gli Stati membri dipende da più fattori. Tra questi: la disomogenea distribuzione tra regioni dell'UE del sostegno fondato in passato sui prezzi garantiti, la successiva determinazione su base storica dei [pagamenti diretti](#), la recente scelta di basare la [convergenza esterna](#) sugli ettari di superficie agricola. Non solo la ripartizione penalizza oggi notevolmente l'Italia, ma le regole vigenti condurrebbero ad una ulteriore penalizzazione nelle future divisioni del *budget*. Lo studio mostra come l'Italia meriterebbe un finanziamento ben più consistente se nel riparto si tenesse conto, invece che solo della superficie, anche degli altri parametri con cui si misura usualmente il peso del settore primario: numero di aziende, occupazione e [valore aggiunto](#).

Nonostante ciò, se la [Pac](#) del futuro dovesse essere disegnata semplicemente ritoccando l'attuale impianto, ben difficilmente l'Italia potrebbe sperare di trovare le convergenze per una distribuzione meno penalizzante dei finanziamenti. Una ragione in più per rivendicare fin d'ora, nelle trattative per la [Pac post-2020](#), una profonda riforma.

Introduzione

L'obiettivo principale di questo articolo è quantificare la spesa di politica agricola comunitaria di cui beneficia l'Italia in relazione al peso della sua agricoltura nell'UE e soprattutto nei confronti degli altri Stati membri (SM) con i quali solitamente ci si confronta. La fonte utilizzata nell'analisi è il resoconto consuntivo dei pagamenti effettuati dall'UE per [Stato membro](#), allegato annualmente al *Financial Report (European Commission, 2016a; 2016b)*. Le elaborazioni si riferiscono ai dati sui pagamenti effettuati nella media dei tre esercizi 2013, 2014 e 2015.

Il peso dell'agricoltura Italiana nell'UE a fronte dei fondi Pac che riceve

In tabella 1 sono raccolti cinque indici che relazionano i pagamenti ricevuti da ogni [Stato membro](#) ai parametri solitamente utilizzati per rappresentare il peso relativo dell'agricoltura. I primi quattro indici sono relativi alla spesa [Pac](#) per [azienda agricola](#), per [ettaro di Superficie agricola utilizzata \(Sau\)](#), per Unità di lavoro uomo ([Ulu](#)) e per unità di [valore aggiunto](#) agricolo¹. L'ultimo è semplicemente la media aritmetica dei primi quattro. Ciascun indice rappresenta il valore assunto dal relativo rapporto (es. Spesa [Pac/Sau](#)) riferito al singolo [Stato membro](#), o aggregato di SM, diviso per lo stesso rapporto calcolato per l'UE15 (cioè l'insieme degli SM aderenti all'Unione prima del suo allargamento ad Est).

Tabella 1 - Spesa [Pac](#) media 2013-15 in relazione al peso relativo dell'agricoltura. Indici UE15 = 100

	Indice € per azienda UE15=100	Indice € per ha Sau UE15=100	Indice € per Ulu UE15=100	Indice € per ValAgg UE15=100	Indice medio dei 4 indici UE15=100
UE15.Nord	175	78	142	106	115
UE15.Centro	189	106	131	104	125
UE15.Sud	57	108	71	93	78
UE+13	23	82	35	164	44
Italia	57	133	56	65	69
Portogallo	53	109	61	145	78
Spagna	72	83	93	104	86
Grecia	40	166	71	169	79
Francia	202	96	136	106	124
Germania	231	111	146	143	147

Fonte: Nostre elaborazioni su dati della [Commissione europea](#) (European Commission 2016a, 2016b, 2016d)

Nelle prime quattro righe della tabella l'Unione è disaggregata in quattro raggruppamenti: UE15-Nord (Irlanda, Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Finlandia), l'UE15-Centro (Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania, Austria), UE15-Sud (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia) e UE+12 che raccoglie tutti i nuovi SM entrati nell'Unione nel 2004 e nel 2007².

Ovviamente i nuovi SM dell'UE+12 sono quelli in cui l'incidenza della [Pac](#) è più bassa (l'indice medio è pari al 44% rispetto all'UE15). Ciò dipende, in primo luogo, dalla molto parziale estensione ai nuovi SM, del trattamento riservato ai tradizionali beneficiari (e della relativa spesa). Dipende anche dalla preferenza, reiteratamente espressa dagli stessi SM dell'UE+12 (oltre che dalle *lobby* agricole rappresentate dal Copa-Cogeca), per il primo pilastro, che è finanziato totalmente dall'Unione, a scapito del secondo, che richiede il cofinanziamento nazionale. Una scelta, questa, che se da un lato ha consentito agli SM dell'UE+12 di beneficiare dei trasferimenti comunitari all'agricoltura senza condizionamenti sulle proprie risorse di bilancio, dall'altro li ha penalizzati poiché è proprio in quegli SM dell'Unione europea che si concentra la quota preponderante del finanziamento europeo operato attraverso il [Feasr](#), in quanto costituiti in larga parte di regioni (Nuts2) classificate come "meno sviluppate"³.

La seconda evidenza riguarda il consistente divario in termini di distribuzione della spesa [Pac](#) tra Nord, Centro e Sud dell'UE15. Soltanto utilizzando la [Sau](#) come denominatore, l'UE15-Sud prevale leggermente sull'UE15-Centro e di più sull'UE15-Nord (108, contro rispettivamente 106 e 78), ma ovviamente il risultato non tiene conto della ben diversa qualità degli ettari dell'Europa Centro-Meridionale, rispetto a quelli dell'UE15-Nord fortemente condizionati dalle peculiari limitazioni climatiche nella loro vocazionalità e nella fertilità. Una condizione che favorisce ordinamenti produttivi a ben più intensivi di lavoro nell'UE15-Sud.

Il divario a scapito dell'UE15-Sud è invece evidente ed appare rilevante considerando gli altri tre indici. Il primo, quello per numero di aziende, è certamente condizionato dalla peculiare frammentazione fondiaria dell'Europa Mediterranea dove, per molte ragioni tra le quali il ritardo strutturale, persistono dimensioni aziendali molto contenute. Ma è anche connesso a quanto espresso dal terzo indice, che esprime l'intensità di lavoro (maggiore nell'UE15-Sud) e dal quarto indice, che traduce in valore la produttività fondiaria (anch'essa maggiore nell'UE15-Sud).

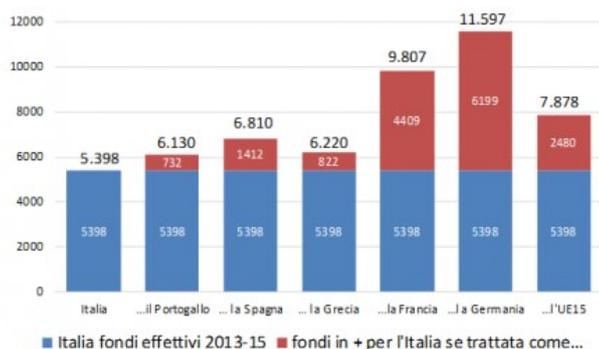
L'ultimo indice, media dei quattro precedenti, può essere assunto a sintesi del peso relativo delle agricolture europee. Sulla sua base, l'UE15-Sud, presenta un valore dell'Indice medio pari a 78: 22 punti sotto la media dell'UE15. A fronte di ciò, all'UE15-Nord (indice=115) e all'UE15-Centro (indice=125) andrebbero a parità di condizioni il 47,6% e il 61,1% di finanziamenti in più che all'UE15-Sud.

In questa situazione di generale penalizzazione dell'agricoltura mediterranea, il caso dell'Italia è ancora più negativo. L'indice medio per l'Italia è pari a 69, rimanendo indietro nella compagine dell'UE15-Sud di 9 punti rispetto al Portogallo (+13%), di 10 rispetto alla Grecia (+15%) e di 17 rispetto alla Spagna (+26%). L'indice dell'Italia è tirato in alto, rispetto agli altri tre SM dell'UE15-Sud, dalla poca [Sau](#), ma al tempo stesso è tirato soprattutto in basso rispetto agli altri SM dal molto alto impiego di lavoro e dall'elevato [valore aggiunto](#) prodotto. Se poi si confronta l'indice medio italiano con quello di Francia (+82%) e Germania (+115%) il *gap* appare addirittura paradossale.

Nella prima colonna della figura 1 è rappresentata la quantità di fondi [Pac](#) che ha ricevuto l'Italia nel triennio 2013-2015: in media 5.398 milioni di euro. Nelle successive colonne, sono riportati in rosso i finanziamenti [Pac](#) aggiuntivi per l'Italia che avrebbero dovuto essere sommati a quei 5.398 Milioni di euro effettivamente ricevuti se, tenendo conto del peso relativo dell'agricoltura, avesse ricevuto lo stesso trattamento degli altri SM. L'Italia avrebbe dovuto ricevere 732 milioni di euro in più se, date le relative proporzioni delle due agricolture, avesse ricevuto lo stesso trattamento del Portogallo, +822 milioni di euro se fosse stata trattata come la Grecia, +1.412 in rapporto a quanto ha avuto la Spagna e +2.480 nei confronti dell'UE15 in complesso. Nei confronti della Francia e della Germania il finanziamento aggiuntivo che avrebbe dovuto essere assegnato all'Italia sarebbe addirittura cresciuto a +4.409 e +6.199 milioni di euro rispettivamente. Questi risultati derivano dalla spesa effettivamente erogata dall'Unione e dal metodo di misurazione del peso relativo delle singole agricolture adottato. Ovviamente il metodo è discutibile, così come la scelta dei parametri utilizzati, ma i risultati sono talmente consistenti da rendere le conclusioni significativamente robuste.

Figura 1 - Quanta spesa [Pac](#) sarebbe spettata all'Italia se, in rapporto al peso della sua agricoltura, avesse avuto il trattamento riservato agli altri SM indicati in ascissa

(Milioni di euro, stima sul *budget* medio 2013-2015)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della [Commissione europea](#) (European Commission 2016a, 2016b, 2016d)

Perché l'Italia è penalizzata nella ripartizione della spesa della Pac?

Da cosa dipende questo divario che penalizza così consistentemente l'Italia?

La prima spiegazione va ricercata nella storia della [Pac](#): i pagamenti infatti, almeno per quanto riguarda il primo pilastro che ancora rappresenta il 75% circa dei pagamenti [Pac](#), sono in gran parte connessi alle diverse Organizzazioni Comuni di Mercato ([Ocm](#)), istituite negli anni Sessanta e seguenti. Queste, come è noto, concentravano il sostegno su alcune produzioni: latte e carne bovina, cereali, colture industriali e oleaginose, foraggi essiccati, ortofrutta destinata alla trasformazione, tabacco. Salvo eccezioni di più modesto peso, gli ordinamenti produttivi specializzati in queste attività produttive sono caratteristici dell'agricoltura "continentale" dell'UE15-Nord e dell'UE15-Centro. Al tempo stesso, le produzioni più tipicamente "mediterranee" del UE15-Sud, quali frutta e ortaggi freschi, vino, agrumi, fiori, ecc., erano meno protette o non protette affatto.

Le successive riforme della [Pac](#) hanno progressivamente abbandonato le politiche protezionistiche delle [Ocm](#) attraverso il [disaccoppiamento](#) prima parziale, poi totale, ma è rimasta molto stretta negli anni la congiunzione tra i [pagamenti diretti](#) e i precedenti sostegni assicurati attraverso i prezzi. A seguito prima del passaggio dal sostegno dei prezzi ai pagamenti compensativi ancora sostanzialmente accoppiati della riforma MacSharry del 1992 e poi del computo del [pagamento](#) unico aziendale su base storica della [riforma Fischler](#) del 2003⁴, di fatto si è confermata la distribuzione del sostegno precedentemente assicurata con i prezzi garantiti. Una distribuzione che anche la recente riforma della [Pac](#) per il settennio 2014-20 ha confermato, consentendo il perpetuarsi della discriminazione (sia pure smussandone le punte) tra i tradizionali grandi beneficiari della [Pac](#) e gli altri agricoltori per niente o poco protetti.

Una seconda spiegazione del *gap* tra UE15 del Nord e del Centro e UE15-Sud riguarda il secondo pilastro e la scarsa capacità italiana di gestire con speditezza e di trasformare tempestivamente gli stanziamenti comunitari in pagamenti. Questa inerzia amministrativa, che affligge in particolare le regioni meridionali classificate "meno sviluppate"⁵ - proprio quelle sulle quali si concentra la maggior parte del sostegno [Feasr](#) - si traduce in consistenti dilazioni dei pagamenti agli esercizi successivi (con conseguente erosione inflattiva dei valori) e qualche volta anche nel recupero in economia, da parte del bilancio UE, delle somme preventivamente assegnate, ma poi non utilizzate entro la scadenza imposta dalla cosiddetta regola dell'"n+2"⁶.

Una terza spiegazione della penalizzazione dell'Italia nella distribuzione della spesa [Pac](#), che riguarda in particolare gli esercizi 2014 e 2015, i primi due della attuale [programmazione](#) 2014-20, attiene alle risoluzioni assunte nel corso della ultima negoziazione relativa al Quadro Finanziario Poliennale 2014-2020 e, in quello, al finanziamento della [Pac](#): la cosiddetta "convergenza esterna". Preso atto del consistente squilibrio nella distribuzione della spesa, a scapito soprattutto dei nuovi SM, e della necessità di agganciare tale distribuzione a parametri oggettivi, è stata presa la decisione di adottare la [Sau](#) come parametro di riferimento. Si è conseguentemente assunto l'obiettivo di convergere gradualmente verso un uguale [pagamento](#) per [ettaro](#) in tutta l'Unione. Verso questo obiettivo, la "convergenza esterna", operata secondo il cosiddetto "metodo irlandese" ha stabilito che gli SM che ricevevano [pagamenti ad ettaro](#) inferiori al 90% del [pagamento](#) medio per [ettaro](#) dell'intera Unione godessero di un incremento del finanziamento, tale da compensare un terzo del *gap* preesistente e da superare in ogni caso il 60% dello stesso [pagamento](#) medio UE. Questi maggiori finanziamenti venivano coperti da una corrispondente deduzione operata sui finanziamenti riservati agli SM con pagamenti medi ad [ettaro](#) superiori alla media UE.

Come si è visto, è proprio e soltanto utilizzando la superficie, invece di uno qualsiasi degli altri possibili parametri attraverso i quali ripartire il bilancio [Pac](#), che l'Italia risulta la più penalizzata. La scelta di ripartire i fondi in base alla [Sau](#) è stata dettata anche da ragioni pratiche (la facilità nella gestione e nel controllo dei pagamenti a superficie, facendo uso dei sistemi satellitari; la costanza nel tempo della [Sau](#) a fronte della variabilità degli altri possibili parametri), ma certamente la scarsa opposizione dell'Italia ha favorito l'UE15-Nord e tutti gli SM (come Irlanda, Spagna, Svezia e Gran Bretagna) con vaste superfici agricole, sia pure di più scarso valore economico e produttivo.

Le condizioni per un riequilibrio

L'adozione della [Sau](#) come criterio di ripartizione aggraverà ulteriormente la posizione dell'Italia man mano che, gradualmente, si completerà la [convergenza esterna](#), come previsto, fino al 2020. E se la ripartizione della spesa [Pac](#) sulla base della [Sau](#) dovesse essere confermata anche nella prossima tornata negoziale, relativa al Quadro finanziario poliennale post 2020, il risultato sarebbe un'ulteriore pesante penalizzazione dell'Italia che renderebbe ancora più consistente l'iniquinà di trattamento che la riguarda, rispetto a quanto già evidenziato in questa ricerca.

Sono evidenti le difficoltà politiche a promuovere un'inversione di tendenza rispetto al metodo di ripartizione basato sulla [Sau](#). La capacità di autoconservazione nel tempo delle politiche e principalmente quella della connessa distribuzione della spesa, sono note (Sotte, 2016; Sotte, Baldoni, 2016). Soprattutto se la futura riforma della [Pac](#) dovesse consistere ancora in una conferma sostanziale della sua impostazione attuale, basata principalmente sui [pagamenti diretti](#) disaccoppiati e su un approccio "distributivo" della spesa, anziché optare per un'impostazione maggiormente contrattualizzata e chiaramente finalizzata a precisi obiettivi (*targeted*). In una condizione del genere sarebbe impossibile, per l'Italia, trovare alleanze nell'UE15, dato che nessuno [Stato membro](#) di questo gruppo (come si vede in tabella 1), risulta altrettanto penalizzato, a parte, ma già di meno, Grecia e Portogallo (e ancora di meno, Spagna).

Esisterebbe invece una potenziale convergenza con i nuovi SM dell'Est che, con il 29% della [Sau](#) e ben il 58% dell'occupazione agricola dell'intera Unione avrebbero oggettivamente convenienza ad un criterio di riparto fondato sul lavoro. Ma, date le proporzioni del blocco dei nuovi entrati e il *gap* da colmare per la restante convergenza che li riguarda, l'Italia avrebbe comunque poco da

guadagnare da una eventuale alleanza del genere.

Se la [Pac](#) però dovesse essere più consistentemente e profondamente riformata, l'Italia potrebbe certamente rimettere in discussione la ripartizione attuale. Non tanto in nome di una distribuzione tra paesi che la penalizza, ma in quanto l'attuale distribuzione dei finanziamenti [Pac](#) va in direzione opposta rispetto agli obiettivi dell'Unione stessa, fissati dal Presidente della Commissione Juncker per il Commissario all'agricoltura Hogan, all'atto del suo insediamento: "Durante il nostro mandato, vorrei ci concentrassimo su quanto segue: - Contribuire [...] all'occupazione, alla crescita e agli investimenti [...]; implementare la riforma della [PAC](#) recentemente concordata così da massimizzare il suo contributo alla nostra agenda per l'occupazione e la crescita"⁷.

Gli stessi obiettivi sono stati recentemente ribaditi dal presidente Juncker nella Conferenza sulle prospettive agricole dell'Unione europea che ha lanciato la consultazione sulla modernizzazione e la semplificazione della [politica agricola comune](#), attualmente in corso: "La [politica agricola comune](#) è coerente e contribuisce pienamente ai suoi obiettivi: - innanzitutto essa permette di proteggere 22 milioni di agricoltori e 44 milioni di posti di lavoro che dipendono direttamente o indirettamente dall'agricoltura. [...] l'agricoltura dal punto di vista occupazionale è un settore proiettato verso il futuro; - in secondo luogo, la [politica agricola comune](#) fornisce i mezzi per preservare un modello di vita europeo che contribuisce in ogni paese dell'Unione europea alla creazione di opportunità di lavoro, alla crescita e agli investimenti, così come al dinamismo delle comunità rurali"⁸.

Pagando sulla base degli ettari di [Sau](#) infatti, la [Pac](#) persegue nei fatti due obiettivi contrari ai suoi stessi obiettivi: (a) premia le agricolture estensive a basso impiego di manodopera, spesso produttrici di *commodity* con alti livelli di impiego di energie non riproducibili e quindi meno sostenibili, a scapito di quelle più intensive di lavoro che utilizzano e valorizzano nel modo più sostenibile le risorse fondiari e producono prodotti (come in tanta parte dell'agricoltura italiana) di alto valore qualitativo ed economico; (b) premia la rendita, contribuendo artificialmente ad aumentare i valori fondiari e gli affitti per l'uso agricolo della terra, a danno delle imprese, dell'innovazione e del ricambio generazionale e di conseguenza della competitività dell'agricoltura europea.

Riferimenti bibliografici

- European Commission (2016a), *EU budget 2015 Financial report*, ISBN 978-92-79-57995-0, [pdf]
- European Commission (2016b), *EU budget 2015 Financial report, 2000-2015 Tables*, [link]
- European Commission (2016c), *Integrated Financial Reporting Package 2015. Step forward in transparency & accountability*, [link]
- European Commission (2016d), *Cap Context Indicators 2014-2020. 2016 update, Agriculture and Rural Development*, [link]
- European Commission (2014), *Mission Letter of the President Jean-Claude Juncker to the Commissioner for Agriculture and Rural Development Phil Hogan*, Brussels, 1 November, 2014, [pdf]
- Commission européenne (2016), *Intervention du Président Juncker à l'occasion de la conférence de 2016 sur les perspectives agricoles de l'Union européenne*, Bruxelles, le 6 décembre 2016, [link]
- Sotte F. (2016), Cassandra impenitente e la resilienza della vecchia [Pac](#), *Agriregionieuropa*, anno 12 n°47, Dic 2016, [link]
- Sotte F., Baldoni E. (2016), La spesa [Pac](#) in Italia (2008-2014) [link], *Collana Economia Applicata, Agriregionieuropa*, Volume 4, anno 2016, ISBN 9788894062946, [link]

1. I parametri, raccolti dall'Eurostat, appartengono ai *Cap Context Indicators 2014-2020* (European Commission, 2016d).
2. La Croazia non è presa in considerazione in questa analisi perché la sua entrata nell'Unione nel 1 luglio 2013 è successiva all'inizio degli esercizi di bilancio qui considerati.
3. Escluse alcune regioni alle quali appartengono le città capitali (Varsavia, Praga, Bratislava, Bucarest), nell'UE+12 quasi tutte le Nuts2 sono classificate come "meno sviluppate" e quindi ricevono proporzionalmente maggiori finanziamenti dai [Fondi strutturali](#) e di investimento europei, inclusi quelli del [Feasr](#).
4. Si ricordi che il [Pagamento](#) unico aziendale disaccoppiato fu calcolato su base storica come media di tutti i pagamenti compensativi totalmente o parzialmente accoppiati precedentemente associati alle singole produzioni.
5. Nella [programmazione](#) 2007-2013 le stesse regioni erano classificate come Regioni "convergenza".
6. La regola cosiddetta dell'"n+2" prevede che la [Commissione europea](#) proceda in maniera automatica al disimpegno e quindi al recupero per altre finalità dei fondi previsti annualmente nel piano finanziario di un programma di [sviluppo rurale](#) non spese nei due anni successivi rispetto a quello programmato.
7. "During our mandate, I would like you to focus on the following: - Contributing [...] to the jobs, growth and investment [...]; - Implementing the recently agreed Cap reform so as to maximise its contribution to our jobs and growth agenda". (European Commission, 2014).
8. "La politique agricole commune respecte et contribue pleinement à ces objectifs: - d'abord elle nous permet de protéger nos 22 millions d'agriculteurs et les 44 millions d'emplois qui dépendent directement et indirectement de l'agriculture. [...] l'agriculture d'un point de vue emploi est également un secteur d'avenir; - deux, elle nous donne – la politique agricole commune – les moyens de préserver un mode de vie européen qui contribue à la création d'emplois, à la croissance et aux investissements, ainsi qu'au dynamisme des communautés rurales dans chaque pays de l'Union européenne" (Commission Européenne, 2016).

Rubrica: [Approfondimenti](#)

Numero previsto: *Agriregionieuropa* anno 13 n°48, Mar 2017