

# agrireregionieuropa

Selezione di articoli Agrireregionieuropa e Agrimarcheuropa

## Convegno: Distribuzione e impatto della spesa Pac nelle Marche

Ancona, 6 Febbraio 2013

La questione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica, e in particolare della spesa per il settore agricolo e il territorio rurale, è di notevole interesse per le istituzioni, i *policy maker* e gli operatori sul territorio. Essi sono chiamati, specie in questo periodo di ridefinizione della Pac e di scarsità di risorse pubbliche, ad una maggiore comprensione del funzionamento e dell'impatto degli strumenti di politica esistente. Contemporaneamente debbono individuare priorità e possibili strumenti efficienti ed efficaci di intervento della Pac 2014-2020.

Altro aspetto di notevole importanza è il carattere formativo e informativo dell'evento per valutare gli effetti delle politiche pubbliche sulle imprese e sul territorio.

Il convegno è organizzato congiuntamente dalla **Regione Marche**, dall'**Assessorato all'Agricoltura**, dal **Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (Crel)**, dal **Consiglio Regionale - Assemblea Legislativa delle Marche**, dal **Dipartimento di Management dell'Università Politecnica delle Marche**, dall'**Associazione "Alessandro Bartola"** e dalle riviste di economia e politica agraria **Agrireregionieuropa** e **Agrimarcheuropa**.

L'evento è realizzato con la sponsorizzazione di **Banca Marche**.

L'evento rappresenta un contributo di riflessione promosso e partecipato dai tre organi consultivi di rappresentanza della società civile: quello europeo (Cese), quello nazionale (Cnel) e quello regionale (Crel).

A conclusione del convegno, tutti i materiali dell'evento saranno consultabili nel sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) nelle pagine della rubrica "Eventi Are" e sul sito [www.agrimarcheuropa.it](http://www.agrimarcheuropa.it)

## E se immaginassimo una Pac davvero al passo con i tempi?

Franco Sotte, in Agrireregionieuropa n.29, Giugno 2012

### Il quadro complessivo

Se le proposte di riforma della Pac attualmente sul tavolo dovessero superare indenni gli ostacoli che ancora le separano dalla trasformazione in regolamenti definitivi, questo articolo potrebbe essere considerato alla stregua di un esercizio intellettuale (o, al più, una riflessione utile per un futuro non immediato). Ma, al tempo stesso, lo scenario complessivo è così incerto, così soggetto ai marosi della crisi economico-finanziaria che investe le economie europee e così condizionato dagli umori dei governi e delle mutevoli maggioranze politiche nell'Unione, che è opportuno proporre anche una lettura fuori dagli schemi.

L'Europa è di fronte ad una fase particolarmente difficile del suo sviluppo. C'è il malaugurato rischio, comunque non irrilevante, che le crisi che la investono producano una sua implosione. In tal caso, di fronte alla dissoluzione dell'Unione o anche a un suo ridimensionamento, ben difficilmente la Pac potrebbe sopravvivere come la conosciamo (e come si propone di riformarla).

Le crisi sono però anche l'occasione per una conferma dell'impegno europeo e, auspicabilmente, per un rilancio dell'Unione. Una fuoriuscita dall'impasse attuale non sarà però prevedibilmente appoggiata sui trend del passato, come se niente fosse fin qui successo. Si tratterà comunque di una rifondazione dell'Europa che prevedibilmente impegnerà tutto il decennio fino al 2020 e oltre, nella quale, soprattutto nei primi anni, si dovrebbe certamente fare i conti con il problema delle

### Indice

E se immaginassimo una Pac davvero al passo con i tempi? Franco Sotte in Agrireregionieuropa n.29, Giugno 2012	1
Prime valutazioni dell'impatto della regionalizzazione nella Pac 2014-2020 Carmela De Vivo, Roberto Henke, Maria Rosaria Pupo D'Andrea in Agrireregionieuropa n.29, Giugno 2012	6
Una analisi storica (2000-2009) del sostegno pubblico al settore agricolo Roberto Finuola in Agrireregionieuropa n.23, Dicembre 2010	11
A chi vanno nelle Marche i pagamenti diretti e gli altri fondi del 1° pilastro della Pac? Franco Sotte, in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012	15
L'impatto della nuova Pac sulle aziende agricole marchigiane I risultati di alcune simulazioni sui risultati economici Andrea Arzeni, Antonella Bodini in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012	19
Lo stato di avanzamento del Psr Marche Patrizia Bernacconi in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012	21
Finestra sulla Pac Maria Rosaria Pupo D'Andrea, in Agrireregionieuropa n.31, Dicembre 2012	24
Tra preventivi <i>ex-ante</i> e pagamenti <i>ex-post</i> , quanto spende l'UE per la Pac? Franco Sotte in Agrireregionieuropa n.25, Giugno 2011	25

Realizzazione e distribuzione:  
**Associazione "Alessandro Bartola"**  
Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Selezione di articoli a cura di  
**Franco Sotte**

Iniziativa realizzata con la sponsorizzazione di



risorse: sia per la difficoltà (o l'ostilità) di molti Stati membri a confermare il proprio impegno verso l'Unione Europea come in passato, sia per la necessità e l'urgenza di orientare le risorse dell'UE, con maggiore efficienza ed efficacia, verso obiettivi di solidarietà e di sviluppo.

Dopo le proposte di bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020, presentate dalla Commissione europea lo scorso giugno (Commissione Europea, 2011), le negoziazioni sul futuro Quadro finanziario poliennale non hanno fatto, in pratica, alcun passo avanti. Si è fortemente rallentato, di conseguenza, anche il processo di riforma della Pac. "No money, no vote" ha dichiarato Peter Jahr, deputato conservatore tedesco nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo il 21 marzo scorso. Gli ha fatto eco recentemente Ciolos: "a final deal on the Cap reform is not possible without knowing the long term budget"<sup>1</sup>, testimoniando la condizione di stallo in cui attualmente la Pac versa.

## Il nodo del bilancio

È utile richiamare le vicende del Quadro finanziario poliennale relativo al periodo 2007-2013 per immaginare cosa potrebbe succedere nei prossimi mesi. La proposta iniziale della Commissione nel 2005 prevedeva entrate pari all'1,24% del Reddito nazionale lordo (Rnl) dell'UE (Commission of the European Communities, 2004). La controproposta di un gruppo autorevole di Stati membri pagatori netti, guidato da Germania e Gran Bretagna, fu per una riduzione all'1,00% netto. L'accordo finale, raggiunto sotto la presidenza britannica di Tony Blair nel dicembre 2005, fu di fissare il bilancio all'1,045%. Rispetto alla proposta iniziale della Commissione, il taglio complessivo, in euro costanti 2004, fu di 160,9 miliardi su un totale di 862,4 miliardi (European Council, 2005). All'epoca, si ricorderà, il 1° pilastro della Pac ne fu immune, per effetto dello specifico accordo Chirac-Schroeder del 2003 assunto per venire a capo della *mid term review* con la riforma Fischler. Ne fecero significativamente le spese il 2° pilastro e tutte le politiche strutturali, che videro ridotti i rispettivi fondi.

Un tentativo di isolare nuovamente il *budget* della Pac dal resto della discussione sul bilancio è stato tentato sotto presidenza francese (dall'allora ministro agricolo Barnier) in un *Informal meeting of Ministers* ad Annecy in settembre del 2008. Ma il rifiuto della Germania quella volta fu perentorio. Tutta la Pac sarà in discussione quindi nelle future decisioni sul bilancio.

Questa volta la proposta della Commissione è per un bilancio complessivo di 1.025 miliardi di euro a prezzi 2011, pari all'1,05% del Rnl, nel quale è già inglobato un taglio alla Pac a livello europeo pari al -12,6 %, che diventa -17,8% in Italia per effetto della redistribuzione tra Stati membri a beneficio di quelli dell'Est Europa (European Commission, 2011). Puntualmente, un significativo contenimento del *budget* è stato ipotizzato anche questa volta da Germania, Gran Bretagna e altri Paesi pagatori. A quelli si sono aggiunti nuovi Stati membri tra i quali anche l'Italia all'epoca di Tremonti (da allora in poi sul bilancio europeo è caduto il silenzio e Monti non si è ancora pronunciato). Se soltanto, assecondando quelle richieste, l'accordo finale dovesse arrestarsi ad un possibile 1,00% netto (come riproposto anche questa volta dalla Germania), si tratterebbe di togliere altri 55 miliardi di euro da qualche linea di bilancio. Questo penalizzerebbe probabilmente soprattutto la Pac, visto che in difesa della politica di coesione si è costituito un nutrito blocco di Stati membri soprattutto dell'Est Europa: i cosiddetti *Friends of cohesion policy*<sup>2</sup> e non esistono nel Quadro finanziario poliennale altre linee di bilancio in grado di assorbire tagli di quelle dimensioni.

Ma, anche se si confermasse l'attuale proposta di bilancio, i pericoli per la Pac non sarebbero finiti. Il rischio è anche interno al bilancio, dal momento che la crisi economica impone, da un lato, più rigore budgetario e, dall'altro, nuove priorità. La Pac, d'altra parte, negli ambienti politici e finanziari dell'Unione è considerata da lungo tempo più un vincolo da contenere (o una

fonte dove attingere i fondi necessari ad altre politiche) che come una priorità da assecondare (Padoa Schioppa, 1987; Sapir A. *et al.*, 2004; Grethe, 2006; Begg, 2007; Eureval, 2008; Ecorys, 2008).

## Quali gli sbocchi dall'attuale *impasse*?

Di fronte a nuovi, eventuali, tagli di bilancio per la Pac, lo stesso pragmatismo del Commissario Ciolos potrebbe costringerlo a riformulare le proposte, e proporre, come si vocifera, un *Plan B*. D'altra parte, i ricorrenti distinguo nella Commissione agricoltura del Parlamento europeo, così come di alcune *lobby* e di gruppi di Stati membri, dopo che la proposta Ciolos era stata sostenuta (o comunque accolta) da tutti senza sostanziali obiezioni, rischia di lasciarlo con il cerino in mano in una Commissione che non lo sostiene.

Si consideri peraltro che la situazione politica nei Paesi dell'Unione è in diffuso e profondo movimento. Dall'inizio dell'anno sono cambiate le maggioranze politiche in Francia, Italia, Spagna, Grecia, Belgio, Slovenia, Slovacchia, Romania. Si voterà nel 2012 in Austria, Olanda, Lituania e Romania e nel 2013 in Italia, Svezia e Bulgaria (oltre che a Cipro e Malta) e poi soprattutto, in autunno, in Germania. Infine, nel 2014, in giugno sarà rinnovato il Parlamento europeo e in autunno la Commissione, con la sostituzione certa di Barroso (e di Ciolos se nei prossimi mesi dovesse sbagliare mosse e tempi e trovarsi così sotto scacco). Gli esiti al momento sono del tutto imprevedibili.

A soli diciotto mesi dal 1° gennaio 2014, l'Unione è dunque in una situazione di stallo e questo viene ormai apertamente riconosciuto dalle stesse istituzioni europee. Oltretutto, in questo semestre, la presidenza del Consiglio europeo è affidata alla debole guida di Cipro e già la futura presidenza semestrale irlandese, che entrerà in carico dopo Capodanno, ha ipotizzato di fissare un Consiglio Europeo straordinario sul bilancio in febbraio 2013.

In questa situazione, è realistico ipotizzare che il complesso iter della riforma della Pac difficilmente possa completarsi entro l'anno in corso e che, auspicabilmente, possa arrivare in porto nei primi mesi del 2013, in tempo per iniziare, senza dilazioni, il nuovo settennio di programmazione. Ma, per più ragioni (l'evidenziarsi di tante contraddizioni nell'attuale proposta, la necessità di risolvere rapidamente i conflitti che potrebbero nascere sul suo iter, la necessità di rimodulare la proposta a seguito di ulteriori tagli o riallocazione di fondi nel *budget*, ecc.) si potrebbe convergere su un testo di attesa da completare, sperando in tempi migliori, con un'altra *mid term review* intorno al 2016.

L'alternativa per ora forse meno probabile, ma che non si può nemmeno escludere, è che non si trovi nessun accordo, e allora il quadro finanziario attuale sia prolungato di un anno o due (con non pochi problemi di continuità, in particolare per il 2° pilastro) e le negoziazioni siano riprese con il nuovo Parlamento europeo e la nuova Commissione.

In entrambi i casi, potrebbe presentarsi comunque l'occasione per un profondo ripensamento della Pac, volto ad orientarla verso gli obiettivi strategici della sicurezza alimentare e le grandi sfide del futuro dell'Europa. Le condizioni sarebbero favorevoli. Sono tempi questi in cui, in Europa come in Italia, si possono abbattere posizioni consolidate che in altri tempi sarebbero state inattaccabili; e per la politica agricola europea potrebbe indebolirsi quella *path dependency* che, spesso in passato, ha smentito le Cassandre che preconizzavano un suo più rapido declino.

## Perché una proposta per una diversa Pac?

Le ragioni sulle quali si fonda la richiesta di un ripensamento della Pac per il futuro derivano innanzitutto dall'insostenibilità, attuale e soprattutto in prospettiva, della proposta Ciolos, tanto

in una Unione Europea riformata e rilanciata, che in una Unione Europea in crisi. Quali le questioni di fondo sulle quali sono state fin qui assunte scelte, a nostro avviso (ma questo giudizio è sempre più condiviso dai maggiori esperti di politica agraria)<sup>3</sup>, del tutto inadeguate rispetto agli obiettivi dichiarati per la il futuro dell'UE e per la stessa futura Pac? Affrontiamo qui soltanto le quattro, a nostro avviso, più rilevanti.

**La conferma dei pagamenti diretti al centro della Pac**

La prima di tutte è la scelta completamente sbagliata di conservare al centro della Pac i pagamenti diretti. Il disaccoppiamento trovava piena giustificazione, al tempo della riforma Fischler, come soluzione per superare senza eccessivi traumi i pagamenti accoppiati alle singole produzioni. Ma una misura disaccoppiata si giustifica solo nella transizione. Il suo mantenimento oltre la contingenza (sia pure "spacchettato" e regionalizzato) non ha giustificazioni nella teoria della politica economica. Basta chiedersi: cosa paga il contribuente? Qual è l'obiettivo: il sostegno al reddito o agli investimenti oppure il pagamento per i beni pubblici oppure ancora l'attenuazione degli effetti della volatilità dei mercati? O l'obiettivo è forse più semplicemente la conservazione della vecchia distribuzione dei fondi e delle vecchie posizioni di rendita? *Paying for doing nothing* è una espressione con cui è stata severamente classificata questa politica. I pagamenti disaccoppiati, come rileva anche la Corte dei Conti europea (2012), contraddicono il principio base dell'intervento dell'Unione Europea secondo il quale ogni misura di spesa deve essere mirata ad un preciso obiettivo (*targeted*), calcolata a misura del costo sociale necessario per cogliere quell'obiettivo (*tailored*) e sottoposta a precise valutazioni di efficienza ed efficacia.

Con riferimento ai pagamenti diretti, che pure hanno un peso molto consistente nel bilancio dell'UE, mancano delle puntuali valutazioni sulla loro efficienza ed efficacia, come invece si fa puntualmente per tutte le altre politiche, per il semplice motivo che una valutazione è impossibile se l'obiettivo è indeterminato (Esposti, 2011). Liberarsi sia pure gradualmente dei pagamenti diretti significherebbe nello stesso tempo liberare risorse per altre ben più concrete urgenze per il futuro dell'agricoltura, dell'agro-alimentare e dello sviluppo delle aree rurali, e ricollocare la Pac nel quadro strategico dell'insieme delle altre politiche dell'UE.

**La scelta dell'ettaro come espressione sintetica del diritto al sostegno**

Il secondo grave errore è la scelta della superficie posseduta come base del calcolo dei pagamenti diretti. Nei documenti strategici si è messo l'accento sulla forte diversità dei territori rurali e delle forme di agricoltura nell'Unione. Rivendicando per l'UE una forte Pac, si sono enunciati obiettivi strategici diversi in ragione delle differenziazioni territoriali e delle specifiche situazioni socio-economiche e strutturali. Come si può rappresentare e sintetizzare tutto questo con la scelta di legare i pagamenti agli ettari?

La principale ragione per scegliere, riduttivamente, quella soluzione è stata la praticità: l'ettaro non sfugge ai rilievi satellitari e quindi garantisce meno abusi che un qualsiasi altro più ragionevole ma meno facilmente controllabile parametro, come ad esempio l'occupazione o il valore aggiunto. Ma un pagamento forfettario ad ettaro va puramente e semplicemente ad aggiungersi alla rendita fondiaria e, a parità di altre condizioni, premia maggiormente le agricolture estensive, quelle che, proporzionalmente, contribuiscono di meno all'occupazione e producono meno valore aggiunto.

In questo quadro, la soluzione dello "spacchettamento" dei pagamenti diretti, apprezzabile se non altro perché consente di lasciare alle spalle il vecchio Pagamento unico aziendale (Pua), apre una serie di interrogativi: cosa paga il pagamento base? È davvero ecologico il pagamento green? Che senso ha un pagamento supplementare per i giovani se il suo importo deve

essere irrisorio? Non si imporranno inutili vincoli? Non si accrescerà la complessità burocratica senza un reale miglioramento della qualità della politica?

Così anche la regionalizzazione è certamente una soluzione meno discriminatoria a confronto della soluzione storica, ma manca di una base di razionalità. Perché sarebbe equo dare a tutti un pagamento di uguale importo (ad ettaro)? Se, d'altra parte, si ammettono diverse modalità di calcolo e diverse ipotetiche modalità redistributive tra Stati membri e tra regioni, si innescano inevitabilmente effetti distorsivi della concorrenza (tanto che, ove uno Stato membro assumesse l'iniziativa di introdurre un tale pagamento, sicuramente incapperebbe nella trasgressione alla regola sugli aiuti di Stato).

**Il secondo pilastro in secondo piano**

Un altro grave errore è quello della rinuncia a spostare risorse della Pac dal 1° al 2° pilastro lasciando invariati i rapporti. L'interruzione di quel processo redistributivo, sia pure lento ma fin qui ininterrotto, è il frutto di una consapevole sottovalutazione dell'importanza della politica di sviluppo rurale. È pur vero che nella proposta di regolamento è concessa agli Stati membri la flessibilità tra pilastri, che consente di spostare fino al 10% del massimale del 1° pilastro al 2°. Ma si tratta di una opportunità che è facile prevedere non sarà utilizzata per le pressioni delle lobby agricole a difesa dei pagamenti diretti. La scelta di trascurare la politica di sviluppo rurale era annunciata fin dall'avvio del processo di riforma dell'ottobre 2010, quando lo sviluppo rurale era trattato sbrigativamente a pagina 10 di 12, poco prima delle conclusioni (Commissione Europea, 2010).

Così anche le cosiddette "nuove sfide" (cambiamento climatico, biodiversità, bioenergia e gestione delle risorse idriche) introdotte con l'*Health Check* nel 2008 e sulla cui rilevanza per il futuro a sostegno della necessità della politica agricola si era posto fortemente l'accento, sono finite in secondo piano. La scelta, infine, di aggiungere tra le misure del 2° pilastro anche la gestione del rischio (che sarebbe stato più appropriato considerare nel 1° e che drenerebbe consistenti risorse a scapito delle altre misure più specifiche) conferma la nostra tesi.

È utile chiarire le rilevanti implicazioni della rinuncia a puntare sul 2° pilastro. Esse sono schematicamente raccolte in tabella 1. Il 2° pilastro rispetto al 1°: (a) moltiplica i fondi attraverso il cofinanziamento (previsto solo per il 2°) e responsabilizza le autorità nazionali e regionali degli Stati membri; (b) coinvolge Stati membri e Regioni nella definizione e gestione delle scelte e nell'adattamento delle misure alle condizioni locali; (c) realizza una politica programmata frutto di una visione strategica e di un approccio sistemico; (d) concentra l'intervento sugli imprenditori e sulle imprese, anziché disperderlo su una miriade di aziende disattivate o di solo autoconsumo e sulla proprietà fondiaria; (e) sostiene con contratti pluriennali investimenti di lungo termine, anziché limitarsi a pagamenti annuali; (f) concentra le risorse su obiettivi chiari, con modalità più selettive, con interventi commisurati alle effettive necessità.

Tabella 1 - Le differenze tra primo e secondo pilastro

Caratteristiche	1° pilastro	2° pilastro
Cofinanziamento	No	Si (moltiplica e responsabilizza)
Tipologia intervento	Pagamenti annuali	Contratti pluriennali
Programmazione	No	Si (multilevel governance: QCS PSN Psr)
Gestione	Centrale UE (tramite gli Organismi Pagatori)	Periferica SM/Regioni
Beneficiario	Azienda (Italia '09: 1.254.366 beneficiari)	Impresa (Italia '09: 143.602 beneficiari)
Approccio sistemico	No (azienda isolata dal contesto)	Possibile e auspicabile nel territorio/ nella filiera
Adattabilità	"One size fits all" per tutta l'UE	Adattato alle specificità territoriali
Selettività	Non selettivo (ettaro ammissibile)	Selettivo
Contrattualizzato	No (solo eco-condizionalità)	Si
Obiettivi chiari	No (reddito? beni pubblici? Altro?)	Si (obiettivo -> misura)
Mirato all'obiettivo? (targeted)	No (a tutti gli ettari)	Si (selezione)
A misura (tailored)	No (storico -> flat per ha)	Si (criteri regolamenti bandi)

## L'opportunità persa dell'agricoltore attivo

Un quarto errore è relativo alla definizione di "agricoltore attivo". L'intenzione di limitare l'accesso alle politiche agricole ai soli *active farmer* aveva generato grandi aspettative soprattutto in Italia. Da tempo, più di una ricerca aveva evidenziato come la nostra agricoltura conti una miriade di "aziende non-imprese" (la cui conduzione ha carattere del tutto accessorio) a fianco di un numero molto più ridotto di reali imprese agricole (Sotte, 2006). Ovviamente, i due gruppi hanno bisogno ciascuno di una politica, ma non della stessa politica come purtroppo fin qui è stato. Il primo gruppo ha soprattutto bisogno di servizi: di informazione, di aggregazione, di supporto, ecc. (non di trasferimenti, che oltretutto comportano un enorme onere burocratico); il secondo di formazione, ricambio generazionale, ricerca e trasferimento delle innovazioni, sostegno nella competizione, gestione dei rischi, aiuto alla diversificazione e al rinnovamento strutturale, credito, ecc. La scelta di definire l'agricoltore attivo attraverso il rapporto tra pagamenti diretti e reddito complessivo (ponendo la soglia al 5 per cento), ma soprattutto di includere (di fatto) tra gli agricoltori attivi tutti i percettori di pagamenti diretti fino a 5 mila euro, rende la misura irrilevante. Si consideri che in Italia nel 2010 l'87,4 per cento dei beneficiari è sotto la soglia dei 5 mila euro e, tra questi, quasi i due terzi percepiscono meno di 100 euro al mese.

## Alcune idee per una diversa Pac a partire dalla proposta attuale

I riferimenti fondamentali di una diversa soluzione per la Politica agricola comune a partire dalla proposta attuale non sono difficili da trovare. Li indica, infatti, molto chiaramente, prima di smentire se stesso nelle proposte operative, il testo di base sul futuro della Pac del 18 novembre 2010 (Commissione europea, 2010). Nell'incipit, infatti, si legge: "La Pac è di fronte a diverse sfide (...) che sollecitano l'UE a compiere scelte strategiche per il futuro a lungo termine della sua agricoltura e delle sue aree rurali. Per essere efficace nell'affrontare queste sfide, la Pac deve operare nel quadro di sane politiche economiche e di una finanza pubblica sostenibile, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione"<sup>4</sup>. Richiamando poco più avanti il documento di orientamento generale *EU 2020 Strategy* del marzo 2010 (Commissione Europea, 2010a), lo stesso testo precisa che la nuova Pac dovrà uniformarsi agli obiettivi: (a) della *Crescita* intelligente "incrementando l'efficienza nell'uso delle risorse e accrescendo la competitività con l'innovazione"; (b) della *Crescita sostenibile* "mantenendo rinnovabile la base produttiva [...] e] producendo beni pubblici ambientali"; (c) della *Crescita inclusiva* "liberando il potenziale economico delle aree rurali".

Con i riferimenti a "strategia", "lungo termine", "competitività", "innovazione", "beni pubblici" e "sviluppo integrato", il documento citato presume palesemente una Pac notevolmente riformata rispetto all'attuale. Una Pac anche ben diversa dall'inconsistente proposta avanzata nel seguito dello stesso testo e tradotta nelle successive proposte dei regolamenti. Una Pac nettamente ispirata al cosiddetto *Refocus Scenario*, il terzo dei tre ipotizzati a conclusione di quel documento, quello orientato a "una progressiva abolizione dei pagamenti diretti e un rafforzamento della politica di sviluppo rurale". Palesemente, invece, tutto il resto del documento e la proposta Ciolos che ne consegue sono ispirati all'*Integration Scenario*: "Finalizzare e rinverdire i pagamenti diretti".

Come trasformare l'attuale proposta in una diversa Pac? Quali contenuti potrebbe avere un *Plan B* che non sia semplicemente una riverniciata dell'attuale *Plan A*? Sugeriamo qui di seguito alcune possibili correzioni e integrazioni all'impianto della proposta attuale di riforma della Pac che riterremmo necessarie per renderla più coerente con gli obiettivi per essa enunciati, ma non perseguiti e più organica e integrata con le altre politiche

dell'UE. Questo esercizio, che ovviamente è una ipotesi per discutere, parte dal presupposto che i due pilastri dovrebbero essere ricondotti alle loro rispettive funzioni "storiche": il 1° pilastro alla regolazione dei mercati, alla sicurezza alimentare e alla gestione dei rapporti nelle filiere; il 2° pilastro alla politica di sviluppo rurale nelle sue diverse coniugazioni: competitività, beni pubblici, diversificazione e inclusione nelle aree rurali. Cominciamo dal 2° pilastro.

### Un nuovo 2° pilastro

Una prima semplice proposta potrebbe essere quella di riunificare gli interventi ambientali (*greening*), per i giovani e per le aree con limitazioni naturali dal punto di vista ambientale nella loro naturale sede del 2° pilastro spostando i relativi fondi (30+2+5=37%) dai rispettivi "pacchetti" del 1° pilastro. Il tentativo operato di risolvere i problemi della Pac integrando quegli obiettivi nel 1° pilastro, oltre a creare inutili duplicazioni e alterare la natura dei due pilastri, ha condotto nel *cul de sac* di proposte troppo rigide, di difficile amministrazione e di dubbia efficacia dal punto di vista dei risultati. Il notevole incremento di fondi del 2° pilastro che ne risulterebbe, parificherebbe, rilanciandolo, la sua dotazione rispetto al 1° pilastro. Due pilastri che con uguale forza reggano la politica agricola e di sviluppo rurale degli anni 2000 erano l'obiettivo di Fischler fin dagli anni Novanta. Non dovrebbe essere tecnicamente difficile operare questo trasferimento di fondi e competenze dal 1° al 2° pilastro, che oltretutto consentirebbe di rilanciare la Pac come strumento fondamentale per affrontare le "nuove sfide" enunciate, come ricordato, con l'*Health Check* ma poi sostanzialmente lasciate cadere. Se si assume che fosse genuina l'intenzione di "spacchettare" il vecchio pagamento unico aziendale individuando nelle tre componenti *green*, giovani e aree con limitazioni naturali i nuovi obiettivi da perseguire, il trasferimento potrebbe essere accolto come un naturale adattamento alle condizioni locali e come l'inserimento in un quadro programmato e poliennale di alcune politiche che la discussione stessa ha rivelato inapplicabili con una misura unica per tutta l'UE-27. In caso contrario, si avrebbe la conferma del sospetto che l'intenzione di conservare quelle politiche nel 1° pilastro non fosse effettivamente quella di perseguire gli obiettivi dichiarati, ma di perseguire il secondo fine di conservare il più possibile la distribuzione attuale della spesa (cambiando tutto, gattopardescamente, per non cambiare niente).

### Un nuovo 1° pilastro

Quanto al 1° pilastro, la sua funzione è quella di assicurare la sicurezza alimentare in termini di garanzia delle forniture e di tutela degli agricoltori e dei consumatori nei confronti della sempre più consistente volatilità dei prezzi. Allora perché esaurire i relativi fondi nella conservazione del pagamento unico di base? Tra tutti i "pacchetti" della nuova proposta il pagamento base è quello che raccoglie più fondi, ma anche il più difficile da giustificare. Oltretutto manca di operare in funzione anticiclica, infatti genera inutili rendite quando i prezzi lievitano e quando i prezzi scendono non soccorre gli agricoltori più deboli e gli ordinamenti produttivi più colpiti. La proposta più ragionevole che per quelle risorse potrebbe essere avanzata è di utilizzarle per dotare l'UE di uno strumento specifico di azione anticiclica. Uno strumento di stabilizzazione dei mercati *ex-ante* che, come è stato proposto fin dai tempi del Rapporto Buckwell (Buckwell *et al.*, 1997), operi per le principali produzioni agricole soltanto nelle circostanze in cui, individuato un prezzo ritenuto di equilibrio in condizioni normali di mercato aperto (calcolato sulla base del trend dalle serie del recente passato), si derivino da esso due prezzi limite: minimo e massimo.

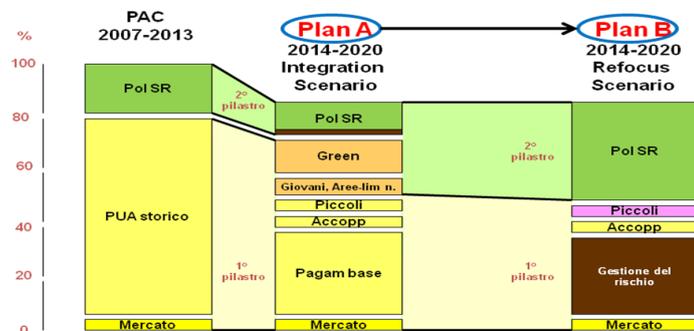
L'intervento sui mercati in termini di stoccaggio o de-stoccaggio (a beneficio rispettivamente dei produttori e dei consumatori) entrerebbe in funzione solo in caso di superamento delle soglie in un senso o nell'altro. Nessun intervento sarebbe invece

necessario nel caso in cui il serpente del prezzo dovesse muoversi all'interno del tunnel tra minimo e massimo. A questo scopo, potrebbe essere istituito un fondo di riserva poliennale dal quale attingere con bilanci suscettibili di variare da un anno all'altro in relazione alle necessità di regolazione dei mercati e nei limiti dei sette anni previsti dal Quadro finanziario poliennale. Diverse stime realizzate con riferimento agli anni trascorsi dimostrano, sotto diverse ipotesi di base, che l'adozione di una tale politica nel passato avrebbe consentito di assicurare gli stessi redditi agli agricoltori con un consistente risparmio di spesa pubblica (Schaffer *et al.*, 2012; Momagri, 2012).

È ovvio che l'efficacia di una tale politica sarebbe tanto maggiore (e il relativo costo ancora inferiore) quanto più fosse guidata da una azione convergente da parte di UE e Usa, che si estendesse ad altri paesi nell'ambito di un auspicabile rilancio del Wto (che la scelta di abbandono dei pagamenti disaccoppiati dell'UE e degli Usa renderebbe più facile). La proposta di istituire dei *Market-Driven Inventory System* (Mdis) che hanno analoghe caratteristiche rispetto a quanto qui discusso, è stata avanzata dal *National Farmers Union*, il secondo sindacato agricolo americano per il prossimo *Farm Bill* che dovrebbe essere approvato entro l'anno e con il quale, come è stato annunciato, è intenzione degli Usa di abbandonare definitivamente gli aiuti disaccoppiati. Una tale politica preventiva di regolazione dei prezzi renderebbe evidentemente meno costosa, semplificandola, la politica di gestione dei rischi *ex-post*. Nella proposta della Commissione, quella politica è stata collocata inopportuna nel 2° pilastro. Le due politiche di stabilizzazione dei prezzi e di gestione dei rischi andrebbero invece opportunamente integrate nel 1° pilastro e sottoposte al controllo e alla gestione di autorità indipendenti.

Una rappresentazione di sintesi

Figura 1 - Tre Pac a confronto: quella attuale, la proposta Ciolos per dopo il 2013 e un nostro ipotetico Plan B



Nella prima colonna della figura 1 è rappresentata a grandi linee la Pac attuale. Le proporzioni tra primo e secondo pilastro sono approssimativamente quelle reali per l'Italia. Al pagamento unico aziendale su basi storiche va il 74% della spesa, un altro 6%, ancora nel 1° pilastro, alle politiche di mercato. Alla politica di sviluppo rurale va circa il 20%. L'attuale proposta di riforma della Pac è rappresentata dalla seconda colonna. La spesa del 1° pilastro scende di poco meno del 18%. Sulla base dei documenti che circolano sulla suddivisione dei fondi tra Stati membri con riferimento al 2° pilastro, si può ipotizzare una analoga riduzione. La struttura complessiva non è particolarmente differente da quella attuale, a parte lo "spacchettamento" dei pagamenti diretti, con un pagamento base che a regime (cioè nel 2019), in relazione alla ripartizione dei fondi sui singoli pacchetti potrebbe collocarsi in un intervallo tra il 43% e il 70% del totale. Quanto al 2° pilastro, la riduzione dei fondi potrebbe essere ulteriormente erosa dalla spesa aggiuntiva per le misure di gestione del rischio collocate al suo interno (in marrone nella figura).

La terza colonna rappresenta la proposta qui avanzata. Questo ipotetico *Plan B* non necessita di profondi cambiamenti rispetto all'impianto attuale e soprattutto a quello della proposta Ciolos,

anche se l'immagine della Pac che ne risulta è completamente diversa e più corrispondente agli obiettivi dichiarati della Pac e più integrata nell'ambito della strategie dell'Unione Europea sia all'interno che a livello globale. Per questo è più efficiente ed efficace e più facilmente accettabile dalle istituzioni europee a vocazione generale Consiglio e Parlamento, anche per il fatto che potrebbe consentire, senza difficoltà per il settore agricolo nel complesso, dei possibili ulteriori risparmi di spesa.

Considerazioni conclusive

Il prossimo 13 luglio la Commissione europea (DG Agri) organizza a Bruxelles una seconda conferenza sul futuro della Pac. Gli obiettivi dichiarati dell'evento intitolato: *The Cap towards 2020 – taking stock with civil society*, sono di valutare l'impatto delle proposte attualmente sul tavolo su tre temi: sicurezza alimentare, mitigazione e adattamento al cambiamento climatico e sviluppo agricolo e rurale bilanciato dal punto di vista territoriale. Si tratterà di un evento chiarificatore, anche perché servirà per capire quanta compattezza il mondo agricolo intenda confermare intorno alla proposta Ciolos. Sarà anche l'occasione per verificare come si concilino gli interessi spesso contrastanti degli Stati membri.

Nell'imminenza dell'evento, Ciolos ha ritenuto di annunciare solennemente *"the Commission is not preparing a Plan B as Plan A is a credible one"*. Ma è difficile pensare che in questa situazione di grande incertezza generale e di sottili ma pungenti distinguo sulla sua proposta, nei suoi uffici non si siano prefigurati esiti alternativi sia per il breve che per il lungo periodo. Forse stiamo ancora una volta sottovalutando la capacità di autoconservazione della Pac. È già successo più volte in passato. Ma sarebbe ancora peggio se il *Plan B* fosse imposto dall'esterno e Ciolos con la DG Agri e tutta l'agricoltura europea si trovasse impreparati all'appuntamento.

Note

<sup>1</sup> *AgraFacts*, 44-12, 5/6/2012.  
<sup>2</sup> Dei *Friends of cohesion policy* fanno parte Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Spagna, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Croazia. La loro posizione è riassunta in questa breve citazione: *"Cohesion policy is a major tool for investment, growth and job creation at EU level and for structural reforms at national level . [...] Cohesion policy is the main tool to reduce disparities between Europe's regions and must therefore concentrate on the less developed regions and Member States"*.  
<sup>3</sup> L'ultimo autorevole evento in cui si è avuta chiara conferma di questo giudizio è stata la Conferenza congiunta tra le associazioni degli economisti agrari inglesi (AES) e italiani (Aieaa) sul tema *"The Cap after 2013: the Commission proposals and the decision process"* svoltasi a Trento il 4 giugno scorso con relazioni di Allan Buckwell, David Harvey, Alan Swinbank, Giovanni Anania, Franco Mantino, Filippo Arfini e Corrado Giacomini.  
<sup>4</sup> *"The Common Agricultural Policy (Cap) is confronted with a set of challenges, some unique in nature, some unforeseen, that invite the EU to make a strategic choice for the long-term future of its agriculture and rural areas. To be effective in addressing these challenges, the Cap needs to operate within the context of sound economic policies and sustainable public finances contributing to the achievement of the objectives of the Union.."*

Riferimenti bibliografici

- Begg I. (2007), *Improving the Rationale and the Political Decision Process. The 2008/9 EU Budget Review*, European Institute, Lse, Lisbon 5 November
- Buckwell A. ed altri (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, in *European Economy*, n.5, European Commission, DG II
- Commission of the european communities (2004), *Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the Brussels, 26.2.2004, Com(2004) 101 final/2
- Council of the european union (2005), *Financial Perspective*

2007-2013, Brussels, 19 December 2005, 15915/05, Cadrefin 268

- Esposti R. (2011), La chiave e la luce: perché valutare la riforma del primo pilastro della Pac è difficile, Agrireunioneuropa, Anno 7, Numero 25
- 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
- Ecorys *et al.* (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 (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 final
- European commission (2010a), Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission, Com(2010) 2020 final, Brussels, 3 March
- 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, Brussels, 29.6.2011 Com(2011) 500 final
- European commission (2010a), Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission, Com(2010) 2020 final, Brussels, 3 March
- European court of auditors (2012), Opinion on certain proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the period 2014-2020, No 1/2012
- 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
- Momagri (2012), Une autre Pac est possible, Paris. [www.momagri.org](http://www.momagri.org)
- Padoa Schioppa T. (1987), "Efficienza, stabilità ed equità", Il Mulino, Bologna
- Sapir A. *et al.*, 2004. An agenda for a growing Europe - The Sapir report. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003. Oxford University Press, 183 p
- Schaffer H.D., Hellwinckel C., Ray D.E., De La Torre Ugarte D.G. (2012), An Analysis of a Market-Driven Inventory System (Mdis), Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee Institute of Agriculture, Knoxville
- Sotte F. (2006), Quante sono le imprese agricole in Italia? Agrireunioneuropa, Anno 2, Numero 5

## Prime valutazioni dell'impatto della regionalizzazione nella Pac 2014-2020

**INEA** Istituto Nazionale Economia Agraria

Carmela De Vivo, Roberto Henke, Maria Rosaria Pupo D'Andrea, in Agrireunioneuropa n.29, Giugno 2012

### Introduzione

La presentazione delle proposte legislative di riforma della Politica agricola comune (Pac) per il settennio 2014-2020, pubblicate lo scorso ottobre dalla Commissione europea, ha stimolato un ampio dibattito in merito alla coerenza tra obiettivi e strumenti della Pac e agli effetti sul territorio del nuovo regime di sostegno ipotizzato per il primo pilastro.

In Italia, particolare attenzione è data alla questione del passaggio da un aiuto pagato ai beneficiari in funzione di quanto storicamente maturato (il sistema su cui attualmente poggia, nel nostro Paese, il regime di pagamento unico), ad un aiuto forfetario ad ettaro concesso a tutti gli agricoltori (indipendentemente dal fatto che in un passato più o meno lontano abbiano ricevuto o meno aiuti diretti e in che misura) in base alla superficie agricola posseduta, la cosiddetta regionalizzazione<sup>1</sup>.

In questo articolo, dunque, ci si concentra sugli effetti regionali di ipotesi alternative di regionalizzazione, ai quali l'Inea ha attivamente lavorato attraverso un gruppo di lavoro nato in seno all'Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE con il compito di condividere metodologie e strumenti di analisi delle proposte di riforma della Pac 2014-2020. Il lavoro mira ad analizzare il possibile effetto sui redditi netti aziendali dell'applicazione delle proposte di riforma della Pac a livello regionale, a partire da elaborazioni basate sulla banca dati Rica.

La scelta di utilizzare i dati della Rica per simulare gli impatti della riforma della Pac nasce dalla opportunità offerta dalla Rica stessa di stimare le ripercussioni della riforma sui risultati economici delle aziende del campione contabile. È stato infatti possibile verificare le variazioni del reddito netto aziendale in relazione all'importo del premio ipotizzato e questo dato può offrire un'ulteriore chiave di lettura sull'impatto della riforma nell'ambito di un territorio o di un determinato ordinamento produttivo.

Il lavoro prodotto è stato raccolto in una apposita pagina web del sito dell'Inea ([http://www.rica.inea.it/Pac\\_2014\\_2020/index.php](http://www.rica.inea.it/Pac_2014_2020/index.php)), in modo da permettere la rapida diffusione dei risultati. La pagina verrà costantemente aggiornata per adattare gli scenari di simulazione e le relative analisi all'evoluzione della discussione in corso.

È utile sottolineare che il lavoro si basa su scenari di regionalizzazione che rappresentano solo alcune delle possibili applicazioni della riforma in Italia. Infatti, non solo le scelte nazionali potrebbero discostarsi, anche di molto, dalle ipotesi alla base del presente lavoro, ma anche la riforma della Pac che verrà approvata entro il 2013 potrebbe essere differente dalle attuali proposte, soprattutto se la crisi economica che sta investendo l'intera Europa imporrà un taglio del contributo di ciascuno Stato membro al bilancio comunitario per il prossimo quadro finanziario o se per finanziare altre politiche a bilancio invariato si dovranno apportare ulteriori tagli al *budget* complessivo riservato alla Pac.

### Invito a contribuire ad agrireunioneuropa

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agrireunioneuropa.it](mailto:redazione@agrireunioneuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrireunioneuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agrireunioneuropa.it](http://www.agrireunioneuropa.it).

## Le proposte legislative e le implicazioni della regionalizzazione

Le proposte legislative sulla Pac relative ai pagamenti diretti (Commissione europea, 2011a) prevedono la sostituzione del pagamento unico con un set di nuovi aiuti (il cosiddetto spaccettamento) e l'abbandono, a livello aziendale, del legame tra aiuti ai quali si ha diritto e riferimenti storici. Ciò avviene in concomitanza al processo di riavvicinamento degli aiuti tra Stati membri (teso a rendere più uniformi i pagamenti ad ettaro tra Stati membri), che per l'Italia potrebbe comportare, a regime, una riduzione delle risorse disponibili per i pagamenti diretti del primo pilastro della Pac di circa il 7 per cento<sup>2</sup>. Tutte queste novità avranno importanti conseguenze sull'entità dell'aiuto che ciascun agricoltore riceverà a partire dal 2014 (Henke, Coronas, 2011; De Filippis, 2012).

I nuovi aiuti concorrono, in quote percentuali, a costruire un massimale nazionale fissato per ciascuno Stato membro. Alcuni di questi aiuti sono obbligatori – pagamento base, pagamento verde, aiuto per i giovani agricoltori – altri sono facoltativi – pagamento per le aree soggette a vincoli naturali e sostegno accoppiato – in quanto la loro attivazione è a discrezione dello Stato membro. In alternativa a tali aiuti si propone un regime in favore dei piccoli agricoltori che dovrà essere obbligatoriamente previsto dallo Stato membro, ma la cui partecipazione da parte degli agricoltori è del tutto facoltativa.

Al pagamento base è dedicata una quota del massimale nazionale residuale, vale a dire ciò che resta dopo aver finanziato gli altri aiuti, sia quelli obbligatori che quelli facoltativi, nonché l'eventuale fabbisogno per il regime per i piccoli agricoltori. Al pagamento verde è destinato il 30 per cento del massimale nazionale, mentre la quota destinata ai giovani agricoltori può raggiungere il 2 per cento. Tra gli aiuti facoltativi, il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali non può superare il 5 per cento del massimale nazionale, mentre il sostegno accoppiato, in Italia, può raggiungere il 10 per cento. Infine, il regime per i piccoli agricoltori è finanziato con l'importo degli aiuti che va a sostituire (sia quelli obbligatori che facoltativi) e, nel caso in cui tali risorse siano insufficienti, può attingere al massimale nazionale<sup>3</sup>.

Nelle proposte di riforma viene esplicitamente affermato che sia il pagamento base che quello verde possono essere distribuiti individuando, all'interno del territorio nazionale, delle regioni omogenee, riconosciute tali in funzione della struttura istituzionale o amministrativa, delle caratteristiche agronomiche ed economiche, del potenziale agricolo regionale. In alternativa, tutto il territorio nazionale può essere considerato come una regione unica. Per gli altri aiuti, invece, non si fa esplicito riferimento alla possibilità della regionalizzazione, anzi, sembra che per alcuni di essi (giovani e piccoli agricoltori) tale possibilità non venga proprio presa in considerazione. Per le aree con vincoli naturali, invece, le regioni possono essere individuate in base alle caratteristiche dei vincoli naturali e alle condizioni agronomiche.

Gli effetti redistributivi della regionalizzazione dipendono da come essa viene declinata: da quale criterio viene applicato per individuare le regioni, da quale chiave di ripartizione viene utilizzata per ripartire il massimale nazionale tra le regioni stesse, nonché dall'autonomia riservata alle Regioni nel gestire sul proprio territorio questa mole di risorse finanziarie.

In merito alla scelta delle regioni in Italia, il decentramento amministrativo in materia di agricoltura, e la stessa gestione delle risorse finanziarie per lo sviluppo rurale delle passate programmazioni, farebbero pensare che la scelta possa ricadere sulle regioni amministrative. È chiaro che questo è solo uno dei possibili criteri di regionalizzazione. Altri possibili criteri rimandano ad una suddivisione del territorio nazionale del tutto nuova: zone altimetriche, potenziale agricolo, aree intensive/estensive. Le simulazioni del presente lavoro sono state realizzate supponendo che il criterio seguito nella scelta della regione sarà di legarlo ai confini amministrativi.

In merito alla chiave di distribuzione del massimale nazionale tra le regioni si è scelto di utilizzare due indicatori: il peso detenuto da ciascuna regione nella distribuzione attuale dei pagamenti diretti (chiave PD) e il peso di ciascuna regione nella distribuzione della Sau (chiave Sau). Il primo criterio si potrebbe definire "conservativo", in quanto permette a ciascuna Regione di ricevere un ammontare di risorse finanziarie proporzionale all'ammontare complessivo di aiuti diretti attualmente ricevuto dalle aziende del proprio territorio. Il secondo criterio segue (parzialmente) l'approccio UE e distribuisce il massimale proporzionalmente al peso di ciascuna regione nella distribuzione della Sau derivante dal 6° censimento generale dell'agricoltura<sup>4</sup>. Il criterio Sau può essere definito come un criterio altamente redistributivo, visto che alcune regioni amministrative hanno un peso sulla distribuzione della Sau molto differente dal peso nella distribuzione storica dei pagamenti diretti, per via della specializzazione in colture storicamente avvantaggiate o escluse dal sostegno diretto della Pac.

## Gli scenari di simulazione e la metodologia

Nel presente lavoro sono stati individuati due scenari di simulazione, entrambi basati sulle regioni amministrative.

Nelle simulazioni si supponrà che solo il pagamento base e il pagamento verde siano regionalizzati, e che tutti gli altri aiuti restino di competenza nazionale; quindi i massimali regionali saranno composti solo dalla distribuzione del massimale nazionale relativo al pagamento di base (48 per cento del massimale complessivamente attribuito all'Italia) e di quello relativo al pagamento verde (30 per cento del massimale complessivamente attribuito all'Italia<sup>5</sup>).

Tale scelta poggia sul fatto che, come già ricordato, per i pagamenti per i giovani, così come per quello per i piccoli agricoltori, il regolamento non sembra dare la possibilità di procedere ad un pagamento regionale. Nel caso dei pagamenti accoppiati, già in precedenza l'Italia ha optato per una loro gestione centralizzata (art. 69 del Reg. 1782/2003 e art. 68 del Reg. 73/2009). Per le zone con vincoli naturali sarebbe teoricamente possibile procedere ad una distribuzione dell'aiuto per le aree svantaggiate, ma l'attuale normativa, per ciò che riguarda le zone svantaggiate diverse dalle montane, è in fase di revisione<sup>6</sup>.

Lo *status quo* rispetto al quale valutare gli effetti distributivi è calcolato riportando al 2013 la distribuzione degli aiuti tra le regioni del 2008, tenuto conto delle modifiche apportate dall'*Health Check*<sup>7</sup>.

Nella valutazione dell'impatto sulle aziende del nuovo sistema di aiuti, occorre tenere conto del fatto che, per via dell'applicazione del criterio di convergenza a livello UE, l'Italia ha a disposizione un ammontare di risorse da "spalmare" sul territorio nazionale inferiore del 6,9 per cento rispetto allo *status quo*; il secondo fattore di cui tenere conto riguarda il fatto che nelle simulazioni si è proceduto alla regionalizzazione solo del pagamento base e di quello verde, che rappresentano solo alcuni degli aiuti a cui gli agricoltori avranno diritto. A tali aiuti, infatti, avendone diritto, potrebbero aggiungersi quello per zone con vincoli naturali e/o quello per i giovani e/o l'aiuto accoppiato, che contribuirebbero, a seconda dei casi, a ridurre l'impatto negativo della riforma o ad accrescerne l'impatto positivo.

Gli scenari riportano la situazione a regime, cioè al 2019, senza tenere conto delle tappe intermedie di avvicinamento.

Gli scenari individuati sono i seguenti:

Scenario 1: si suppone che il massimale nazionale per il pagamento di base (1.843 milioni di euro) e di quello per il pagamento verde (1.152 milioni di euro) siano distribuiti tra Regioni e Province autonome sulla base del peso che ciascuna di esse riveste sulla Sau nazionale (peso Sau) (Tabella 1).

**Tabella 1** - Scenario 1. Massimali regionali per pagamento base e per pagamento verde (2019)

	Pagamento Base		Pagamento Verde		Pagamento base + pagamento verde
	Peso (SAU)	Massimale regionale	Peso (SAU)	Massimale regionale	
	(%)	(Meuro)	(%)	(Meuro)	(Meuro)
Piemonte	8,1	150.027	8,1	93.767	243.794
Valle d'Aosta	0,4	7.926	0,4	4.954	12.880
Lombardia	7,6	140.943	7,6	88.089	229.032
P.A. Bolzano	1,9	34.850	1,9	21.781	56.631
P.A. Trento	1,1	19.603	1,1	12.252	31.856
Veneto	6,3	115.391	6,3	72.119	187.510
Friuli Venezia Giulia	1,7	31.471	1,7	19.669	51.140
Liguria	0,3	6.158	0,3	3.849	10.007
Emilia-Romagna	8,3	152.664	8,3	95.415	248.079
Toscana	5,9	108.089	5,9	67.555	175.644
Umbria	2,5	46.921	2,5	29.325	76.246
Marche	3,7	67.699	3,7	42.312	110.011
Lazio	5	92.802	5	58.001	150.803
Abruzzo	3,5	64.397	3,5	40.248	104.645
Molise	1,5	28.125	1,5	17.578	45.703
Campania	4,2	78.347	4,2	48.967	127.313
Puglia	9,9	183.303	9,9	114.565	297.868
Basilicata	4	73.311	4	45.820	119.131
Calabria	4,3	78.910	4,3	49.319	128.229
Sicilia	10,7	198.068	10,7	123.792	321.860
Sardegna	8,9	164.969	8,9	103.105	268.074
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>1.843.972</b>	<b>100</b>	<b>1.152.483</b>	<b>2.996.455</b>

Note: Massimale nazionale da utilizzare per altri aiuti = 845.153.980 euro  
Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione europea, Eurostat, Agea, Istat

Scenario 2: si suppone che il massimale nazionale per il pagamento base sia distribuito tra le Regioni usando il peso detenuto da ciascuna di esse sugli aiuti storici (peso PD) (Tabella 2) e che, vista la natura del pagamento "verde" legata alla gestione del territorio, il relativo massimale sia distribuito tra regioni sulla base del criterio legato alla Sau.

**Tabella 2** - Scenario 2. Massimali regionali per pagamento base e per pagamento verde (2019)

	Pagamento Base		Pagamento Verde		Pagamento base + pagamento verde
	Peso (PD)	Massimale regionale	Peso (Sau)	Massimale regionale	
	(%)	(Meuro)	(%)	(Meuro)	(Meuro)
Piemonte	8,7	159.755	8,1	93.767	253.522
Valle d'Aosta	0,1	1.373	0,4	4.954	6.326
Lombardia	13,1	241.334	7,6	88.089	329.423
P.A. Bolzano	0,3	6.442	1,9	21.781	28.223
P.A. Trento	0,2	3.946	1,1	12.252	16.199
Veneto	10	183.909	6,3	72.119	256.028
Friuli V. Giulia	1,8	33.022	1,7	19.669	52.691
Liguria	0,2	3.516	0,3	3.849	7.365
Emilia-Romagna	8,6	158.348	8,3	95.415	253.763
Toscana	4,1	75.609	5,9	67.555	143.165
Umbria	2,4	43.897	2,5	29.325	73.223
Marche	3,6	66.881	3,7	42.312	109.193
Lazio	4,4	80.779	5	58.001	138.780
Abruzzo	1,6	29.953	3,5	40.248	70.201
Molise	1,3	23.728	1,5	17.578	41.305
Campania	4,5	82.683	4,2	48.967	131.649
Puglia	13,4	246.969	9,9	114.565	361.533
Basilicata	2,8	51.590	4	45.820	97.409
Calabria	7,3	135.049	4,3	49.319	184.368
Sicilia	7,8	143.437	10,7	123.792	267.229
Sardegna	3,9	71.754	8,9	103.105	174.859
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>1.843.972</b>	<b>100</b>	<b>1.152.483</b>	<b>2.996.455</b>

Note: Massimale nazionale da utilizzare per altri aiuti = 845.153.980 euro  
Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione europea, Eurostat, Agea, Istat

Nello scenario 1 l'aiuto forfetario regionale è uguale per tutte le regioni e pari a 232,6 euro/ettaro (143,1 come pagamento base e 89,4 come pagamento verde). Questa concordanza si avrebbe, tuttavia, solo nel caso in cui, in tutte le regioni, ci fosse una perfetta aderenza tra la superficie per la quale è assegnato l'aiuto (la Sau conteggiata nel Censimento) e la superficie per la quale gli agricoltori chiedono di fissare gli aiuti. In pratica, però, è molto improbabile che tutta la superficie teorica venga coperta da titoli. La differenza tra le due entità determinerà lo scostamento tra importo reale dell'aiuto e importo teorico in ciascuna regione.

**Tabella 3** - Scenario 2. Aiuto forfetario regionale (€/ha) (2019)

	Pagamento di base	Pagamento verde	Pagamento base + pagamento verde
Piemonte	152,4	89,4	241,8
Valle d'Aosta	24,8	89,4	114,2
Lombardia	245	89,4	334,5
P.A. Bolzano	26,5	89,4	115,9
P.A. Trento	28,8	89,4	118,3
Veneto	228,1	89,4	317,5
Friuli Venezia Giulia	150,2	89,4	239,6
Liguria	81,7	89,4	171,1
Emilia-Romagna	148,4	89,4	237,9
Toscana	100,1	89,4	189,5
Umbria	133,9	89,4	223,3
Marche	141,4	89,4	230,8
Lazio	124,6	89,4	214
Abruzzo	66,6	89,4	156
Molise	120,7	89,4	210,2
Campania	151	89,4	240,5
Puglia	192,8	89,4	282,3
Basilicata	100,7	89,4	190,1
Calabria	244,9	89,4	334,4
Sicilia	103,6	89,4	193,1
Sardegna	62,2	89,4	151,7
<b>Italia</b>	<b>143,1</b>	<b>89,4</b>	<b>232,6</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione europea, Eurostat, Agea, Istat

Lo scenario 2, più conservativo, si differenzia dallo Scenario 1 perché si ipotizza che il massimale nazionale relativo al pagamento di base venga distribuito tra le regioni usando il peso detenuto da ciascuna di esse sugli aiuti storici. Tale criterio, sebbene non abbia il potere di ribaltare il segno dei saldi dello scenario 1, ha il potere di ridurre l'effetto redistributivo del pagamento basato sulla distribuzione della Sau. Nello scenario 2, l'aiuto teorico ad ettaro varia tra regioni (Tabella 3).

## Alcune caratteristiche del campione Rica

Nel triennio di riferimento 2007/2009, il 75 per cento delle aziende Rica ha beneficiato di pagamenti diretti, con una concentrazione nel polo seminativi (30 per cento), arboreo (23 per cento) e erbivoro (25 per cento).

Il 46 per cento delle aziende del campione è localizzato nell'Italia settentrionale, con una leggera prevalenza dell'area del Nord-Est. In termini di localizzazione altimetrica, la maggior parte delle aziende del campione ricade in collina (46 per cento), seguita dalla pianura (33 per cento).

Differenze di rilievo tra le circoscrizioni geografiche si rilevano in merito al reddito netto medio per azienda. In Italia, mediamente, il reddito netto delle aziende con aiuti è pari a poco meno di 47 mila euro, mentre quello delle aziende senza aiuti è di poco più di 60 mila euro. Al contrario, nel Nord-Ovest il reddito netto delle aziende con aiuti supera i 70 mila euro e sovrasta di poco meno di 20 mila euro il reddito netto medio delle aziende senza aiuti. Questo risultato si deve soprattutto ai risultati produttivi delle aziende con specializzazione zootecnica (aziende con erbivori, granivori e allevamento misto). Altra differenza di rilievo, ma di

segno opposto, si rileva nel Centro Italia. Infatti, in questo caso, le aziende senza aiuti registrano un reddito netto di oltre 100 mila euro, grazie al polo arboreo, mentre le aziende con aiuti producono mediamente 42,5 mila euro di reddito netto. In termini di zona altimetrica, il reddito netto più elevato si registra in pianura (mediamente oltre 60 mila euro). Solo tra le aziende senza aiuto quelle di montagna fanno registrare un reddito netto più alto e pari a circa 72 mila euro, grazie all'influenza delle aziende del Centro.

### Principali risultati nei due scenari

Nel primo scenario è stato ipotizzato un aiuto unitario identico in tutte le Regioni italiane, calcolato, come già esplicitato nella metodologia, sulla base di una ipotetica ripartizione del pagamento base e del pagamento verde in relazione al peso della Sau. In tale ipotesi (Tabella 4) l'analisi per polo e per circoscrizione geografica evidenzia una variazione media negativa degli aiuti del -11,4 per cento con andamenti abbastanza diffusi tra i vari territori: si va dal -27,3 per cento dell'Italia Nord-Occidentale al +38,3 per cento dell'Italia insulare. Anche il reddito netto diminuisce mediamente del 2,1 per cento nel Paese.

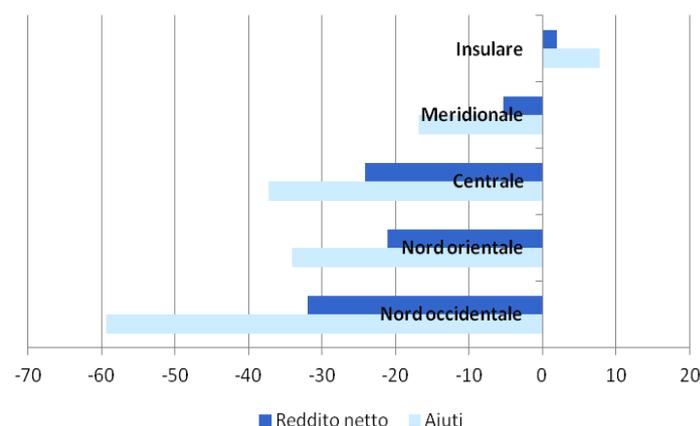
Tali risultati sono direttamente ascrivibili agli ordinamenti produttivi caratterizzanti le aree del Paese: i seminativi, infatti, risentono in misura maggiore della modifica dell'importo degli aiuti (-38,6 per cento), raggiungendo nell'Italia Nord-Occidentale, territorio caratterizzato dalla presenza di aziende risicole, una riduzione pari quasi al 60 per cento (Figura 1). Anche nella altre circoscrizioni geografiche la diminuzione dell'aiuto ai seminativi è elevata, ma assomma al più al -38 per cento nell'Italia centrale, territorio in cui è presente la coltivazione del tabacco, anch'essa contrassegnata da elevati premi unitari<sup>8</sup>. Nell'Italia insulare si registra un positivo impatto della riforma grazie al fatto che in queste regioni solo l'ordinamento seminativi, peraltro non numericamente prevalente, ha, nel triennio di riferimento 2007/09, un aiuto minore di quello ipotizzato in questa simulazione. L'impatto delle variazioni dell'aiuto sul reddito netto delle aziende a seminativi è differenziato per circoscrizioni e pesa in maniera più significativa nel Centro Italia, caratterizzato da regioni nelle quali è alta la dipendenza dagli aiuti, essendo l'incidenza degli stessi sul reddito netto pari al 66 per cento nel triennio considerato.

**Tabella 4** - Scenario 1. Variazione percentuale del reddito netto e dell'aiuto per polo e circoscrizione geografica

	Nord Occidentale	Nord Orientale	Centrale	Meridionale	Insulare	ITALIA
	RN					
Seminativi	-32	-21,1	-24,1	-5,4	1,9	<b>-19,7</b>
Ortofloricoltura	0,6	0,8	7,7	0,8	1,5	<b>2,2</b>
Arboreo	2,6	5,6	5,7	-7,2	3,5	<b>2,8</b>
Erbivoro	3,7	-8	2,8	6,5	9,8	<b>1,4</b>
Granivoro	-3	-0,1	0,7	1	1,7	<b>-1,2</b>
Erbaceo-Arboreo	-2,3	0,1	3,2	-4,8	5,2	<b>0,4</b>
Allevamento misto	-13	-8,7	5	2,7	30,2	<b>-2,6</b>
Misto Coltiv.- Allev.	-15	-10,7	0,5	6,3	10,1	<b>-4,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1</b>	<b>-1,7</b>	<b>5,8</b>	<b>-2,1</b>
	Aiuto					
Seminativi	-59,4	-34,1	-37,3	-16,9	7,7	<b>-38,6</b>
Ortofloricoltura	112	108,3	36,6	140,7	341,6	<b>321,4</b>
Arboreo	168,1	289,4	190,9	-36,9	46,4	<b>49,6</b>
Erbivoro	19	-40,3	11,7	41,7	40	<b>6,8</b>
Granivoro	-45,2	-2,9	15,1	50,1	220,6	<b>-24,1</b>
Erbaceo-Arboreo	-12,5	0,5	9,9	-16,6	55,6	<b>1,7</b>
Allevamento misto	-65,8	-35,6	18,3	10,7	165,3	<b>-14,1</b>
Misto Coltiv.- Allev.	-47,8	-36,9	1,4	23,4	36,3	<b>-13,6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-27,3</b>	<b>-20,3</b>	<b>-5</b>	<b>-8,3</b>	<b>38,3</b>	<b>-11,4</b>

Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

**Figura 1** - Scenario 1. Variazione percentuale dell'aiuto e del reddito netto del polo seminativi per circoscrizione geografica

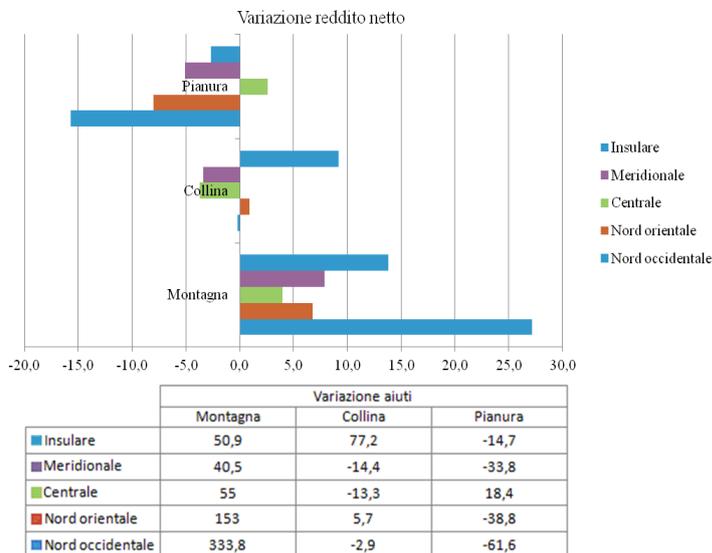


Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

L'ortofloricoltura è l'ordinamento che registra, in questo scenario, i risultati migliori, con un incremento medio dell'aiuto unitario di circa 170 euro/ettaro. Questo aumento incide poco sulla variazione del reddito netto (in Italia pari in media al +2,1 per cento), essendo l'ordinamento molto redditizio e poco dipendente dagli aiuti.

Relativamente poi all'analisi dei dati per zona altimetrica (Figura 2), è la montagna ad avvantaggiarsi della riforma del sistema di sostegno: gli aiuti per ettaro più che raddoppiano, con ricadute positive sia sul reddito netto (+11,3 per cento) che sull'incidenza degli aiuti sul reddito netto (che aumenta di quasi 20 punti percentuali). Tale risultato si rileva in tutte le circoscrizioni geografiche, ma è nell'Italia Nord-Occidentale che si registra l'incremento percentuale dell'aiuto più elevato (+334 per cento), dove il territorio è caratterizzato dalla presenza di pascoli e di erbai, non oggetto di aiuti nell'attuale periodo di programmazione. Di contro, è in pianura che la diminuzione dell'aiuto unitario è più elevata (-44,4 per cento), riduzione che nell'Italia Nord-Occidentale è ancora più accentuata, arrivando a -61,6 per cento; è un dato cui porre attenzione, anche in considerazione del fatto che, nel campione analizzato, le aziende di pianura dell'Italia Nord-Occidentale rappresentano circa 1/4 del totale Italia. In collina, mediamente, gli aiuti diminuiscono poco (-2,2 per cento), con differenziazioni territoriali significative: si va dal -14,4 per cento dell'Italia meridionale al +77,2 per cento dell'Italia insulare.

**Figura 2** - Scenario 1. Variazione percentuale dell'aiuto unitario e del reddito netto aziendale per circoscrizione geografica e per altimetria



Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

Il secondo scenario ipotizza una distribuzione del pagamento di base tra le regioni in rapporto al peso che ciascuna di esse riveste nella distribuzione storica degli aiuti. Il valore del pagamento verde, invece, è attribuito sulla base del peso che ciascuna regione riveste sulla Sau nazionale. Nell'analisi per circoscrizione geografica, il valore dell'aiuto utilizzato per la simulazione è calcolato come media del valore degli aiuti delle singole regioni appartenenti alla circoscrizione, pesati con la relativa Sau dei poli e/o della zona altimetrica (Tabella 5). Anche in questo secondo scenario si registra, a livello dell'intera Italia, una diminuzione degli aiuti del 16,6 per cento e del reddito netto (-3,1 per cento), più accentuata rispetto alla precedente simulazione e comune, in misura diversa, a tutte le circoscrizioni geografiche<sup>9</sup>.

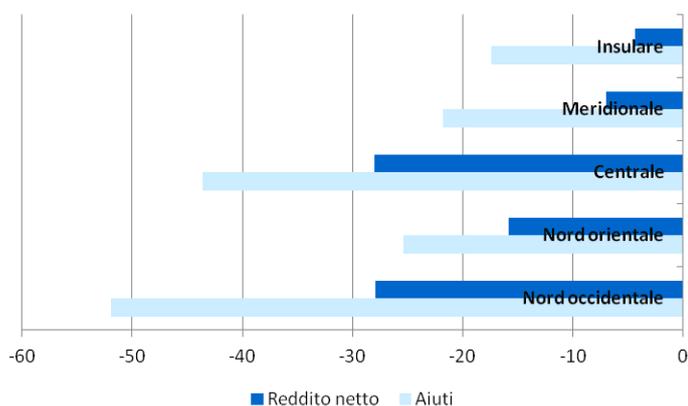
**Tabella 5** - Scenario 2. Variazione percentuale del reddito netto e dell'aiuto per polo e circoscrizione geografica

	Nord Occidentale	Nord Orientale	Centrale	Meridionale	Insulare	ITALIA
	RN					
Seminativi	-27,9	-15,8	-28	-7	-4,4	<b>-19,6</b>
Ortofloricoltura	0,1	0,9	0,3	0,5	0,9	<b>2,4</b>
Arboreo	2,9	5,6	4,3	-6	1,2	<b>2,5</b>
Erbivoro	-0,5	-8,2	0,2	4,4	-1	<b>-2,1</b>
Granivoro	-1,7	1,6	-0,1	0,7	1,3	<b>-0,2</b>
Erbaceo-Arboreo	-0,7	2	-0,7	-6,5	2,1	<b>-0,9</b>
Allevamento misto	-12	-7,1	1,4	1,7	14,6	<b>-3,5</b>
Misto Coltiv.- Allev.	-12,2	-8,9	-2,7	4,5	0,1	<b>-5,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>0</b>	<b>-3,1</b>
	Aiuto					
Seminativi	-51,9	-25,4	-43,6	-21,8	-17,4	<b>-38,3</b>
Ortofloricoltura	22,7	127,8	28,4	92,1	220,6	<b>344,4</b>
Arboreo	187,5	289,4	146,8	-30,7	16,3	<b>44,5</b>
Erbivoro	-2,7	-41,4	0,7	28,2	-4,1	<b>-10,2</b>
Granivoro	-25,3	39	-1,6	34,1	163	<b>-4,8</b>
Erbaceo-Arboreo	-3,5	9,5	-2,3	-22,3	22,6	<b>-3,8</b>
Allevamento misto	-60,7	-29,1	5,3	6,7	80,1	<b>-15,2</b>
Misto Coltiv.- Allev.	-38,9	-30,5	-7,9	17	0,3	<b>-17,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-25,9</b>	<b>-14,8</b>	<b>-18,1</b>	<b>-11,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-16,6</b>

Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

Il polo seminativi (Figura 3) si conferma maggiormente penalizzato e fa registrare, mediamente, una diminuzione degli aiuti del 38,3 per cento e del reddito netto del 19,6 per cento. In questo caso tutte le circoscrizioni geografiche risentono negativamente della variazione degli aiuti, anche se, rispetto alla prima simulazione, sono maggiormente sfavorite le circoscrizioni del Centro e del Sud Italia, così come anche le Isole.

**Figura 3** - Scenario 2. Variazione dell'aiuto e del reddito netto del polo seminativi per circoscrizione geografica

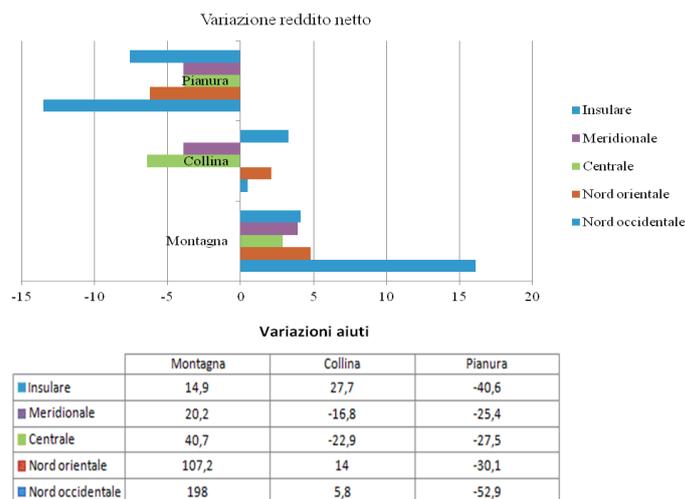


Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

Infatti, l'analisi evidenzia che, sia nell'Italia Nord-Occidentale che in quella Nord-Orientale, sono gli ordinamenti zootecnici e i seminativi ad essere maggiormente penalizzati dal nuovo importo dell'aiuto, mentre nelle altre circoscrizioni sono i seminativi a subire le maggiori decurtazioni (-43,6 per cento nell'Italia centrale, -21,8 per cento nell'Italia meridionale e -17,4 per cento nell'Italia insulare). Gli ordinamenti arboreo e ortofrutticolo registrano un incremento degli aiuti in Italia, pari rispettivamente al 44 per cento e al 70 per cento. Il dato, però, non è uniforme in tutta la Penisola: nel Nord questi ordinamenti presentano un incremento maggiore della media, mentre nel Meridione le coltivazioni arboree vedono ridurre il premio del 30 per cento.

Anche nel secondo scenario (Figura 4) si evidenzia un incremento dei premi in montagna di circa il 70 per cento, mentre la collina (-11,5 per cento) e ancor più la pianura (-40 per cento) subiscono una riduzione. Come nel primo scenario, gli aumenti maggiori sono presenti nella montagna del Nord Italia, territorio nel quale raggiungono incrementi di quasi il 200 per cento nelle regioni occidentali. Il maggior importo degli aiuti non ha però un'analoga ricaduta positiva sul reddito netto, il cui aumento è decisamente più contenuto (+16,1 per cento). Le aziende della pianura nell'Italia Nord-Occidentale presentano il tasso di diminuzione più elevato degli aiuti (-53 per cento).

**Figura 4** - Scenario 2. Variazione percentuale dell'aiuto unitario e del reddito netto aziendale per circoscrizione geografica e per altimetria



Fonte: ns. elaborazioni su banca dati Rica Inea

## Conclusioni

Il lavoro presenta un primo tentativo di analizzare l'impatto della regionalizzazione in Italia sui redditi netti aziendali per circoscrizione geografica, polo produttivo e zona altimetrica. Gli scenari sui quali si sono basate le simulazioni rappresentano solo alcune delle possibili applicazioni della regionalizzazione in Italia. Non è affatto scontato, infatti, che la struttura amministrativa sia il criterio in base al quale saranno definite le regioni nel nostro Paese, né vi è alcuna certezza sulle chiavi di ripartizione del massimale tra regioni, o su quali aiuti possano essere attivati in Italia e in che misura. Importante, inoltre, sarà il margine di discrezionalità che verrà riconosciuto alle Regioni nell'applicare la riforma della Pac e quindi la loro capacità di calibrare gli aiuti sul territorio e di creare sinergie con gli interventi previsti nel secondo pilastro o anche nelle altre politiche strutturali.

L'analisi sinteticamente presentata in queste pagine mette in evidenza che, a seconda dei criteri con cui si realizzerà la regionalizzazione, e soprattutto nel caso in cui la regione coincidesse con i confini amministrativi, si potrebbe avere una distorsione della concorrenza tra aziende dello stesso settore che operano in regioni diverse. Vale a dire che aziende del tutto

simili per ordinamento produttivo, tecniche colturali, costi di produzione potrebbero ricevere aiuti differenti per il solo fatto di trovarsi localizzate in due diverse regioni amministrative.

Occorre tuttavia sottolineare che non solo l'applicazione della riforma della Pac sul territorio nazionale sia tutta da definire, ma anche che la stessa riforma potrebbe divergere dalle proposte come risultato della trattativa tra Stati membri e Commissione e delle modifiche richieste dal Parlamento europeo. I temi più sensibili da questo punto di vista, capaci di modificare l'impatto della riforma sui singoli Paesi, sono numerosi. Solo per citarne alcuni:

- l'intervallo di tempo entro il quale pervenire ad un aiuto forfetario ad ettaro regionale e l'obbligatorietà di pervenire entro il 2019 ad un aiuto uniforme entro la regione;
- la quota di aiuti da assegnare ai pagamenti verdi, se e quanta discrezionalità avranno i Paesi nel definire le misure "verdi" e quale sarà il legame con il pagamento di base;
- la definizione di agricoltore attivo;
- le regole del *capping*.

Ma un altro elemento che concorre a rendere molto incerto l'esito di questo processo di riforma è la conclusione dell'altro tavolo negoziale, quello sulle prospettive di bilancio 2014-2020. Qualora si dovesse rendere necessario reperire risorse finanziarie per equilibrare la minore contribuzione a bilancio degli Stati membri è ovvio che tali risorse verrebbero reperite dal capitolo della Pac, quello più ricco e meno difendibile, con un probabile effetto di alleggerimento, o addirittura cancellazione, delle parti della riforma più problematiche per il loro impatto sui redditi degli agricoltori, come il *greening* o la regionalizzazione, dando così vita ad una revisione soft dell'attuale Pac.

## Note

<sup>1</sup> In realtà, il nuovo regime, secondo le proposte, sarà garantito a tutti coloro che al 2011 possedevano almeno un titolo e a chi non possedeva titoli ma produceva esclusivamente ortofrutta o vite.

<sup>2</sup> Il massimale per l'Italia passerà da 4.128 milioni di euro del 2013 a 3.841 milioni di euro nel 2019, benché già nel 2017 si raggiunga tale importo.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli sulla natura dei pagamenti e le condizioni da osservare per essere ammessi a riceverli si rimanda a Pupo D'Andrea, 2012.

<sup>4</sup> La Commissione europea ha usato il peso degli Stati membri nella distribuzione della superficie agricola, ma non la Sau derivante dall'ultimo censimento, bensì la superficie abbinata ai titoli nel 2009. Avendo l'Italia applicato il criterio storico di distribuzione degli aiuti e avendo fatto slittare l'inclusione dell'ortofrutta al 2010, la superficie ammissibile nel 2009 risulta nettamente inferiore alla Sau 2010.

<sup>5</sup> Tale percentuale deriva dall'ipotesi che l'Italia scelga di attivare tutti gli aiuti nella seguente misura: 2 per cento per i giovani agricoltori, 10 per cento ai pagamenti accoppiati, 10 per cento complessivamente per i pagamenti alle aziende che ricadono nelle zone soggette a vincoli naturali e regime per i piccoli agricoltori.

<sup>6</sup> Inoltre, nell'uso della banca dati Rica, un'ulteriore stratificazione delle aziende (quelle ricadenti in comuni svantaggiati e le altre) ridurrebbe ulteriormente il numero di aziende per strato con la reale possibilità, scendendo la numerosità delle aziende per strato sotto le 5 unità, di non poter restituire i dati.

<sup>7</sup> Il massimale 2013 è quello proposto nel pacchetto legislativo (Commissione europea 2001b), vale a dire il massimale fissato nel reg. 73/2009 al netto di un tasso di modulazione del 10 per cento.

<sup>8</sup> A partire dal 2010 il 50 per cento del sostegno garantito storicamente al tabacco è stato trasferito allo sviluppo rurale. Di conseguenza, le perdite rilevate per il settore a seguito dell'applicazione dei due scenari di riforma sono sovrastimate.

<sup>9</sup> È forse il caso di sottolineare che le variazioni complessive dell'aiuto nei due scenari non coincidono perché le simulazioni sono state fatte sul campione di aziende Rica e non sull'universo Italia. Solo in tal caso il fatto sarebbe coincidente e pari a -6,9% (la perdita complessiva di risorse per l'Italia).

## Riferimenti bibliografici

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

del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, Com (2011) 630 definitivo, Bruxelles, 12.10.2011

- De Filippis F. (2012) (a cura), La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma
- Henke R., M.G. Coronas (2011), "The Financial and Distributive Aspects of Direct Payments in the New Cap", Pagri/Iap Politica Agricola Internazionale, Vol. 1
- Pupo D'Andrea M.R. (2011), "Finestra sulla Pac: le proposte dei regolamenti 2014 - 2020", Agrireregionieuropa, 27, pp.32-36

## Una analisi storica (2000-2009) del sostegno pubblico al settore agricolo

Roberto Finuola, in Agrireregionieuropa n.23, Dicembre 2010

### Il calcolo del sostegno pubblico al settore agricolo

Da oltre 25 anni l'Autore elabora per l'Annuario Inea dell'Agricoltura Italiana la misura dell'entità degli aiuti pubblici al settore agricolo attraverso una metodologia incentrata sulla determinazione di due aggregati:

- pubbliche nazionali (statali e regionali) e da quelle comunitarie nell'ambito delle rispettive politiche e rilevati dai documenti contabili pubblici (bilanci, rendiconti, ...);
- le stime delle agevolazioni, cioè degli effetti delle facilitazioni fiscali e contributive riconosciute agli agricoltori sui loro redditi, stima basata sulla differenza fra quanto corrisposto all'erario dagli agricoltori in conseguenza delle aliquote agevolate loro riconosciute e quanto avrebbero dovuto pagare in base alle aliquote ordinarie.

La somma di questi due componenti costituisce il consolidato del sostegno pubblico al settore agricolo e quantifica il beneficio che gli operatori agricoli ricevono dalle politiche pubbliche nazionali, regionali e comunitarie. Il consolidato misura in sostanza di quanto aumenta il reddito degli agricoltori per effetto di tali politiche, direttamente attraverso i trasferimenti o indirettamente in virtù delle agevolazioni<sup>1</sup>.

Da un punto di vista empirico il consolidato ha una notevole valenza esplicativa anche se, da un punto di vista statistico, esso è un aggregato impuro in quanto addiziona entità fra loro non omogenee: i trasferimenti sono infatti un valore reale che misura flussi finanziari effettivi (le erogazioni monetarie delle autorità pubbliche), mentre le agevolazioni sono un valore virtuale che misura l'accrescimento di reddito degli operatori cui rimane la disponibilità della differenza fra quanto avrebbero dovuto corrispondere all'erario in assenza dell'agevolazione e quanto effettivamente pagato.

L'Annuario Inea, incentrando la propria osservazione su di un specifico anno, limita l'analisi temporale ad un periodo ristretto, nel caso del consolidato ai quattro anni precedenti quello di riferimento: così ad esempio l'Annuario LXIII 2009, in corso di pubblicazione, riporta il valore del consolidato per il periodo 2005-2009. In tal modo però viene meno la possibilità di una analisi di medio-lungo periodo.

Per colmare tale lacuna l'Autore ha provveduto ad una ricostruzione delle diverse voci che compongono il consolidato definendo una serie riferita al decennio 2000-2009. L'esigenza di garantire l'omogeneità e la continuità dei dati ha peraltro impedito di risalire a prima dell'anno 2000 in quanto una

recentissima revisione delle basi statistiche e della metodologia di stima delle agevolazioni ha reso discontinue le relative serie storiche<sup>2</sup>.

Il risultato di tali rielaborazioni è presentato nella tabella 1 che contiene per ciascun anno il valore del consolidato nelle sue varie componenti.

**Tabella 1** - Il sostegno pubblico al settore agricolo in Italia nel decennio 2000-2009 (milioni di euro)

Istituzione/Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agea	6.333	6.661	5.839	5.000	4.629	4.468	3.227	3800,1	3.730	4.640
Oorpp	0	0	319	1.246	1.587	2.458	2.633	2.339	1.880	3.248
Altri organismi di intervento	396	402	345	376	435	133	109	59	53	29
Ministero Politiche Agricole	642	658	635	773	757	654	592	874	688	710
Ministero Attività Produttive	0	12	172	243	174	174	136	81	55	71
Fondo per la meccanizzazione	19	30	28	0	0	0	0	0	0	0
Sviluppo Italia - Isa	0	0	0	22	50	51	4	16	22	32
Ismea - Impr. Giovanile	0	0	0	0	0	0	17	16	16	10
Regioni	4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570	3.458
Totale trasferimenti	11.808	11.896	10.919	11.195	11.192	11.748	10.455	10.782	10.012	12.199
Credito di Imposta	0	0	0	175	148	0	0	0	0	0
I V A	219	229	279	295	189	235	231	294	238	230
Agevolaz. Carburanti	777	589	691	857	840	857	856	824	804	821
I.R.P.E.F.	1.228	1.262	1.357	1.373	1.450	937	886	925	1.025	491
I.C.I.	115	118	120	122	123	125	131	133	133	200
I.R.A.P.	230	235	249	239	218	220	229	253	228	131
Agevol. previden. e contrib.	2.168	1.910	1.756	1.977	2.019	1.538	1.520	1.549	1.565	1.434
Totale agevolazioni	4.737	4.343	4.451	5.038	4.987	3.913	3.854	3.978	3.992	3.308
Totale	16.545	16.239	15.369	16.233	16.179	15.661	14.309	14.760	14.005	15.506
% su VA Agricolt&Silvicult.	57,4	56,5	54	56,1	53,7	59	55,9	55,1	51,6	65

Fonte: Consolidato spesa agricola, Inea, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie ed elaborazioni su dati Istat

## L'entità del sostegno pubblico al settore agricolo nel decennio 2000-2009

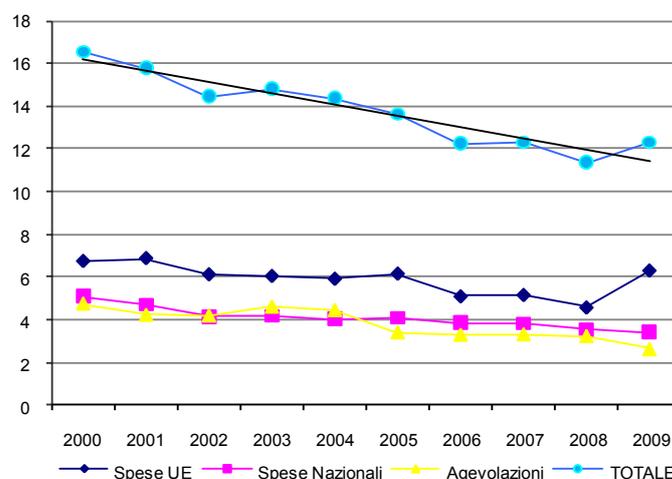
Il primo elemento che balza all'occhio dalla lettura della tabella 1 è la elevata consistenza del sostegno pubblico al settore agricolo: nel decennio 2000-2009 gli agricoltori italiani hanno ricevuto in media dalle autorità pubbliche, direttamente (trasferimenti) o indirettamente (agevolazioni), circa 15,5 miliardi di euro l'anno.

L'ampiezza del sostegno è confermata dalla misura del suo peso sulle macrovariabili settoriali: più della metà del Valore Aggiunto e circa 1/3 della Produzione di Agricoltura e Silvicultura sono infatti coperti dall'aiuto pubblico; in particolare, nella media del decennio, il peso del sostegno sul VA è superiore al 56% (65% nel 2009) e quello sulla produzione supera il 33% (34,1% nel 2009). L'analisi di tendenza evidenzia che il rapporto Sostegno/Produzione ha un andamento moderatamente

crescente mentre al contrario quello Sostegno/VA ha un andamento decrescente che ricalca quello parimenti decrescente del sostegno.

Il consolidato è infatti in costante diminuzione passando dai 16,1 mld di euro della media 2000-2004 ai 14,8 mld di euro della media 2005-2009; il trend discendente è più chiaramente evidenziato se si considerano i valori a prezzi costanti ottenuti utilizzando il deflatore del Pil (valori a prezzi correnti e valori concatenati 2000). In questo caso si passa infatti dai 16,5 mld di euro del 2000 ai 12,3 del 2009 con una costante riduzione dell'entità del sostegno in tutte le sue componenti, fatta eccezione per gli aiuti Pac che presentano una impennata nell'ultimo anno della serie la cui motivazione non è direttamente desumibile dai bilanci dell'Agea e degli Organismi Regionali Pagatori e che merita quindi una più accurata analisi (Figura 1).

**Figura 1** - Evoluzione del sostegno al settore agricolo a prezzi costanti (mld di € a prezzi 2000)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Inea e Istat

In diminuzione è anche il sostegno pro-capite espresso dal Rapporto fra sostegno ed occupati nelle branche "agricoltura" e "silvicoltura" che, nella media del decennio, è pari a 15.828 euro. A prezzi costanti 2000 il sostegno pro-capite passa infatti dai 15.830 milioni del 2000 ai 13.306 del 2009. La diminuzione è costante per tutto il periodo: da una media di 15.075 milioni di € per occupato nel periodo 2000-2004 si passa infatti a 13.023 nella media del periodo 2005-2009. Va evidenziato che il trend negativo dell'aiuto pro-capite sottende una discesa del sostegno pubblico al settore agricolo a tassi maggiori di quelli, pure decrescenti, dell'occupazione nel settore primario.

Nell'ambito del consolidato i trasferimenti costituiscono la parte maggiore coprendo oltre il 70% del totale (72,5% nella media del decennio) mentre le agevolazioni coprono meno del 30% (27,5% nella media del decennio) ed il peso dei trasferimenti è aumentato a fronte di una diminuzione delle agevolazioni: nella media 2000-2004 i trasferimenti pesavano per il 70,8% e le agevolazioni per il 29,2% mentre nella media 2005-2009 pesavano rispettivamente per il 74,3% e per il 25,7% (Tabella 2).

Gli aiuti erogati dalla Pac (Agea, Organismi Regionali Pagatori, Ente Risi, Saisa) costituiscono la parte preponderante del sostegno coprendo il 42,9% del totale nella media del decennio; le erogazioni delle Regioni costituiscono la seconda voce (27,4%), seguite dalle agevolazioni (25,7%) e dalle erogazioni delle Amministrazioni centrali (5,5%). Le diverse componenti dell'aiuto presentano peraltro andamenti differenziati: è in crescita il peso percentuale dell'aiuto Pac, sono in netta diminuzione le agevolazioni come pure, ancorché a tassi meno elevati, le erogazioni delle Regioni; rimangono sostanzialmente stabili, se non lievemente crescenti, le erogazioni delle Amministrazioni Centrali (Figura 2).

**Tabella 2 - Il sostegno al settore agricolo per tipologie di intervento (milioni di euro)**

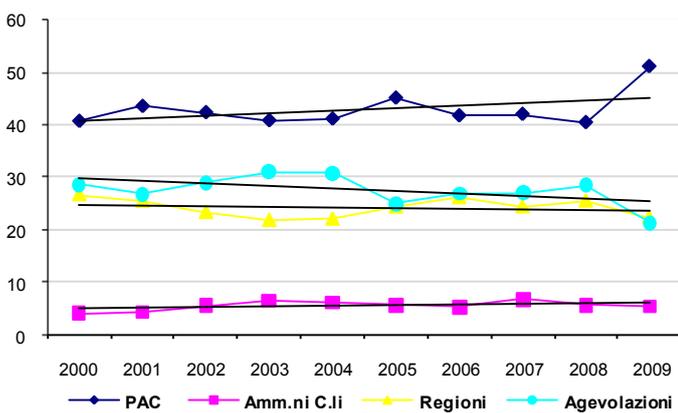
Anno / Istituzione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pac	6.728	7.063	6.503	6.622	6.650	7.059	5.969	6.198	5.662	7.917
Amm.ni C.li	662	701	835	1.038	980	878	749	987	781	823
Regioni	4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570	3.458
<b>Totale trasferimenti</b>	<b>11.807</b>	<b>11.896</b>	<b>10.918</b>	<b>11.195</b>	<b>11.192</b>	<b>11.747</b>	<b>10.455</b>	<b>10.782</b>	<b>10.013</b>	<b>12.198</b>
Agevolaz. Tributarie	2.570	2.433	2.694	3.061	2.968	2.374	2.334	2.428	2.428	1.874
Agevol. previden. contrib.	e 2.168	1.910	1.756	1.977	2.019	1.538	1.520	1.549	1.565	1.434
<b>Totale agevolazioni</b>	<b>4.737</b>	<b>4.343</b>	<b>4.451</b>	<b>5.038</b>	<b>4.987</b>	<b>3.913</b>	<b>3.854</b>	<b>3.978</b>	<b>3.992</b>	<b>3.308</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.544</b>	<b>16.239</b>	<b>15.369</b>	<b>16.233</b>	<b>16.178</b>	<b>15.660</b>	<b>14.309</b>	<b>14.760</b>	<b>14.005</b>	<b>15.506</b>

Anno Istituzione	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pac	40,7	43,5	42,3	40,8	41,1	45,1	41,7	42,0	40,4	51,1
Amm.ni C.li	4,0	4,3	5,4	6,4	6,1	5,6	5,2	6,7	5,6	5,3
Regioni	26,7	25,4	23,3	21,8	22	24,3	26,1	24,4	25,5	22,3
<b>Totale trasferimenti</b>	<b>71,4</b>	<b>73,3</b>	<b>71</b>	<b>69</b>	<b>69,2</b>	<b>75</b>	<b>73,1</b>	<b>73,1</b>	<b>71,5</b>	<b>78,7</b>
Agevolaz. Tributarie	15,5	15,0	17,5	18,9	18,3	15,2	16,3	16,5	17,3	12,1
Agevol. previden. contrib.	e 13,1	11,8	11,4	12,2	12,5	9,8	10,6	10,5	11,2	9,2
<b>Totale agevolazioni</b>	<b>28,6</b>	<b>26,7</b>	<b>29,0</b>	<b>31,0</b>	<b>30,8</b>	<b>25,0</b>	<b>26,9</b>	<b>26,9</b>	<b>28,5</b>	<b>21,3</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>100</b>									

Fonte Consolidato spesa agricola, Inea, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie

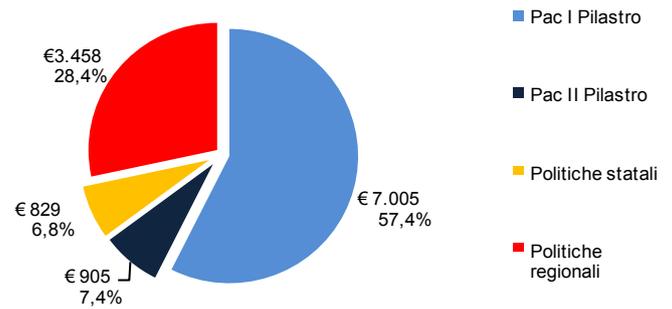
**Figura 2 - Evoluzione delle principali voci del consolidato (%)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Inea

Il peso della Pac emerge ancora più chiaramente se l'analisi viene limitata ai soli trasferimenti, con esclusione quindi delle agevolazioni che costituiscono materia su cui l'UE non ha competenza. Con riferimento all'anno 2009 le erogazioni agli agricoltori decise in base a politiche nazionali/regionali hanno costituito solo il 35,1% del totale (4,3 mld di euro) di cui il 28,4% imputabile a politiche regionali ed il 6,8% a politiche nazionali; gli aiuti Pac costituiscono di contro ben il 64,8% del totale con 7,9 mld di euro di cui euro 7,0 mld (57,4%) imputabili al 1° Pilastro della Pac (Feaga) cioè agli interventi di mercato ed ai pagamenti diretti, e solo 905 milioni di euro (7,4%) al 2° Pilastro della Pac (Feasr), cioè allo Sviluppo Rurale (Figura 3).

**Figura 3 - Trasferimenti al settore agricolo anno 2009 (mln di €)**



Questa suddivisione non è peraltro costante in tutto il Paese: disaggregando il consolidato per aree geografiche (Tabella 3) si verifica infatti che l'incidenza della Pac è maggiore nel Nord Italia e nel Centro rispetto al Sud. Mentre infatti il peso della Pac nella media 2005-2008 è per l'intera Italia pari al 42,4% del totale, nel Nord e nel Centro si registra una incidenza nettamente superiore (52,9% e 47,9% rispettivamente) contro il 30,1% del Sud.

**Tabella 3 - Il sostegno al settore agricolo per circoscrizioni territoriali**

NORD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pac	2.464	2.779	2.707	3.132	3.326	3.932	3.447	3.572	2.497
Amm.ni C.li	261	328	324	395	401	368	295	440	351
Regioni	1.549	1.572	1.338	1.280	1.151	1.207	1.125	1.153	1.050
Agevolazioni	1.939	1.866	1.807	2.030	1.861	1.444	1.468	1.542	1.523
<b>TOTALE</b>	<b>6.214</b>	<b>6.546</b>	<b>6.177</b>	<b>6.836</b>	<b>6.740</b>	<b>6.952</b>	<b>6.336</b>	<b>6.708</b>	<b>5.421</b>

CENTRO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pac	1.187	1.338	1.216	1.172	1.140	1.052	975	859	924
Amm.ni C.li	215	137	142	175	163	138	124	177	142
Regioni	567	476	506	379	295	347	309	303	290
Agevolazioni	616	539	608	667	735	554	572	588	606
<b>TOTALE</b>	<b>2.585</b>	<b>2.489</b>	<b>2.473</b>	<b>2.394</b>	<b>2.333</b>	<b>2.091</b>	<b>1.980</b>	<b>1.927</b>	<b>1.961</b>

SUD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pac	3.077	2.946	2.579	2.318	2.183	2.075	1.546	1.766	2.241
Amm.ni C.li	185	236	369	469	416	372	329	370	288
Regioni	2.301	2.084	1.736	1.875	2.116	2.255	2.304	2.141	2.231
Agevolazioni	2.182	1.938	2.035	2.341	2.391	1.915	1.814	1.848	1.864
<b>TOTALE</b>	<b>7.745</b>	<b>7.204</b>	<b>6.719</b>	<b>7.002</b>	<b>7.106</b>	<b>6.617</b>	<b>5.993</b>	<b>6.125</b>	<b>6.623</b>

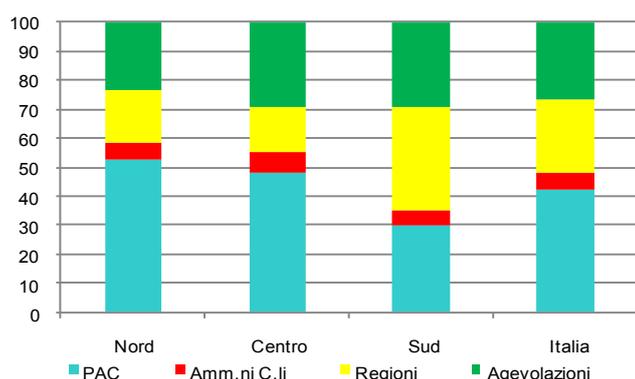
  

ITALIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pac	6.728	7.063	6.503	6.622	6.650	7.059	5.969	6.198	5.662
Amm.ni C.li	662	701	835	1.038	980	878	749	987	781
Regioni	4.417	4.132	3.580	3.534	3.561	3.810	3.737	3.597	3.570
Agevolazioni	4.737	4.343	4.451	5.038	4.987	3.913	3.854	3.978	3.992
<b>TOTALE</b>	<b>16.544</b>	<b>16.239</b>	<b>15.369</b>	<b>16.233</b>	<b>16.178</b>	<b>15.660</b>	<b>14.309</b>	<b>14.760</b>	<b>14.005</b>

Fonte: Consolidato spesa agricola, Inea, Annuario dell'agricoltura italiana, Annate varie

Il peso degli interventi regionali è, al contrario, maggiore al Sud (35,2%) a fronte di una media nazionale del 25%, con valori nettamente inferiori per il Centro (15,7%) e per il Nord (17,8%); ciò dipende probabilmente sia dal maggiore impegno comunitario nelle aree dell'obiettivo 1 sia dalla squilibrata distribuzione tra regioni del sostegno di mercato in conseguenza del differenziato sostegno alle produzioni continentali rispetto a quelle mediterranee. La diversa composizione del sostegno nelle tre circoscrizioni territoriali è chiaramente evidenziata nella Figura 4.

**Figura 4** - Struttura % del sostegno nelle diverse aree geografiche - media 2005-2008



Diversa nelle tre circoscrizioni territoriali è anche l'entità del sostegno per occupato: a fronte dei 15.012 euro per occupato nell'intero territorio nazionale (media 2006-2008), nel Nord si registra una cifra inferiore (14.719 euro) e nel Centro e nel Sud valori superiori alla media (15.012 euro e 15.679 euro rispettivamente).

## Conclusioni

Dall'analisi precedente emergono più ombre che luci per il settore agricolo: se è infatti vero che permane un sostegno ragguardevole che ha una notevole incidenza sul valore aggiunto e sulla produzione del settore, è pur vero che gli agricoltori si trovano di fronte ad un trend decrescente della spesa pubblica per l'agricoltura, spesa che scende più velocemente rispetto all'occupazione con conseguente riduzione anche dell'aiuto pro-capite.

Si tratta inoltre di una spesa fortemente incentrata sulla Pac (per ogni 100 euro ricevuti dagli agricoltori, 60 vengono dall'UE) il cui peso percentuale nel consolidato tende a crescere per la riduzione delle altre componenti: le agevolazioni previdenziali e contributive sono infatti in netta diminuzione, come pure le spese delle regioni. Solo le erogazioni delle Amministrazioni Centrali rimangono relativamente stabili ma la loro incidenza sul totale è minima. Su queste tendenze incidono ovviamente le manovre di contenimento del deficit pubblico e le difficoltà finanziarie di molte Regioni fortemente condizionate dalla crescente spesa sanitaria, il che porta le Regioni stesse ad destinare prioritariamente le scarse risorse disponibili per il settore agricolo al cofinanziamento degli interventi UE per poter beneficiare della quota comunitaria.

Si deve inoltre registrare il permanere di modelli differenziati fra Centro-Nord e Sud/Isole, con il primo aggregato maggiormente in grado di sfruttare le opportunità della Pac ed il secondo più dipendente dalle politiche regionali che, come si è visto, sono in netta diminuzione con il rischio di creare ulteriori sperequazioni anche se il sostegno pro-capite risulta essere maggiore proprio nelle aree meridionali e nelle Isole.

Avviene così che la politica agraria Italiana si conforma sempre più alla Pac proprio quando le prospettive della Politica agricola comunitaria sono fortemente incerte in relazione alle imminenti decisioni del Consiglio e del Parlamento europeo sulle prospettive di bilancio e sulla riforma della Pac.

In ogni caso, quali che saranno le decisioni comunitarie in materia di revisione della Pac, le problematiche che emergono dalla presente analisi pongono sostanziali interrogativi che non possono essere letti e risolti solo in chiave comunitaria. Il problema principale sembra infatti essere non tanto la quantità della spesa, quanto la sua qualità dovendosi definire politiche di sostegno in grado da un lato di conservare/sviluppare una struttura produttiva nazionale e dall'altro di sviluppare una agricoltura di servizi fortemente connessa al territorio su cui

insiste. Sotto il primo aspetto occorre mantenere la struttura produttiva agricola italiana riducendone le derive produttivistiche ed orientandola verso un nuovo modello organizzativo in grado di corrispondere ai bisogni alimentari del Paese in una visione molto diversa dal passato che radica i prodotti nel territorio e nella tradizione e che esprime l'esigenza di rispetto dell'ambiente e della salute sempre più viva nella società.

Per quanto riguarda il secondo aspetto occorre definire una politica di sviluppo rurale non settoriale che privilegi una visione territoriale del ruolo dell'agricoltura nelle aree rurali in linea con l'approccio territoriale allo Sviluppo Rurale emerso nelle conferenze UE di Cork (1996) e di Salisburgo (2003) e definito più compiutamente dall'Ocse nel suo "Nuovo paradigma rurale" (2006) e nei successivi studi applicati ai singoli Paesi come il Rural Policy Review Italy (2009). In questa prospettiva il rurale viene pensato sempre meno in maniera settoriale e sempre più nel contesto di un più complessivo sviluppo territoriale (*place based approach*).

La stessa Commissione, sebbene non nella sua veste agricola, ha del resto più volte evidenziato come la coesione territoriale sia per l'EU un obiettivo irrinunciabile per ottenere una coesione sociale ed economica (Libro verde sulla coesione territoriale 2008, Rapporto Barca 2009). È questo un messaggio che tarda peraltro ad essere recepito dal mondo agricolo comunitario e nazionale, troppo spesso arroccato nella difesa di privilegi che il mutato contesto europeo ed internazionale stanno velocemente erodendo.

## Note

<sup>1</sup> L'analisi prende in considerazione le politiche agricole attuate a livello interno dal Mipaaf e dalle Regioni, le politiche agevolative in materia tributaria e contributiva del Mef e la Politica Agricola Comune (Pac). Tali politiche non sono peraltro esaustive poiché altre politiche settoriali (si pensi ad esempio agli incentivi all'industria o alla ricerca e innovazione del Ministero delle Attività Produttive) prevedono sostegni di cui beneficiano anche comparti del sistema agro-alimentare. <sup>2</sup> Così, ad esempio, dal 2010 la stima del totale nazionale delle agevolazioni avviene per sommatoria dei singoli dati regionali che sono ora disponibili anziché, come in passato in assenza di informazioni sufficienti, per stima diretta del dato nazionale ripartito poi tra le regioni sulla base di indici specifici.

## Riferimenti bibliografici

- Barca F., (2009), "An agenda for a reformed cohesion policy, independent report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy", Bruxelles
- Commissione CE, (2008) *Libro verde sulla coesione territoriale, fare della diversità territoriale un punto di forza*, Sec(2008)2559, Bruxelles
- Finuola R. (2002), "Il sostegno complessivo al settore (agricolo): il volume e i flussi" in Nencioni M.C., Vaccari S. (a cura), *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura*, Inea, Roma
- Finuola R., Nencioni M.C., (2009), "La spesa pubblica per l'agricoltura: fonti e nuove opportunità", *Economia&Diritto Agroalimentare*, n. 3, Firenze University Press, pp. 21-54
- Mipaaf (2010) *Quale futuro per le Politiche di Sviluppo Rurale Post 2013*, Position Paper, Roma
- Ocse, (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Ed. Ocse, Parigi
- Ocse, (2009), *Oecd Rural Policy Reviews Italy*, Ed. Ocse, Parigi
- Sotte F., (2010) *La politica di sviluppo rurale tra analisi e pressioni*, QA - *Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 1, F. Angeli, Milano
- Sotte F., Frascarelli A., (2010), *Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE*, *Agrireunionieuropa* Anno 6, n. 21
- Trapasso R., (2009) "La politica rurale italiana secondo la valutazione dell'Ocse", *Agrireunionieuropa* Anno 5, n. 17

# A chi vanno nelle Marche i pagamenti diretti e gli altri fondi del 1° pilastro della Pac?

Franco Sotte, in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012

## Introduzione

Obiettivo di questo lavoro è dare conto di alcuni primi risultati di una laboriosa ricerca sulla distribuzione della spesa Pac nelle Marche. Il riferimento temporale è all'esercizio 2009 del quale sono disponibili i dati consuntivi rappresentati dagli effettivi pagamenti. Ci si concentrerà in questo primo articolo sul 1° pilastro. Due sono le ragioni che suggeriscono questo approfondimento.

La prima è la consistenza del 1° pilastro in termini assoluti e relativi. Stiamo parlando di quella parte preponderante della Pac alla quale è destinato nello stesso anno 2009 (Tabella 1) ben il 32,4% dell'intero bilancio dell'Unione Europea al netto delle spese amministrative (Sotte, 2011). È una spesa che, per la sua peculiare velocità di erogazione a confronto del 2° pilastro e della generalità del bilancio non agricolo dell'Ue, sale ulteriormente a consuntivo fino a rappresentare, da sola, quasi il 43% di tutti i pagamenti dell'Unione. Se ci si limita alla sola spesa Pac, il peso del 1° pilastro sul totale è pari al 75% circa a preventivo e all'82% circa in termini di pagamenti a consuntivo.

**Tabella 1** - Bilancio di previsione e rendiconto finanziario UE 2009 (milioni di euro)

	Bilancio di previsione				Rendiconto finanziario	
	Stanziam. per impegni		Stanziam. per pagamenti		Pagamenti effettivi	
	Mln euro	%	Mln euro	%	Mln euro	%
Pac 1° pilastro	40.781	32,4	40.781	37,7	41.031	42,7
Pac 2° pilastro	13.652	10,8	10.229	9,5	8.739	9,1
Pac Totale	54.433	43,2	51.010	47,2	49.770	51,8
Totale UE al netto sp. amministrative	125.936	100,0	108.186	100,0	96.113	100,0

Fonte: Commissione europea

Il secondo motivo per occuparsi prioritariamente del 1° pilastro della Pac è che, nonostante la rilevanza, il suo peso e ruolo nell'economia italiana (e delle Marche) è fin qui pressoché sconosciuto. Ciò dipende, in parte, dalla tradizionale reticenza, prima dell'Aima e poi dell'Agea, a diffondere dati esaurienti sulla propria gestione (Sotte, Trasatti, 1999). Solo di recente, in relazione sia all'obiettivo della trasparenza sulla spesa europea, sia all'istituzione in alcune Regioni di agenzie regionali, si registra una positiva apertura. La scarsa informazione dipende poi dal fatto che, mentre la spesa del secondo pilastro è argomento che coinvolge diffusamente sia lo Stato e, soprattutto, le Regioni attraverso la definizione e la gestione dei programmi di sviluppo rurale (Psr), la spesa del primo pilastro è definita centralmente a Bruxelles, è gestita dagli organismi pagatori (l'Agea nel caso delle Marche) e raggiunge direttamente i beneficiari by-passando tutte le autorità intermedie nazionali e regionali. Una misura del peso e della destinazione della spesa del 1° pilastro manca anche perché manca una valutazione sistematica a livello territoriale paragonabile a quella imposta da Bruxelles per il 2° pilastro.

## La spesa del 1° pilastro della Pac

La Tabella 2 consente una visione aggregata delle risorse del 1° pilastro complessivamente destinate alla Pac per il 2009 nelle Marche e nelle singole province della Regione.

La prima serie raccoglie i pagamenti diretti, somma dei pagamenti aziendali conseguenti alla riforma Fischler del 2003. Questi rappresentano complessivamente più di 138 milioni di euro, pari a oltre il 75 per cento del totale delle somme erogate

nella Regione con il 1° pilastro. La loro distribuzione non copre in misura omogenea le province delle Marche, infatti tende a penalizzare le province di Fermo e Ascoli, come si vedrà meglio anche più avanti.

Ciò dipende essenzialmente dal metodo storico adottato in Italia, che ha di fatto perpetuato la discriminazione tra produzioni più sostenute e meno o per niente sostenute. Tra le prime sono soprattutto, nelle Marche, cereali, colture industriali, produzioni zootecniche bovine, più diffuse nelle province di Pesaro, Ancona e Macerata; tra le seconde, frutta e ortaggi, vino, fiori, più diffuse nelle province di Fermo e Ascoli.

**Tabella 2** - Spesa Feaga complessiva destinata alle Marche nel 2009 (milioni di euro)

Province	Pagamenti diretti		Feaga diversi		Totale	
	Euro	%	euro	%	euro	%
Ancona	39.370.027	28,5	15.606.385	35,0	54.976.411	30,1
Ascoli	8.307.964	6,0	5.061.905	11,4	13.369.869	7,3
Fermo	13.004.199	9,4	1.933.559	4,3	14.937.757	8,2
Macerata	40.772.228	29,5	9.429.225	21,1	50.201.454	27,4
Pesaro	36.846.265	26,6	12.566.914	28,2	49.413.179	27,0
Totale complessivo	138.300.683	100,0	44.597.987	100,0	182.898.670	100,0

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

La seconda serie, Feaga diversi, raccoglie l'insieme di tutti i pagamenti diversi dal Pua sempre compresi nel 1° pilastro. In questo caso, la lista è particolarmente articolata e diversificata, e risponde ad alcune specificità territoriali. Essa comprende i pagamenti per la disidratazione dei foraggi, lo stoccaggio di cereali e vino, le restituzioni per lo zuccherino, la distillazione del vino, l'estirpazione dei vigneti, il miglioramento della qualità, il latte e la frutta nelle scuole e tanti altri scopi minori. Essa rappresenta il restante quarto della spesa del 1° pilastro della Pac erogata nelle Marche nel 2009 e la sua distribuzione tra le province corrisponde all'addensarsi in ciascuna di alcune specifiche destinazioni tra quelle menzionate: Pesaro disidratazione e stoccaggio, Ancona e Macerata stoccaggio ed estirpazione vigneti. Le province di Ascoli e Fermo, nonostante possano dirsi relativamente "più agricole" della Regione (se non altro in termini di intensità di impiego del lavoro e di valore aggiunto prodotto), risultano comunque, anche in questo caso, più sacrificate.

Complessivamente, attraverso il 1° pilastro giungono nella regione quasi 183 milioni di euro. Una cifra assolutamente ragguardevole se si considera che, nello stesso anno la Pac, a titolo del 2° pilastro, ha stanziato per le Marche 31,2 milioni di euro, che anche nell'ipotesi fossero stati tutti erogati nel corso dell'esercizio, avrebbero comunque rappresentato soltanto circa il 14% dei fondi UE per la Pac. È vero che, relativamente ai Psr, alla spesa Pac si aggiunge il cofinanziamento nazionale che ne più che raddoppia le dotazioni. Ma, per via delle difficoltà iniziali ad avviare la macchina (più mirata ma anche più complessa) del 2° pilastro, nel 2009, la spesa è stata complessivamente pari a circa 22 milioni di euro in termini di pagamenti effettivamente erogati.

## I beneficiari del 1° pilastro della Pac

Si tratta peraltro, nel caso del 1° pilastro, di una politica che coinvolge una notevolissima e varia platea di beneficiari. Come si può osservare infatti in Tabella 3, nella regione Marche i pagamenti diretti interessano ben 41.081 beneficiari e le altre misure del 1° pilastro della Pac 4.689 beneficiari. Se si confrontano questi dati con quelli provvisori del recente 6° Censimento dell'agricoltura che rileva nelle Marche 46.373 aziende agricole, si può concludere che il Pua interessa grandissima parte dell'universo censuario (l'88,6%), mentre le altre misure del 1° pilastro, anche in relazione alla selettività specifica di quel tipo di intervento, riguardano comunque una percentuale non irrilevante (10,1%).

La Tabella 3 offre anche una lettura della ripartizione della spesa tra tipologie di beneficiari classificati in termini di persone giuridiche e di persone fisiche, distinguendo anche, in

quest'ultimo caso, in base al sesso. Osservando i pagamenti diretti, il 5,5 per cento dei beneficiari è costituito da persone giuridiche che raccolgono il 24 per cento di tutta la spesa (le persone giuridiche ricevono un pagamento diretto medio pari a 14.744 euro a fronte di 2706 euro delle persone fisiche). Tra le persone fisiche, riguardo ai pagamenti diretti, il rapporto maschi/femmine è pari a 3 a 1.

Nella spesa Feoga diversa dai pagamenti diretti, il peso numerico e la quota di spesa che è percepita dalle persone giuridiche sono ancora maggiori: il 12,9 per cento dei beneficiari e quasi la metà (il 46,8 per cento) dei fondi.

**Tabella 3** - La spesa Feoga nelle Marche nel 2009 in relazione a tipologia e sesso dei beneficiari (milioni di euro)

Valori assoluti Tipologia beneficiario	Pagamenti in euro		N. beneficiari	
	Pag. diretti	Feoga diversi	Pag. diretti	Feoga diversi
Persone giuridiche	33.232.256	20.859.645	2.254	603
Persone fisiche	105.068.427	23.738.342	38.827	4.086
Femmine	25.355.400	4.705.031	12.479	1.138
Maschi	79.713.027	19.033.312	26.348	2.948
Totale complessivo	138.300.683	44.597.987	41.105	4.689
Valori percentuali Tipologia beneficiario	Pagamenti in euro		N. beneficiari	
	Pag. diretti	Feoga diversi	Pag. diretti	Feoga diversi
Persone giuridiche	24,0	46,8	5,5	12,9
Persone fisiche	76,0	53,2	94,5	87,1
Femmine	18,3	10,5	30,4	24,3
Maschi	57,6	42,7	64,1	62,9
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feoga

## La distribuzione tra beneficiari

Una chiara dimostrazione riguardo alla distribuzione della spesa Feoga tra beneficiari nelle Marche si deriva dalla Tabella 4. In essa questi sono suddivisi in quintili ordinati in base all'importo complessivamente percepito. In sostanza il primo quintile comprende i beneficiari degli importi più elevati, l'ultimo i beneficiari di importi minori o, in alcuni rari casi, con debiti verso l'Agea. La distribuzione così elaborata si presenta fortemente squilibrata tra pochi percettori di grandissimi pagamenti e tantissimi percettori di piccolissime somme.

Un'analisi dettagliata del primo quintile mostra che 163 aziende (lo 0,4 per cento, per il 70 per cento persone giuridiche) percepiscono una media di quasi 224 mila euro. Questa media è comunque anch'essa risultato di uno squilibrio interno al quintile tra il maggiore percettore in assoluto che ha ricevuto nel 2009 la rilevante cifra di 3.109.390 euro e l'ultimo che si attesta sugli 89 mila euro. Altri tre beneficiari superano il milione di euro.

È interessante notare che è soprattutto tra i beneficiari di fondi Feoga diversi dai pagamenti diretti che si annidano i maggiori beneficiari Pac delle Marche. Le prime quattro sono aziende di essiccazione foraggi nel pesarese (tre di queste significativamente non percepiscono né pagamento unico né fondi dal Fears), ma diverse altre aziende del genere sono comunque nel primo quintile. Nel gruppo sono presenti le maggiori imprese agricole della regione, ma anche diverse altre imprese che non svolgono principalmente attività agricola, ma si occupano piuttosto di attività connesse, di servizi all'agricoltura o di attività a valle nella filiera. Come dimostra una verifica svolta con Google sull'attività economica preminente, tra i maggiori percettori di fondi Feoga ci sono imprese di: "distillazione", "noleggio mezzi meccanici", "trasformazione vitivinicola", "commercializzazione", "produzione di energia da biomasse", "produzione di mangimi foraggi ed integratori zootecnici", "commercio sementi", "produzione di bevande alcoliche distillate", "esercizio macchine agricole conto terzi".

Relativamente al solo pagamento diretto sono soltanto 21 le aziende agricole che incapperebbero nelle misure relative al capping sopra i 150.000 euro (quella con il maggiore pagamento diretto ha percepito 501 mila euro).

All'opposto di quanto ora osservato, nell'ultimo quintile sono compresi i minori beneficiari della spesa Feoga, quelli ai quali spetta l'ultimo 20% dei fondi. In questo gruppo, sotto Feoga-diversi è compreso anche un certo numero di debitori verso il

Feoga (per multe, mancati riconoscimenti del debito, cambio o cessazione di attività, ecc.) che prevalgono sui debiti di minore importo tanto che il valore è negativo.

**Tabella 4** - La distribuzione della spesa Feoga nelle Marche nel 2009 per quintili ordinati in base agli importi ricevuti dai singoli beneficiari (euro)

Quintile Feoga totale	Valori assoluti euro 2009			medio x benef
	Pag Diretti	Feoga altro	Feoga totale	
1 0-20% importi più alti	16.369.423	20.132.849	36.502.273	223.940
2 20-40%	25.310.177	11.330.020	36.640.197	46.557
3 40-60%	28.015.480	8.571.382	36.586.862	17.908
4 60-80%	31.196.661	5.390.757	36.587.418	7.128
5 80-100% più bassi	37.408.963	-827.042	36.581.920	1.096
Totale complessivo	138.300.683	44.597.987	182.898.670	4.316

Quintile Feoga totale	Numero beneficiari 2009			
	Pag Diretti	Feoga altro	Feoga totale	Feoga tot %
1 0-20% importi più alti	141	121	163	0,4
2 20-40%	770	483	787	1,9
3 40-60%	2.000	989	2.043	4,8
4 60-80%	5.041	1.530	5.133	12,1
5 80-100% più bassi	33.116	1.563	33.378	78,8
Totale complessivo	41.081	4.689	42.381	100,0

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feoga

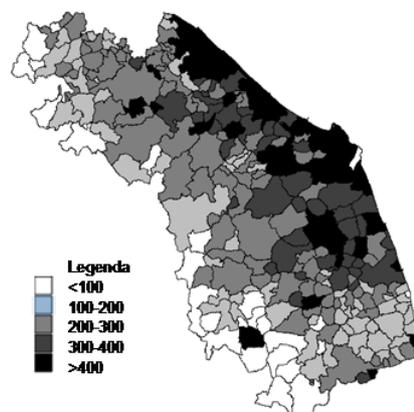
Come si può osservare, l'ultimo quintile raggruppa ben 33.378 soggetti (il 78,8 per cento) i quali si dividono complessivamente una media di 1.096 euro (91 euro al mese, quanto una cena modesta per quattro al ristorante). Come si può notare, vale anche per le Marche l'assunto secondo il quale l'80 per cento dei fondi Pac va al 20 per cento dei beneficiari e il 20 per cento va al restante 80 per cento. In coda a tutti, ben 12.725 beneficiari (il 30 per cento) riceve pagamenti Feoga inferiori ai 500 euro.

Tra i due estremi del primo e dell'ultimo quintile, si collocano i restanti quasi 8 mila beneficiari ( il 18,8 per cento), forse proprio quelli sui quali sarebbe il caso di concentrare l'intervento per le dimensioni dell'attività svolta e per la necessità di adeguare strutturalmente e in termini di dimensioni le proprie imprese ai nuovi scenari competitivi.

## La distribuzione tra i Comuni delle Marche

Anche la distribuzione della spesa sul territorio della regione si presenta particolarmente disomogenea.

**Figura 1** - La distribuzione dei pagamenti diretti nelle Marche nel 2009 in rapporto alla Superficie agricola utilizzata (euro/ha)



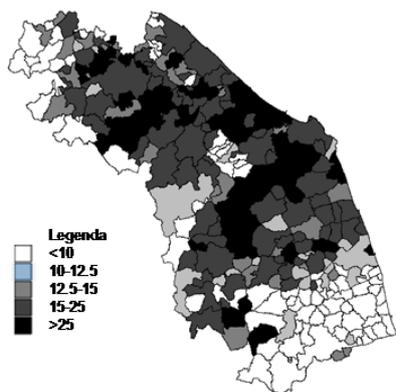
Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feoga

Nella Figura 1 è rappresentata la spesa per Comuni dei soli pagamenti diretti in rapporto alla superficie agricola utilizzata.

I valori superiori si concentrano nelle aree costiere delle province di Pesaro, Ancona e Macerata, mentre i valori inferiori si distribuiscono nelle province di Ascoli e Fermo e in particolare nella fascia montana. Questa difformità è ancora più evidente in Figura 2 dove la spesa per i pagamenti diretti è in rapporto alle giornate di lavoro, una relazione che penalizza maggiormente le agricolture più *labor-intensive*. Non è difficile rendersi ragione di questa difformità. Ricordando che il calcolo su base storica dei

pagamenti diretti è calcolato sulla base del precedente livello di sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, le aree più orientate ad una agricoltura intensiva poco protetta dalla Pac (ortofrutta, vite, fiori, ecc.) come quelle dell'ascolano risultano penalizzate, così come lo è la montagna dove lo sviluppo rurale complessivo è in ritardo, non sono altrettanto possibili le coltivazioni estensive storicamente premiate dalla protezione Pac (cereali, industriali) e gli allevamenti incontrano i limiti tecnici di condizioni strutturali più difficili.

Figura 2 - La distribuzione dei pagamenti diretti nelle Marche nel 2009 in rapporto alla Superficie agricola utilizzata (euro/ha)



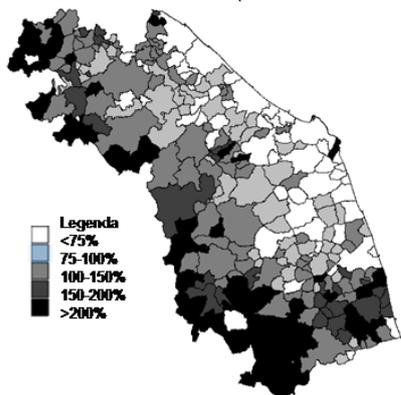
Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

Un'altra peculiarità che si rivela nella Figura 1 riguarda la particolare concentrazione della spesa Pac nei comuni capoluogo e comunque con maggior numero di abitanti. Questo risultato consegue al fatto che nel data base utilizzato è riportata la residenza del beneficiario e non quella dell'azienda agricola. Il fenomeno merita un approfondimento per verificare fino a che punto la stessa spesa agricola che è destinata alle aree rurali, anziché favorire il loro sviluppo, sia percepita dalle aree urbane.

Un interessante ulteriore elemento di conoscenza che si può derivare a partire dalla attuale distribuzione territoriale dei pagamenti diretti riguarda il possibile impatto del passaggio dalla attuale distribuzione della spesa su base storica, ad una distribuzione flat in tutta la regione (lo stesso importo per ogni ettaro). La Figura 3 presenta l'indice (media=100) per ciascun comune delle Marche del rapporto tra distribuzione flat e distribuzione corrente su base storica. Come era prevedibile, le relazioni si invertono: l'ascolano e la montagna guadagnano con variazioni positive spesso superiori al 50 per cento e talvolta anche del 100 per cento. All'opposto le contrazioni interessano le altre province con valori oltre il -25 per cento specie nei comuni della fascia costiera.

Confronto le figure 1 e 3, appare ben chiaro come la regionalizzazione possa operare un consistente trasferimento di fondi Pac nella regione. Una buona ragione, anche in relazione alla notevole consistenza dei finanziamenti del 1° pilastro rispetto al 2°, per darsi una visione globale delle risorse in gioco, prima di riprogrammare la spesa della politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020.

Figura 3 - Rapporto tra distribuzione dei pagamenti diretti flat per ettaro in tutta la regione e distribuzione attuale su base storica (indice: nessuna variazione=100)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

## La distribuzione in relazione all'età dei beneficiari

Un'altra informazione molto interessante, desumibile dalla base dati consultata, riguarda l'età dei beneficiari della spesa Feaga. In Tabella 5 vengono riportati gli importi erogati e il numero di beneficiari per classi di età (esclusa la spesa destinata a persone giuridiche). È evidente anche attraverso questa lettura il gap generazionale che caratterizza l'agricoltura della regione. Poco più della metà dei pagamenti diretti va a poco più di un terzo di beneficiari con meno di 60 anni. L'altra metà va a quasi due beneficiari su 3 più che sessantenni. Il 42 per cento dei beneficiari ha più di settanta anni (il beneficiario più anziano ne ha 103). Soltanto il 6 per cento circa dei beneficiari ha meno di quaranta anni. Una corrispondente tendenza all'invecchiamento riguarda anche la spesa Feaga non destinata ai pagamenti diretti. L'età media dei beneficiari è pari di conseguenza a 65,2 anni per i pagamenti diretti e a 63,3 anni per gli altri pagamenti Feaga. A queste evidenze si contrappone la media di età pari a 58,1 anni dei beneficiari della spesa del 2° pilastro. Anche questi hanno un'età particolarmente avanzata, ma i sette anni di differenza in media con i beneficiari dei pagamenti diretti sono indicativi della positiva selezione generazionale che realizza il 2° pilastro rispetto al 1°.

Tabella 5 - Distribuzione della spesa Feaga nelle Marche nel 2009 per classi di età dei beneficiari

Valori assoluti Età del beneficiario	Pagamenti in euro		N. beneficiari	
	Pag. diretti	Feaga diversi	Pag. diretti	Feaga diversi
meno di 40 anni	10.957.842	2.123.608	2.212	282
41-50 anni	20.964.648	4.884.588	4.644	608
51-60 anni	22.645.819	4.509.164	7.477	819
61-70 anni	19.596.899	4.530.681	8.263	839
più di 70 anni	30.903.219	7.690.302	16.231	1.538
<b>Totale complessivo</b>	<b>105.068.427</b>	<b>23.738.342</b>	<b>38.827</b>	<b>4.086</b>

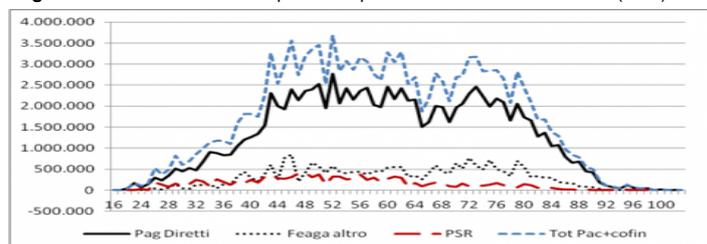
  

Valori percentuali Età del beneficiario	Pagamenti in euro		N. beneficiari	
	Pag. diretti	Feaga diversi	Pag. diretti	Feaga diversi
meno di 40 anni	10,4	8,9	5,7	6,9
41-50 anni	20,0	20,6	12,0	14,9
51-60 anni	21,6	19,0	19,3	20,0
61-70 anni	18,7	19,1	21,3	20,5
più di 70 anni	29,4	32,4	41,8	37,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

La Figura 4 rappresenta la spesa complessivamente erogata per la Pac nelle Marche a persone fisiche per età del beneficiario.

Figura 4 - Distribuzione della spesa Pac per classi di età dei beneficiari (euro)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

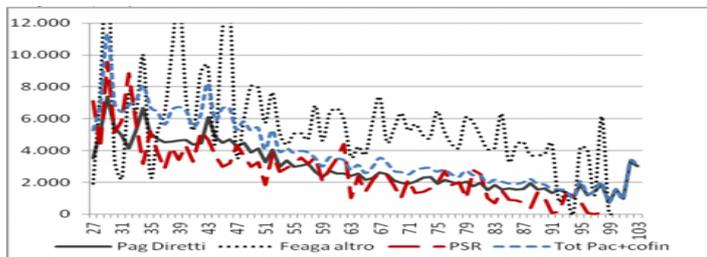
L'area sottostante alle curve da un'idea della relazione esistente tra peso dei pagamenti diretti, degli altri pagamenti Feaga e di quelli per lo sviluppo rurale (Feasr più cofinanziamento). È evidente la sovrachiarante rilevanza quantitativa dei primi.

La figura mostra, inoltre, con riferimento ai pagamenti diretti, come fino a circa 45 anni la curva continui a salire con una lentissima progressione per ogni coorte della stessa età, per poi assestarsi intorno ai 2-2,5 milioni di euro per ogni età fino a circa 80 anni. Solo dopo quel limite, la curva ha una coda discendente. Si potrebbe dire che nell'agricoltura che beneficia dei pagamenti diretti i 45enni contano come gli 80enni, e che questi ultimi contano di più dei meno che 45enni.

La Figura 5 rappresenta il numero di beneficiari persone fisiche della spesa Pac nelle Marche per età. L'andamento è analogo a quello della figura precedente ma la distribuzione è più squilibrata verso le età più anziane e vecchie in relazione alla

presenza in esse di titolari di aziende più piccole, e quindi percettori somme unitarie inferiori, rispetto alle classi più giovani. È interessante notare l'evidente buco nelle classi di età tra 65 e 70 anni, evidente effetto a tanti anni di distanza, delle minori nascite nelle campagne delle Marche negli anni della guerra mondiale.

**Figura 5** - Distribuzione dei beneficiari della Pac per classi di età (numero di beneficiari)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

La variazione degli importi medi percepiti per classi di età è presentata nella Figura 6. Si evidenzia qui la generalizzata diminuzione degli importi unitari dei pagamenti all'aumentare dell'età del beneficiario.

**Figura 6** - Livello medio dei pagamenti a titolo della spesa Pac nelle Marche per età dei beneficiari (euro)



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Feaga

Calcolando la pendenza della retta interpolante delle singole curve si ottiene che, per ogni anno in più, l'importo medio dei pagamenti diretti si contrae di 56 euro, e quello ai pagamenti diversi dal Pua a carico del Feaga di 58 euro. La maggiore propensione del 2° pilastro ad interessare agricoltori giovani e presumibilmente a più spiccata vocazione imprenditoriale è dimostrata dalla più repentina discesa dei pagamenti unitari del PSR (103 euro in meno per ogni anno in più di età del beneficiario).

## Considerazioni conclusive

Pur nei suoi limiti, la ricerca svolta sulla spesa Feaga 2009 suggerisce numerose considerazioni conclusive. Le seguenti sono le più rilevanti:

(a) La responsabilità della gestione del 1° pilastro della Pac è della Commissione europea e, a livello nazionale, degli organismi pagatori (Agea per le Marche). La Regione non ha competenze a riguardo. Ma in base alla Costituzione, la politica agricola spetta alle Regioni ed è su questa base che ad esse è affidata la politica di sviluppo rurale del 2° pilastro della Pac. Seppure sovraordinata rispetto alle scelte regionali, la spesa del 1° pilastro presenta un volume complessivo e una distribuzione tali, che la conoscenza a livello regionale della distribuzione della spesa del 1° pilastro è decisiva per una buona programmazione della politica di sviluppo rurale.

(b) Il peso della spesa Feaga in termini di pagamenti è notevolmente maggiore di quanto non appaia all'analisi degli stanziamenti *ex ante*. La sua natura di trasferimento non selettivo e le procedure semplificate di erogazione consentono di trasformare totalmente gli stanziamenti in pagamenti nel corso dell'esercizio. Questo non avviene nel caso della politica di sviluppo rurale che, per il suo carattere selettivo e per il collegamento al Psr, ha procedure più complesse e tempi di erogazione più allungati.

(c) Nell'ambito della spesa Feaga, la parte preponderante è costituita dai pagamenti diretti. Questi investono un'estesissima

platea di beneficiari (quasi dieci volte più di quella dei beneficiari del Psr). Moltissimi di questi beneficiari percepiscono importi modestissimi, tanto da sollevare seri dubbi sull'effettiva utilità della spesa, con tutto il carico amministrativo che l'accompagna. (d) La distribuzione sul territorio dei pagamenti diretti nelle Marche tende a rarefarsi in due situazioni particolari: i) l'agricoltura più intensiva di lavoro delle aree a specializzazione orticola, frutticola e vitivinicola, ii) l'agricoltura di montagna. Si potrebbe dire, sintetizzando, che i pagamenti unici trascurano le aree "più agricole" e in prospettiva più competitive della regione e, al tempo stesso, quelle (di alta collina e montagna) dove più elevati sono i valori ambientali e più delicati gli equilibri bio- e idro- e geo-logici. I pagamenti diretti, invece, si concentrano nelle aree ad agricoltura più estensiva e a più alta intensità di meccanizzazione, produttrice di *commodity* (cereali, industriali), più soggette alla volatilità dei prezzi e alla concorrenza internazionale e, in prospettiva, con più difficoltà competitive.

(e) Un importante ruolo, spesso trascurato, è svolto nella regione dalla spesa Feaga diversa dai pagamenti diretti. Innanzitutto perché l'ammontare dei fondi erogati non è per nulla irrilevante ed è molto superiore (almeno così è stato nel 2009) a quello della politica di sviluppo rurale. Inoltre, è di questa parte del bilancio Pac, solitamente meno analizzata, che beneficiano i maggiori percettori a livello individuale: quelli che superano il milione di euro/anno. In molti casi si tratta di soggetti economici che operano in settori esterni all'agricoltura, attuando di fatto una vera e propria speculazione sulla Pac, legittimata dai regolamenti in vigore.

La base dati impiegata in questa ricerca permette altri approfondimenti analitici oltre a quelli presentati, associando i dati alle specificità dei diversi territori regionali, analizzandoli in relazione alle diverse tipologie di beneficiari, e così via. Sarebbe oltremodo interessante poter chiedere all'organismo pagatore di integrare il data base con altre informazioni sui beneficiari, oltre quelle desumibili dai codici fiscali (Cua) e dal Comune di residenza. Questa ricerca merita inoltre di essere approfondita con riferimento a più esercizi e incrociando possibilmente i dati Feaga con quelli del censimento dell'agricoltura (appena disponibili) e con quelli sui beneficiari delle politiche nazionali e regionali. Come in altre occasioni, l'analisi della spesa, soprattutto dei pagamenti, rivela aspetti del tutto sconosciuti della politica agricola e suggerisce linee di azione più coerenti con le effettive necessità dell'agricoltura. Essa rivela una conoscenza della politica agricola e dell'agricoltura a livello regionale più approfondita, e fornisce argomenti per trattative tra Stato e Regioni che, riguardo al finanziamento delle politiche agricole e di sviluppo rurale, non si limitino soltanto alla richiesta di più fondi (o alla difesa della loro distribuzione corrente), ma entrino nel merito della loro destinazione e giustificazione. È necessario rendere sistematico questo tipo di ricerca, integrandoli nei rapporti di valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale.

## Riferimenti bibliografici

- De Filippis F. e Henke, R (2010). La Pac tra 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 prospettive*. Inea, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE. Roma
- Pupo D'Andrea M.R. (2007). Il futuro bilancio per la Pac tra allargamento e riforma. *Agrireregionieuropa*, n.11
- Sotte F., Bignami F. (2007). La spesa agricola dell'UE. *Agrireregionieuropa*, n.10
- Sotte F. (2010). Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC. *Agrireregionieuropa*, n. 23
- Sotte F. (2011). Tra preventivi *ex-ante* e pagamenti *ex-post*, quanto spende l'UE per la Pac? *Agrireregionieuropa*, n. 25
- Sotte F., Trasatti D., (1999), Aspettando L'Agea, La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996), Associazione "A. Bartola", Collana Quaderni, n. 1, Ancona

# L'impatto della nuova Pac sulle aziende agricole marchigiane

I risultati di alcune simulazioni sui risultati economici



Andrea Arzeni, Antonella Bodini, in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012

## Introduzione

Le analisi che seguono sono tratte da uno studio che l'Inea ha effettuato su tutte le regioni italiane, i cui risultati completi e definitivi saranno pubblicati sul sito dell'Istituto ([www.inea.it](http://www.inea.it)).

La metodologia è basata sull'elaborazione delle contabilità aziendali raccolte con l'indagine Rica nel triennio 2007-2009, sostituendo gli attuali pagamenti diretti con le ipotesi di calcolo del premio delineate nelle proposte di revisione della Pac (Com (2011) 625/3).

Gli scenari simulati si basano sull'ipotesi che in Italia sia applicata la regionalizzazione degli aiuti e che le "regioni" siano individuate sulla base delle regioni amministrative (in teoria potrebbe essere presa in considerazione una diversa zonazione). Inoltre sono stati presi in considerazione due criteri di distribuzione dei massimali regionali dai quali derivano i premi aziendali, ovvero la Sau e la distribuzione storica degli aiuti.

In questa analisi sono stati considerati solo il pagamento di base ed il pagamento verde con quote pari rispettivamente al 48 e al 30% dell'aiuto diretto totale, questo sia per semplificare le simulazioni, ma soprattutto perché le informazioni sulle modalità di calcolo delle altre componenti dell'aiuto diretto (giovani, piccoli agricoltori) non sono ancora sufficientemente consolidate ed in alcuni casi mancano i dati di base (aree svantaggiate).

Nelle Marche, se si considerano le aziende che hanno ricevuto il pagamento unico e altri aiuti diretti nel triennio 2007-2009, risulta che il premio medio aziendale è stato pari a 249,3 euro/ha. Questo valore, che rappresenta il termine di confronto dei risultati degli scenari, posiziona le Marche a metà graduatoria tra le regioni italiane.

**Tabella 1** - Baseline, valori medi regionali del triennio 2007-2009

Tipologie aziendali/ zone altimetriche	Aziende nr.	Sau/ azienda ha	RN/ azienda €	PD*/ azienda €	PD*/ ha €	PD*/ RN %
<b>Orientamento Tecnico Economico</b>						
Seminativi	271	36,79	15.978	10.038	272,8	62,8
<i>di cui Cereali e oleaginose</i>	134	42,70	13.510	10.767	252,2	79,7
Ortofrutticoltura	6	13,93	44.190	4.752	341,2	10,8
Arboreo	123	11,68	20.344	1.215	103,9	6,0
<i>di cui Vitivinicolo</i>	32	17,52	43.657	1.354	77,3	3,1
Erbivoro	60	50,93	29.809	9.154	179,7	30,7
<i>di cui Bovini da carne</i>	17	36,09	10.384	8.318	230,5	80,1
Granivoro	15	18,12	146.964	4.705	259,6	3,2
Erbaceo-Arboreo	86	18,44	12.190	5.164	280,1	42,4
<i>di cui Seminativi e vigneti</i>	31	16,66	10.412	4.617	277,0	44,3
Allevamento misto	9	27,78	12.710	8.627	310,5	67,9
Coltivazioni e allevamento <i>di cui Seminativi con erbivori</i>	46 19	40,92 38,93	21.870 20.896	11.041 9.968	269,8 256,1	50,5 47,7
<b>Zona altimetrica</b>						
Montagna	64	42,02	14.847	8.772	208,8	59,1
Collina	550	28,67	21.796	7.211	251,5	33,1
<b>Intero campione</b>	<b>614</b>	<b>30,06</b>	<b>21.072</b>	<b>7.374</b>	<b>245,3</b>	<b>35,0</b>

Note: PD = Pagamenti diretti  
Fonte: Inea, elaborazioni su dati Rica

Tra le aziende che ricevono aiuti superiori alla media si collocano quelle specializzate in seminativi, dove peraltro i contributi rappresentano più del 60% del RN. Diversamente le aziende specializzate in colture permanenti e con erbivori ricevono importi al di sotto della media regionale, anche se nel

secondo caso il contributo degli aiuti al RN è abbastanza rilevante (30%).

La quota delle aziende del campione che hanno avuto accesso al Pua e agli aiuti diretti è pari al 93%; l'incidenza minima è nell'orientamento arboreo (76%), mentre la totalità degli allevamenti misti ha ricevuto questi contributi nel triennio di riferimento.

## Analisi degli scenari

La prima ipotesi di redistribuzione degli aiuti prevede un aiuto forfetario ad ettaro uguale per tutte le regioni, composto da un pagamento di base di 143,1 euro e un pagamento verde di 89,4 euro, per un importo complessivo di 232,6 euro. Questa ipotesi di calcolo suppone che il massimale per il pagamento di base e per il pagamento verde sia distribuito tra le regioni sulla base del peso che ciascuna di esse riveste sulla Sau nazionale (Censimento 2010). Gli aiuti forfetari così calcolati non cambierebbero tra regioni se ci fosse perfetta aderenza tra la superficie per le quali è assegnato l'aiuto e la superficie per la quale gli agricoltori chiedono di fissare gli aiuti. Questa necessaria semplificazione del calcolo è però molto improbabile che avvenga per cui si determinerà uno scostamento, rispetto all'aiuto teorico, diverso in ciascuna regione.

Questo scenario basato sulla Sau avvantaggia quelle regioni, tra cui le Marche, con caratteristiche morfologiche favorevoli alla diffusione delle attività agricole. Malgrado questo relativo vantaggio, l'importo del premio risulta inferiore alla media regionale del triennio 2007-2009, con valori massimi per le aziende ricadenti nel polo allevamento misto e minimi per le aziende specializzate in colture arboree (vitivinicole in particolare).

Il contributo di questi aiuti alla formazione del reddito netto varia notevolmente tra le diverse tipologie aziendali: decresce all'aumentare della redditività aziendale a sua volta connessa all'orientamento produttivo e alla zona altimetrica. Per le aziende cerealicole gli aiuti hanno costituito quasi l'80% del reddito conseguito, percentuale di poco inferiore a quella degli allevamenti bovini, numericamente assai meno presenti sul territorio regionale (Tabella 2).

**Tabella 2** - Scenario 1 – regionalizzazione sulla base della Sau (premio base + verde nel 2019 pari a 232,6 euro)

Tipologie aziendali/zone altimetriche	PD/ azienda €	RN/ azienda €	Var. RN %	Var PD %	PD/RN %	Var. PD/RN %
<b>Orientamento Tecnico Economico</b>						
Seminativi	8.557	14.497	-9,3	-14,8	59,0	-3,8
<i>di cui Cereali e oleaginose</i>	9.931	12.674	-6,2	-7,8	78,4	-1,3
Ortofrutticoltura	3.240	42.678	-3,4	-31,8	7,6	-3,2
Arboreo	2.718	21.847	7,4	123,8	12,4	6,5
<i>di cui Vitivinicolo</i>	4.075	46.378	6,2	201,0	8,8	5,7
Erbivoro	11.847	32.503	9,0	29,4	36,4	5,7
<i>di cui Bovini da carne</i>	8.393	10.459	0,7	0,9	80,2	0,2
Granivoro	4.215	146.474	-0,3	-10,4	2,9	-0,3
Erbaceo-Arboreo	4.288	11.314	-7,2	-17,0	37,9	-4,5
<i>di cui Seminativi e vigneti</i>	3.876	9.671	-7,1	-16,0	40,1	-4,3
Allevamento misto	6.462	10.545	-17,0	-25,1	61,3	-6,6
Coltivazioni e allevamento <i>di cui Seminativi con erbivori</i>	9.518 9.054	20.347 19.982	-7,0 -4,4	-13,8 -9,2	46,8 45,3	-3,7 -2,4
<b>Zona altimetrica</b>						
Montagna	9.774	15.848	6,7	11,4	61,7	2,6
Collina	6.669	21.253	-2,5	-7,5	31,4	-1,7
<b>Intero campione</b>	<b>6.992</b>	<b>20.690</b>	<b>-1,8</b>	<b>-5,2</b>	<b>33,8</b>	<b>-1,2</b>

Note: PD = Pagamenti diretti  
Fonte: Inea, elaborazioni su dati Rica

L'aiuto ad ettaro del primo scenario favorirebbe la redditività media delle aziende dei poli arboreo ed erbivoro. Infatti, analizzando l'effetto che la redistribuzione avrebbe in termini di RN, le aziende ricadenti in questi poli si avvantaggerebbero di una crescita percentuale rispettivamente del 7,4 e 9. Le aziende con allevamento misto sarebbero le più penalizzate, prospettandosi una flessione del reddito netto medio aziendale del 17%.

Prendendo in considerazione il peso percentuale degli aiuti sulla formazione del RN, si nota come le aziende con allevamento misto, dove gli aiuti incidono per oltre il 60% sul RN in virtù delle superfici dedicate al pascolo, vedrebbero diminuire del 6,6% il contributo degli aiuti diretti ridistribuiti secondo il primo scenario. Ciò è riconducibile in parte alla decurtazione delle risorse, ma anche alla nuova metodologia di calcolo dell'aiuto ad ettaro che ridurrebbe di un quarto il valore del premio unitario (-78 euro). Nel caso delle aziende con seminativi il premio si ridurrebbe del 15% inducendo una contrazione del RN del 9%, a cui corrisponde una flessione del 3,8% in termini di peso degli aiuti. Le aziende specializzate in cereali e piante da semi oleosi con una maggiore superficie media aziendale, risulterebbero penalizzate in misura inferiore rispetto alla media delle aziende del polo seminativi. Da evidenziare che la variazione reddituale negativa delle aziende con seminativi, per quanto non risulti la più elevata, riguarda quasi la metà del campione per cui avrà effetti diffusi su tutta l'agricoltura regionale.

Esaminando l'impatto sulle aziende vitivinicole, queste registrerebbero un aumento dei contributi più contenuto rispetto al polo arboreo, dove ricadono anche altre superfici beneficiarie di pagamenti diretti (olivicoltura, frutta a guscio). Questo malgrado il consistente aumento relativo del premio (+123%) che però incide poco in un ordinamento ad elevata redditività unitaria.

Prendendo in esame le aziende specializzate in allevamento zootecnico, è da sottolineare come la redistribuzione prospettata nel primo scenario (aumento del 29% dei PD) favorirebbe il polo erbivoro, mentre le aziende con bovini da carne non subirebbero alcuna variazione significativa. Ciò è spiegato dalle minori dimensioni medie aziendali degli allevamenti bovini in termini di superfici e di reddito; in particolare quest'ultimo deriva per oltre l'80% dagli aiuti previsti.

Per quanto riguarda le altre tipologie aziendali da segnalare la generale penalizzazione degli ordinamenti misti e in particolare di quelli zootecnici.

Spostando l'attenzione sulle zone altimetriche, si evince come la redistribuzione prospettata nel primo scenario, porterebbe ad un vantaggio per le aziende di montagna a scapito di quelle di collina, compensando in parte le difficili condizioni ambientali ed economiche delle aree montane interne. In termini percentuali il peso degli aiuti sul RN incrementa del 2% circa per la montagna e scende dell'1,7% nelle aziende collinari, a fronte di una variazione dell'aiuto più importante (+11% per le aziende di montagna e -7% per quelle di collina).

Le medesime considerazioni, sebbene con variazioni leggermente diverse, ma dello stesso segno, possono essere fatte analizzando i risultati del secondo scenario (Tabella 3).

**Tabella 3** - Scenario 2 – regionalizzazione sulla base dell'aiuto storico (premio base + verde nel 2019 pari a 230,8 euro)

Tipologie aziendali/ zone altimetriche	PD/ azienda €	RN/ azienda €	Var. RN %	Var PD %	PD/ RN %	Var. PD/ RN %
<b>Orientamento Tecnico Economico</b>						
Seminativi	8.491	14.431	-9,7	-15,4	58,8	-4,0
<i>di cui Cereali e oleaginose</i>	9.854	12.597	-6,8	-8,5	78,2	-1,5
Ortofloricoltura	3.215	42.653	-3,5	-32,3	7,5	-3,2
Arboreo	2.697	21.826	7,3	122,0	12,4	6,4
<i>di cui Vitivinicolo</i>	4.043	46.346	6,2	198,7	8,7	5,6
Erbivoro	11.755	32.411	8,7	28,4	36,3	5,6
<i>di cui Bovini da carne</i>	8.328	10.394	0,1	0,1	80,1	0,0
Granivoro	4.182	146.442	-0,4	-11,1	2,9	-0,3
Erbaceo-Arboreo	4.255	11.281	-7,5	-17,6	37,7	-4,6
<i>di cui Seminativi e vigneti</i>	3.846	9.641	-7,4	-16,7	39,9	-4,4
Allevamento misto	6.412	10.495	-17,4	-25,7	61,1	-6,8
Coltivazioni e allevamento	9.444	20.273	-7,3	-14,5	46,6	-3,9
<i>di cui Seminativi con erbivori</i>	8.984	19.912	-4,7	-9,9	45,1	-2,6
<b>Zona altimetrica</b>						
Montagna	9.698	15.773	6,2	10,6	61,5	2,4
Collina	6.617	21.202	-2,7	-8,2	31,2	-1,9
<b>Totale Regionale</b>	<b>6.938</b>	<b>20.636</b>	<b>-2,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>33,6</b>	<b>-1,4</b>

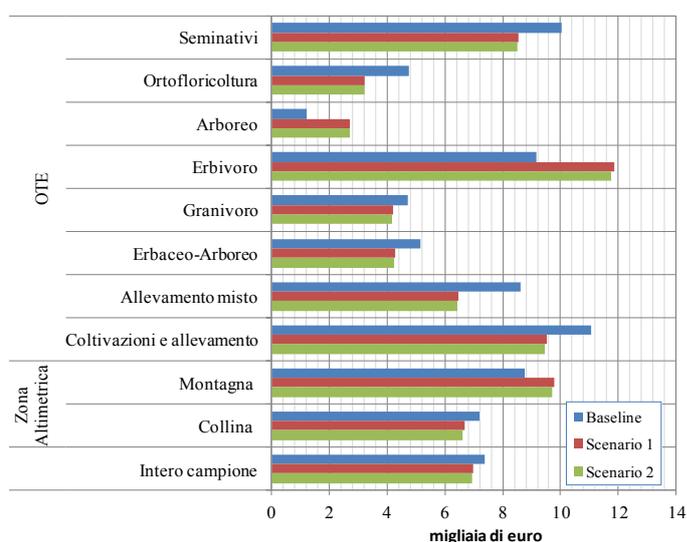
Note: PD = Pagamenti diretti

Fonte: Inea, elaborazioni su dati Rica

L'aiuto forfettario per la regione Marche nei due scenari differendo di appena 2 euro/ha non determina, infatti, scostamenti rilevanti tra le due ipotesi di calcolo dei premi. Si deduce che sia adottando un criterio altamente redistributivo che uno più conservativo, gli effetti della riforma dei pagamenti diretti non cambierebbero significativamente.

Ciò indica una sostanziale omogeneità interna dell'agricoltura marchigiana che non ha peculiarità territoriali o produttive tali da determinare una marcata differenza tra i due scenari ipotizzati (Figura 1).

**Figura 1** - Pagamenti diretti medi per azienda, confronto tra baseline e scenari



Fonte: Inea, elaborazioni su dati Rica

## Considerazioni conclusive

In sintesi, i nuovi orientamenti della Pac simulati nei due scenari, sembrerebbero avvantaggiare da un lato le aziende di montagna che beneficerebbero di un aumento del premio di oltre il 10% inducendo una crescita reddituale del 6%, e dall'altro le aziende specializzate in allevamento erbivoro e in coltivazioni permanenti, le uniche due tipologie a registrare una crescita reddituale in entrambi gli scenari ipotizzati. Le ortofloricole beneficerebbero comunque di questo nuovo regime di aiuti che viene esteso a tutte le superfici agricole indipendentemente dalla coltivazione praticata. Questo significa un aumento complessivo dei beneficiari anche se spesso si tratta di unità produttive di piccole dimensioni in cui l'aiuto è di modesta entità, ma contribuisce significativamente alla formazione del reddito. Le penalizzazioni che appaiono essere più pesanti riguardano invece le aziende di collina, il "baricentro" dell'agricoltura regionale, che perderebbero l'8% degli aiuti, riducendo di 3 punti percentuali il RN. Di maggiore entità risultano le perdite per le aziende specializzate in seminativi (-15%) e con allevamento misto (-25%). In particolare per le prime, in quanto molto diffuse nel sistema produttivo regionale, gli effetti saranno più evidenti non solo sul piano economico ma anche sociale, poiché favoriranno probabilmente la fuoriuscita delle unità produttive più marginali.

## Note

<sup>1</sup> Prendendo in considerazione i dati campionari Rica e quelli dell'Istat, è ipotizzabile un incremento del 7% delle aziende che avranno accesso agli aiuti del primo pilastro

## Lo stato di avanzamento del Psr Marche

Patrizia Bernacconi, in Agrimarcheuropa n.1, Marzo 2012

### Premessa

L'analisi dell'avanzamento finanziario è uno degli aspetti dell'attività di monitoraggio, forse quello che con più immediatezza consente di esprimere un giudizio sullo "stato" di un certo Programma, verificando il rispetto delle strategie di spesa definite dall'Autorità di Gestione. Allo stesso modo, una tempestiva verifica dell'andamento finanziario è anche funzionale all'adozione di rapidi interventi correttivi sullo stesso Programma da parte dell'Autorità di Gestione.

Di seguito si procederà ad esaminare lo stato di avanzamento del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche, mettendo a confronto la dotazione finanziaria, le risorse impegnate e quelle spese al 31/12/2011. L'analisi verrà condotta sia a livello temporale, che territoriale, mettendo in evidenza le misure più significative che hanno contribuito al raggiungimento di certi risultati.

### Lo stato di avanzamento al 31 dicembre 2011

Il Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 delle Marche ha una dotazione finanziaria di 218,93 milioni di euro di risorse comunitarie, per un totale di 485,14 milioni di euro di spesa pubblica complessiva.

Al 31/12/2011 l'attuazione del Psr mostra una fase molto avanzata. Il 72% delle risorse disponibili risulta impegnato, percentuale che sale al 96% se si considerano, oltre agli impegni già assunti, anche le risorse a bando, per le quali non è ancora concluso l'iter procedurale che porta all'assunzione dell'impegno (Tabella 1).

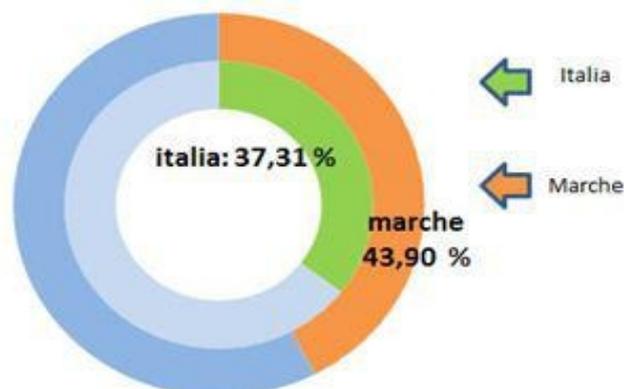
**Tabella 1** - Dotazione finanziaria, impegni e pagamenti Psr Marche 2007-2013- situazione al 31/12/2011

	in milioni di €	in %
dotazione finanziaria	485,1	100%
impegni assunti	349,3	72%
risorse a bando	117,2	24%
pagamenti	213,0	44%

Fonte: Elaborazione regionale su dati Agea e regionali

La Regione Marche, per performance di spesa, conferma, anche nel 2011, la prima posizione tra le Regioni a statuto ordinario. I pagamenti erogati ai beneficiari, che al 31 dicembre 2011 ammontano a circa 213 milioni di euro di spesa pubblica, rappresentano il 43,9% della dotazione dell'intero programma, ben al di sopra della media nazionale, che alla stessa data si attesta al 37,3% (Figura 1).

**Figura 1** - Percentuale dei pagamenti rispetto alla dotazione finanziaria – Confronto Marche – Italia al 31/12/2011



Fonte: Elaborazione regionale su dati Agea

La Regione Marche, fino ad ora, è sempre riuscita a rispettare la regola del disimpegno automatico previsto dall'art. 29 del Reg. (CE) 1290/05 (cosiddetta "regola n+2"). Il raggiungimento dell'obiettivo dei pagamenti comunitari in relazione alla dotazione finanziaria cumulata 2007-2009 si attesta per le Marche al 121%. Alla chiusura del 2011 ha infatti già speso il 58% delle risorse Feasr assegnate per il 2010 che si utilizzeranno per il calcolo della regola "n+2" alla fine del 2012. Tenendo conto della dotazione finanziaria cumulata 2007-2011 i pagamenti comunitari erogati, compresi gli anticipi del 7% di quota Feasr, si attestano al 70% (Tabella 2).

**Tabella 2** - Percentuale di pagamenti di quota Feasr sulla dotazione finanziaria – Confronto Marche – Italia al 31/12/2011

	Italia	Marche
% rispetto a quota feasr 2007-2009 (1)	112%	121%
% rispetto a quota feasr 2007-2011 (1)	64%	70%

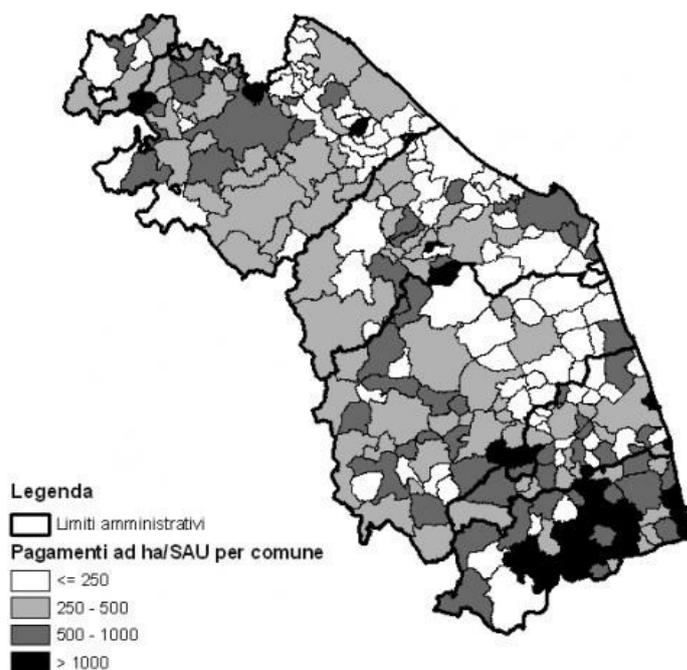
Note: (1) Importi comprensivi degli anticipi del 7% applicati sulla quota Feasr prevista dai Psr

Fonte: Elaborazione regionale su dati Agea

La Figura 2 mostra la distribuzione territoriale per comuni dei pagamenti erogati dal 2007 al 2011 a valere sul Psr Marche e dei soggetti che hanno ricevuto tali pagamenti. Per permettere una maggiore confrontabilità, l'ammontare dei pagamenti è stato rapportato agli ettari di Sau di ciascun Comune e il numero dei beneficiari al numero di aziende agricole, sempre di ciascun Comune.

In media sull'intero territorio regionale nel periodo 2007-2011 sono arrivati oltre 475 € ad ettaro di Sau per premi o contributi delle varie misure del Psr. Si evidenzia una maggiore concentrazione di fondi in tutte le zone della fascia montana, in particolar modo nell'alto pesarese nell'entroterra maceratese e ancor più nella zona dell'ascolano dove si registrano Comuni in cui sono arrivati mediamente oltre 1.000 – 1.500 € ad ettaro di Sau, in coerenza con l'obiettivo del Psr di sostenere le zone montane e svantaggiate.

**Figura 2** - Distribuzione territoriale dei pagamenti Psr al 31/12/2011

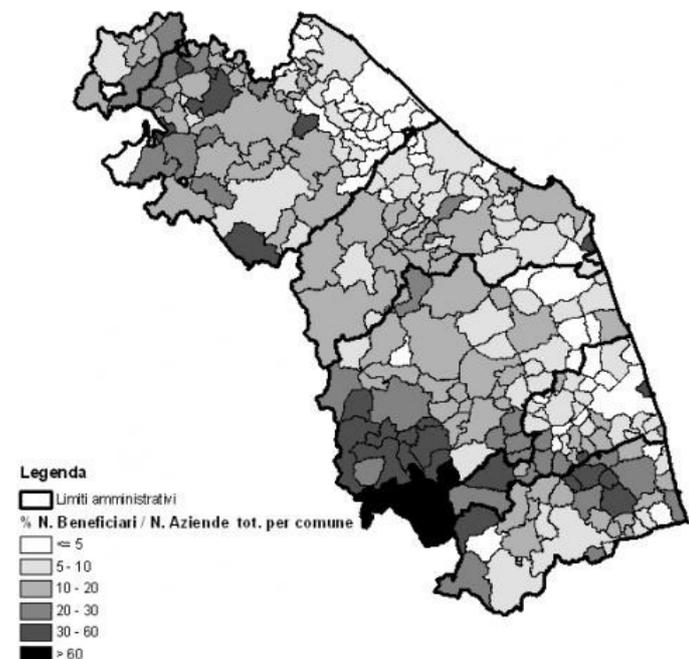


Fonte: Elaborazione Osservatorio Regionale Suoli su dati Agea elaborati da Regione e su dati Istat - V Censimento Generale dell'Agricoltura anno 2000

Tale distribuzione territoriale è anche confermata dall'analisi della percentuale del numero di beneficiari liquidati rispetto al numero di aziende agricole di un determinato Comune. Mediamente sull'intero territorio marchigiano il 15% delle

aziende ha ricevuto almeno un pagamento attraverso il Psr nel periodo 2007-2011. Si tratta di circa 7.500 beneficiari. Nelle zone interne della fascia appenninica tale percentuale è mediamente più alta, con in testa l'entroterra maceratese in cui vi sono dei Comuni con dei picchi che addirittura superano il 60% (Figura 3).

Figura 3 - Distribuzione territoriale delle aziende che hanno ricevuto pagamenti Psr al 31/12/2011



Fonte: Elaborazione Osservatorio Regionale Suoli su dati Agea elaborati da Regione e su dati Istat - V Censimento Generale dell'Agricoltura anno 2000

Alla fine del 2011, quasi tutte le misure previste nel programma sono state attivate; alcune, anche con diverse scadenze di bando. Complessivamente dall'inizio della programmazione ad oggi sono stati emanati circa 130 bandi, concentrati soprattutto negli assi 1 e 2 (Tabella 3). Ad oggi più della metà di tali bandi, risulta aver già originato degli impegni, mentre per l'altra metà sono ancora in corso la presentazione delle domande o l'istruttoria delle stesse, per giungere all'assunzione degli impegni.

Tabella 3 - Bandi attivati al 31/12/2011

misura	n. BANDI E/O N.. SCADENZE BANDO ATTIVATI che hanno già originato IMPEGNI	n. BANDI E/O N.. SCADENZE BANDO ATTIVATI che ancora non hanno originato IMPEGNI	n. BANDI E/O N. SCADENZE BANDO ATTIVATI TOTALI
	112 - giovani	4	-
121 - Strutture aziende agricole	6	2	8
<b>Asse 1 - competitività</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>47</b>
211 + 212 - indennità per zone montane e svantaggiate	8	2	10
214 - pagamenti agroambientali	15	2	17
221 - forestazione	1	1	2
<b>Asse 2 - ambiente</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>38</b>
311 - diversificazione	9	2	11
<b>Asse 3 - diversificazione</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>14</b>
<b>Asse 4 - Leader</b>	<b>1</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
<b>Assistenza tecnica</b>	<b>3</b>		<b>3</b>
<b>Totale</b>	<b>69</b>	<b>63</b>	<b>132</b>

Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni

Un'analisi più dettagliata dell'attuazione del PSR, sia come impegni, che come pagamenti, viene condotta di seguito evidenziando le principali misure e quindi i principali ambiti su cui il PSR è intervenuto fino al 31/12/2011 (Tabella 4).

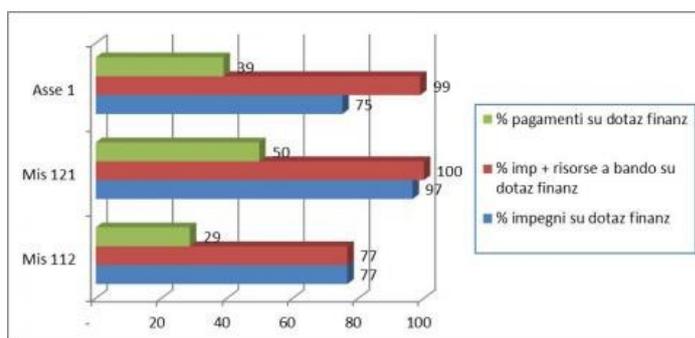
Tabella 4 - Dotazione finanziaria, impegni e pagamenti per le principali misure al 31/12/2011

misura	dotazione finanziaria 2007-2013 (meuro)	Spesa pubblica impegnata (meuro)	Spesa pubblica impegnata + risorse a bando (meuro)	Pagamenti erogati al 31/12/11 (meuro)	peso % dotazione finanziaria rispetto all'asse e/ o al totale piano finanziario	peso % impegni rispetto all'asse e/ o al totale piano finanziario	peso % pagamenti rispetto all'asse e/ o al totale piano finanziario
112 - giovani	11,33	8,69	8,69	3,25	6%	6%	4%
121 - Strutture aziende agricole	119,47	115,34	119,47	59,61	60%	77%	76%
<b>Asse 1 - competitività</b>	<b>200,50</b>	<b>150,66</b>	<b>198,16</b>	<b>78,12</b>	<b>41%</b>	<b>43%</b>	<b>37%</b>
211 + 212 - indennità per zone montane e svantaggiate	40,50	33,49	40,49	30,40	21%	22%	27%
214 - pagamenti agroambientali	96,88	95,34	96,54	65,47	50%	62%	58%
221 - forestazione	20,55	16,79	20,59	12,34	11%	11%	11%
<b>Asse 2 - ambiente</b>	<b>194,81</b>	<b>153,64</b>	<b>183,28</b>	<b>113,24</b>	<b>40%</b>	<b>44%</b>	<b>53%</b>
311 - diversificazione	36,61	34,44	35,78	15,41	72%	98%	96%
<b>Asse 3 - diversificazione</b>	<b>50,89</b>	<b>35,10</b>	<b>49,72</b>	<b>16,07</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>
<b>Asse 4 - Leader</b>	<b>27,59</b>	<b>4,60</b>	<b>25,68</b>	<b>2,13</b>	<b>6%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>
<b>Assistenza tecnica</b>	<b>11,36</b>	<b>5,32</b>	<b>9,67</b>	<b>3,45</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>
<b>Totale</b>	<b>485,14</b>	<b>349,32</b>	<b>466,51</b>	<b>213,01</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni e dati Agea

All'interno dell'Asse 1, che ha come obiettivo il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale e il cui peso è pari al 41% dell'intero Psr, la misura più significativa è la 121 - ammodernamento aziende agricole, che concentra in sé circa il 60% della spesa pubblica dell'intero Asse e addirittura il 76% dei pagamenti e il 77% degli impegni, sempre dell'Asse 1. Come si evidenzia dalla Figura 4, il 50% delle risorse assegnate a questa misura risulta già pagato (ben al di sopra della media dell'asse) e la quasi totalità già impegnato a favore dei beneficiari. Tali risultati sono determinati, in parte dal pagamento di progetti trascinati dal precedente periodo di programmazione, ma soprattutto dalla tempestiva attivazione della misura nel nuovo periodo di programmazione, sia all'interno del "pacchetto giovani", di cui parleremo più avanti, che al di fuori di esso. Ad oggi sono stati finanziati 524 nuovi progetti di investimento in aziende agricole (205 sono relativi al pacchetto giovani), per un contributo di 89 milioni di euro e investimenti di 197 milioni di euro. Di questi, 64 hanno già ricevuto la liquidazione del saldo, mentre altri 289 hanno già percepito l'anticipo. Sono ancora in corso la presentazione delle domande e l'istruttoria delle stesse per i progetti integrati di filiera locale e regionale.

Figura 4 - Asse 1 - avanzamento finanziario rispetto alla dotazione finanziaria al 31/12/2011



Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni e Agea

Altra misura strategica da segnalare è la 112 – insediamento di giovani agricoltori. Il Psr Marche ha scelto di attivare tale misura solo in forma di “pacchetto giovani”, prevedendo quindi, oltre ad aiuti diretti all’insediamento (“premio” previsto dalla misura 112) il finanziamento di un “progetto aziendale” composto anche da azioni di formazione (misura 111), di consulenza (misura 114), di investimenti aziendali (misura 121), anche di tipo agrituristico (misura 311).

Ad oggi sono stati finanziati 217 “pacchetti giovani”, 148 dei quali hanno già ricevuto anche il pagamento dell’anticipo (Tabella 5).

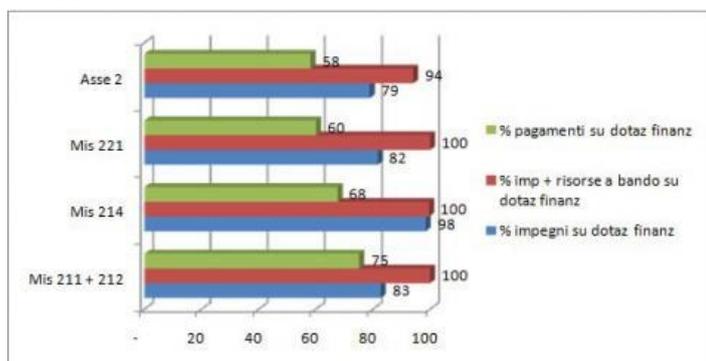
Tabella 5 – Stato di attuazione del “pacchetto giovani” al 31/12/2011

totale “pacchetto giovani”	contributi concessi (.000 €)	investimenti concessi (.000 €)	domande finanziate	domande liquidate come anticipi
mis 111 - Formazione	405	445	215	-
Mis 112 - insediamento giovani	8.150		217	148
Mis 114 - consulenza aziendale	275	347	209	-
Mis 121 - strutture aziende agricole	39.198	79.329	205	143
Mis 311 - diversificazione	10.438	26.526	79	57
<b>TOTALE</b>	<b>58.466</b>	<b>106.647</b>	<b>217</b>	<b>148</b>

Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni Siar

Complessivamente, tenendo conto di tutte le misure che compongono il “pacchetto”, a fronte dei 4 bandi, sono state finanziate 217 aziende, per un ammontare di circa 58 milioni di euro di contributi (dei quali solo 8,2 si riferiscono a premi specifici della misura 112) e di 106 milioni di euro di investimenti. Gli interventi rivolti espressamente ai giovani agricoltori rappresentano perciò quasi il 30% del programmato del 1° Asse e addirittura il 12% dell’intero Psr. Tra le misure finalizzate al miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale, si segnala la misura 214 – pagamenti agroambientali alla quale è destinato circa il 50% della spesa pubblica dell’Asse 2, e per la quale ad oggi sono stati liquidati oltre 65 milioni di euro, pari al 68% della dotazione prevista (Figura 5), ad oltre 3.500 beneficiari distribuiti su tutto il territorio regionale. L’intera dotazione della misura risulta poi essere stata già impegnata a favore dei beneficiari. Degna di rilievo è l’attivazione, a partire dal 2009, di un accordo agroambientale d’area nel territorio della Valdaso, strumento innovativo nella programmazione degli interventi regionali di sviluppo rurale. Per la campagna 2011 è stato anche attivato un bando di accesso per gli accordi per la tutela della biodiversità, interessando oltre alla misura 214, anche le misure 125 (infrastrutture), 211 (indennità in zone montane), 213 (indennità in zone Natura 2000) e 216 (investimenti non produttivi).

Figura 5 - Asse 2 – avanzamento finanziario rispetto alla dotazione finanziaria al 31/12/2011



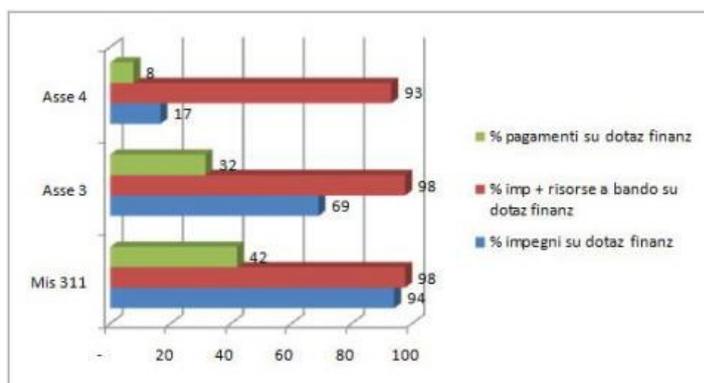
Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni e Agea

Per le indennità a favore di agricoltori in zone montane e svantaggiate (misure 211 e 212) sono stati liquidati premi per oltre 30 milioni di euro a favore di circa 1.500 aziende. Mediamente hanno percepito un contributo circa 1.200 aziende per ciascuno degli anni 2007, 2008, 2009, interessando circa 50.000 ha di superficie; la dotazione finanziaria prevista per la campagna 2010 ha invece reso necessario procedere con una graduatoria. Complessivamente, al 31/12/2011, tenendo conto anche delle risorse a bando, il 100% della dotazione finanziaria della misura risulta già “vincolato” e il 75% già liquidato (Figura 5).

La misura 221 – primo imboscamento di terreni agricoli, ha visto fino a questo momento il pagamento delle “manutenzioni” e delle “perdite di reddito” di impianti di superfici finanziate nei precedenti periodi di programmazione. Per la nuova programmazione si sono aperti due nuovi bandi, uno nel 2010 che non ha riscontrato una grande adesione (27 rimboschimenti finanziati) e l’altro nel 2011, per il quale è in corso la presentazione delle domande. Complessivamente, al 31/12/2011, tenendo conto degli impegni pluriennali dei trascinati, l’82% della dotazione finanziaria della misura risulta già impegnato e il 60% già liquidato (Figura 5). Tenendo conto del nuovo bando aperto a novembre 2011, tutte le risorse risultano “vincolate”.

La misura 311- diversificazione in attività non agricole è quella che, avendo già all’attivo 11 bandi, di cui 9 con istruttoria chiusa e graduatorie pubblicate, mentre altri 2 ancora aperti, è più rappresentativa dell’Asse 3 (concentra in sé oltre il 70% della spesa pubblica e la quasi totalità degli impegni e pagamenti dell’intero Asse - Tabella 4), evidenziando il 94% delle risorse impegnate e il 42% pagato rispetto alla dotazione finanziaria della misura (Figura 6). Sulla base di tali bandi sono stati finanziati 143 progetti agrituristici (79 dei quali nell’ambito del “pacchetto giovani”) per circa 21 milioni di euro di contributi concessi e 51 milioni di euro di investimenti, 10 progetti per la realizzazione di impianti di produzione, utilizzo e vendita di energia da fonti rinnovabili per 4,5 milioni di euro e altri 9 per la diversificazione e l’avvio di nuove attività per 1 milioni di euro.

Figura 6 - Asse 2 – avanzamento finanziario rispetto alla dotazione finanziaria al 31/12/2011



Fonte: Elaborazione Regionale su dati interni e Agea

Le altre misure dell’Asse 3 si stanno attuando con l’approccio Leader (all’interno dell’Asse 4) o con i Progetti Integrati Territoriali (Pit) attraverso le Province. Come si evidenzia dalla Figura 6, l’avanzamento dell’Asse 4 è sicuramente inferiore rispetto agli altri. Ad oggi tutti i Psl sono stati approvati e ormai per tutti i Gal si stanno presentando o istruendo le domande di adesione, a fronte dei bandi pubblicati. Il “ritardo” dell’avanzamento è imputabile al fatto che per la prima volta il Leader è stato inserito all’interno del Psr e pertanto, alla complessità dell’approccio Leader (come programmazione “dal basso”), si aggiungono le problematiche della programmazione “dall’alto” con regole e procedure più stringenti e complesse.

## Considerazioni di sintesi

In estrema sintesi, il livello di realizzazione del Psr Marche 2007-2013 ad oggi è molto buono.

Il raggiungimento di tale risultato è frutto di una duplice strategia perseguita dall'Autorità di Gestione: da una parte accelerare quanto più possibile la velocità di spesa, e dall'altra attivare una progettazione innovativa rispetto al precedente periodo di programmazione, in grado di elevare la qualità della spesa in termini di maggiore impatto positivo delle azioni.

Il "pacchetto giovani", la progettazione integrata di Filiera, gli accordi d'area, i Progetti Integrati Territoriali e il Leader sono tutti strumenti di progettazione attivati per la prima volta nell'attuale Psr Marche, che, pur con differenti stati di avanzamento, stanno contribuendo a qualificare la spesa e l'intero Psr.

## Finestra sulla Pac

Maria Rosaria Pupo D'Andrea, in Agrireunionieuropa n.31, Dicembre 2012



*La Finestra sulla Pac è una rubrica di aggiornamento e documentazione, rivolta a fare il punto sulle novità e a segnalare gli approfondimenti disponibili in materia di politica agricola comune. Si tratta di un servizio fruibile direttamente dal sito [www.agrireunionieuropa.it](http://www.agrireunionieuropa.it).*

Si è concluso con un nulla di fatto il Consiglio straordinario dei Capi di Stato e di Governo che il 22 e 23 novembre 2012 avrebbe dovuto decidere del bilancio UE 2014-2020. Ogni decisione è rimandata agli inizi del 2013 nell'ambito del Consiglio d'Europa del 7/8 febbraio, sebbene, se se ne presentassero le condizioni, potrebbe essere convocato un altro Consiglio straordinario prima di quella data.

I negoziati hanno messo in evidenza la distanza che ancora esiste tra le posizioni degli Stati membri e tra le stesse istituzioni comunitarie, sia riguardo alla dimensione del bilancio comunitario che alla distribuzione delle risorse tra capitoli di bilancio, e quindi tra paesi.

Il contrasto tra Commissione Europea e Consiglio europeo è messo in evidenza dalle dichiarazioni finali dei rispettivi presidenti. José Barroso, presidente della Commissione Europea, nella dichiarazione conclusiva del summit riafferma la necessità di approvare un bilancio in quantità e qualità adeguate agli obiettivi di crescita sanciti nella strategia "Europa 2020". In quest'ottica difende il bilancio per la Pac come una leva per portare avanti le riforme. Barroso poi pone l'accento sulla straordinaria complessità dei negoziati, caratterizzati dal particolare periodo storico, dall'elevato numero di Paesi seduti attorno al tavolo e non ultimo dal fatto che per la prima volta le trattative sono finalizzate a ridurre il bilancio comunitario e non ad aumentarlo. Il presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, dal canto suo, rivendica la necessità di un bilancio moderato e focalizzato sulla crescita, sottolineando come le proprie proposte vadano in questa direzione poiché dedicano a lavoro, innovazione e ricerca il 50% in più delle risorse previste nel bilancio 2007-2013.

Sul fronte dei paesi il Consiglio ha evidenziato la rottura dell'asse franco-tedesco che, prima dei negoziati sul bilancio 2007-2013, aveva portato allo storico accordo Chirac-Schroeder del 2003 che blindò le risorse per il 1° pilastro della Pac. La Germania è ora aggregata al gruppo dei cosiddetti "rigoristi", Danimarca, Finlandia, Regno Unito e Svezia, paesi contribuenti

netti che chiedono una diminuzione del bilancio comunitario di 100 miliardi di euro rispetto alle proposte della Commissione. In realtà, questi stessi paesi sono interessati anche a un deciso dimagrimento dei pagamenti diretti della Pac, mentre la Germania, su questo punto, appoggia le posizioni di Italia, Spagna, Irlanda e Francia in favore di un congelamento delle risorse al livello della passata programmazione. La Francia, dal canto suo, ha allargato i propri orizzonti verso i nuovi Stati membri, interessati al mantenimento dei fondi per la Coesione. Una utile sintesi della posizione dei parlamenti nazionali è stata realizzata a giugno 2012 dalla Direzione per le relazioni con i Parlamenti Nazionali del Parlamento Europeo.

Ma su quale proposta di bilancio si è arenata la trattativa (per meglio seguire le modifiche intervenute nelle diverse versioni delle proposte, si veda la Tabella allegata disponibile sulla versione *online*)? Vale la pena ricordare che la Commissione Europea a giugno 2011 ha presentato le proprie proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2014-2020. Successivamente, a luglio 2012, ha rivisto la proposta per tenere conto dell'adesione della Croazia, che avverrà nel luglio 2013, e della nuova allocazione dei Fondi strutturali tra gli Stati membri a seguito dell'aggiornamento dei dati economici di base. In quest'ultima proposta il bilancio è stato fissato a 1.033,235 miliardi di euro di stanziamenti per impegni (pari all'1,08% del Rnl) e 987,599 miliardi di stanziamenti per pagamenti (pari all'1,03% del Rnl). Rispetto al 2007-2013 le proposte della Commissione evidenziano un aumento del 3,2% del bilancio UE (+4% se il confronto viene fatto includendo la Croazia). All'importo 2014-2020 vanno aggiunti ulteriori 58 miliardi di euro di stanziamenti fuori bilancio, tra i quali 3,5 miliardi di euro come riserva per le crisi nel settore agricolo. Per la rubrica 2 le proposte determinano una contrazione delle risorse del 9,1% (-8,2% se si tiene conto della Croazia), mentre per la sola voce Pagamenti diretti e misure di mercato si avrebbe una contrazione del 12,1% (-12,5% se il confronto viene fatto con l'UE-28).

Le trattative sul bilancio hanno visto impegnata la presidenza cipriota che, a ottobre 2012, ha prodotto una *revised negotiating box* che avrebbe dovuto costituire la base dei negoziati per tentare di giungere ad un accordo sul Qfp 2014-2020 nel Consiglio straordinario di novembre 2012. In questo documento la presidenza afferma di avere operato una diminuzione della spesa complessiva di almeno 50 miliardi di euro (-4,9% rispetto alla proposta della Commissione), il livello dal quale partire per apportare ulteriori tagli necessari al raggiungimento di un compromesso. Per questo motivo, nel testo vengono indicate le riduzioni minime, lasciando aperte le trattative per ulteriori diminuzioni, mentre per le rubriche vengono fissati i tetti massimi di spesa. Per quel che riguarda la rubrica 2, il tetto viene fissato a 378.972 milioni di euro [*X to 378 972 million*], l'1,9% in meno rispetto alla proposta della Commissione del luglio 2012 (si sta ragionando su UE-28). La contrazione si assesta sul 2% per il primo pilastro e all'1,5% per lo sviluppo rurale, per complessivi 7 miliardi di euro (5,6 miliardi per il primo pilastro e 1,4 per il secondo). Ma l'aspetto più importante di questa proposta è la riduzione dei pagamenti diretti. Mentre nella proposta della Commissione si afferma che essi rimarranno congelati al livello nominale 2007-2013 (livello raggiunto nel 2013 moltiplicato per 7 anni), nella *revised negotiating box* della presidenza cipriota per la prima volta si introduce l'idea di una riduzione dei pagamenti diretti anche a livello nominale. Al fine di ridurre il livello complessivo della rubrica 2, il pagamento medio ad ettaro dell'UE viene ridotto almeno dello 0,27% all'anno tra il 2015 e il 2020 [*0.27% to X*], in modo da pervenire a un taglio dei pagamenti diretti su tutto il periodo (2014-2020) dell'1,3%. Inoltre, la riserva per le crisi nel settore agricolo viene ridotta da 3.500 milioni di euro a un massimo di 1.500 milioni di euro e spostata all'interno del Qfp sotto la rubrica 2, di fatto riducendo anche per questa via le risorse disponibili per la Pac. Sottraendo alla rubrica 2 i 1.500 milioni di euro da riservare alle crisi, infatti, la riduzione rispetto alle proposte sale al 2,3%. Nulla si dice in questa proposta sulla linea di bilancio, all'interno della rubrica 2,

che dovrà finanziare tale riserva.

Partendo da questo testo, evidentemente insufficiente a coagulare attorno a sé il consenso di tutti i paesi, il presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy ha prodotto una bozza di conclusione da presentare al Consiglio straordinario di novembre 2012. In questo testo, le risorse complessive (sia quelle fuori che quelle dentro il Qfp) scendono a 1.010,8 miliardi di euro, portando la diminuzione rispetto alle proposte della Commissione a 80,7 miliardi di euro. La rubrica 2 si riduce a 364 miliardi di euro, 22 miliardi in meno (-5,7%) della proposta della Commissione. Il primo pilastro perde 13,2 miliardi di euro (-4,7%), attestandosi a 269 miliardi di euro, mentre lo sviluppo rurale subisce il taglio maggiore attestandosi a 83,7 miliardi di euro, in diminuzione del 9,3% rispetto alle proposte della Commissione. Una novità di questo documento, per quel che riguarda le risorse per la Pac, è che aumenta la riserva di crisi a 2,8 miliardi di euro, esplicitando che il suo finanziamento nell'ambito della rubrica 2 avverrà a inizio anno attraverso una riduzione dei pagamenti diretti tramite il meccanismo della disciplina finanziaria e che le somme non spese saranno ripristinate sui pagamenti diretti.

Ma neanche su questi numeri si è trovato un accordo. A seguito di incontri bilaterali precedenti il Consiglio straordinario, Van Rompuy ha prodotto un altro testo che fissa a 1,01% del Rnl comunitario gli stanziamenti per impegni del bilancio UE (da 1,08% delle proposte della Commissione) e che, pur mantenendo inalterato il bilancio complessivo rispetto alla prima versione (1.010 miliardi di euro), procede ad una redistribuzione dei tagli tra le rubriche e opera spostamenti dentro e fuori il Qfp. Per quel che riguarda l'agricoltura il nuovo testo di Van Rompuy restituisce alla rubrica 2 7,8 miliardi di euro, portando la riduzione rispetto alla proposta della Commissione a 14,2 miliardi di euro (-3,7%). Lo sviluppo rurale, invece, mantiene inalterato la dotazione rispetto alla prima versione, ma vengono previsti fondi aggiuntivi ad hoc per alcuni paesi tra i quali l'Italia (1 miliardo di euro). Inalterata, rispetto alla versione precedente, è anche la modalità di finanziamento della riserva di crisi, mentre per quel che riguarda i pagamenti diretti, la nuova versione pone a 196 euro/ha l'aiuto che ogni paese dovrà almeno raggiungere nel 2020.

Ma c'è un aspetto che va ancora una volta sottolineato, come già fatto in altre occasioni, e cioè che il Qfp, oltre che sul finanziamento delle rubriche e delle politiche entra nel dettaglio del funzionamento della Pac, soprattutto del I pilastro, facendo proposte in merito al meccanismo del criterio di convergenza tra paesi, al *greening*, al *capping*, alla flessibilità tra pilastri. Questo implica, che, una volta raggiunto l'accordo in seno al Consiglio sul Qfp, il Parlamento Europeo potrà solo approvare o rigettare il pacchetto nel suo complesso, ma non potrà discutere dei singoli dettagli o proporre emendamenti. Il dialogo tra Consiglio e Parlamento, prima della presentazione della proposta, è comunque garantito da gruppi di contatto.

Per quel che riguarda la Pac, dunque, l'ultimo testo di Van Rompuy fissa una soglia minima di aiuto ad ettaro che ciascun paese dovrà raggiungere nel 2020, come già detto sopra, nell'ambito di un processo di convergenza tra paesi che dovrà aver luogo in 6 anni, tra il 2015 e il 2020. La metodologia per il raggiungimento di questa convergenza ricalca quella proposta dalla Commissione. Il *capping* diventa uno strumento che gli Stati membri potranno applicare volontariamente mentre, per quanto riguarda il *greening*, fermo restando la quota del 30% del massimale nazionale ad esso dedicato, il testo dà a Parlamento e Consiglio il compito di definire le pratiche che daranno diritto al pagamento verde, ma offre agli Stati membri la possibilità di scegliere misure equivalenti. Inoltre, si afferma che al *greening* saranno assoggettate tutte le aziende. Infine, riguardo alla flessibilità tra pilastri, stabilisce che tutti gli Stati membri possono decidere di spostare da un pilastro all'altro fino al 15% delle risorse.

Parallelamente alle trattative sul bilancio, il negoziato sulla Pac procede regolarmente tra Commissione, Consiglio e Stati membri. La presidenza danese, nel giugno 2012, al termine del

suo mandato, ha prodotto un *progress report*, con l'intento di fare il punto sui risultati conseguiti nelle trattative, ma che in realtà mette in evidenza i numerosi punti sui quali non si è raggiunto alcun accordo.

Le prossime tappe del cammino della Pac riguardano la predisposizione di un testo di compromesso sugli emendamenti presentati al Parlamento Europeo alla proposta sulla Pac entro il 15 dicembre, per poi votare in Commissione Agricoltura prima (il 23 o 24 gennaio 2013) e in sessione plenaria al Parlamento europeo poi (11-14 marzo 2013). Al termine di questo percorso inizierà il negoziato a tre tra Commissione, Parlamento e ministri agricoli. Ma qualcuno pensa sia meglio rimandare qualsiasi decisione su posizioni ufficiali di Consiglio e Parlamento a dopo l'approvazione del Qfp 2014-2020, per evitare di assumere posizioni ufficiali su questioni sulle quali sono state prese altre decisioni o che non sono più finanziariamente sostenibili. Considerando, tuttavia, che il Qfp non dovrebbe andare in discussione prima di febbraio, il rischio che nessun bilancio venga approvato in tempo per avviare la complessa macchina della Pac a partire dal 2014 è reale. In tal caso, il bilancio 2013 verrebbe esteso automaticamente al 2014 più un 2% per tenere conto dell'inflazione, ma ciò impedirebbe l'adozione dei nuovi programmi, compresi i piani di sviluppo rurale, mentre per il primo pilastro si avrebbe l'estensione delle risorse e delle regole oggi vigenti.

## Tra preventivi *ex-ante* e pagamenti *ex-post*, quanto spende l'UE per la Pac?

Franco Sotte, in Agrireunionieuropa n.25, Giugno 2011

### Introduzione<sup>1</sup>

Obiettivo di questo lavoro è contribuire alla riflessione sulle politiche agricole e in particolare sulla Pac, a partire dal bilancio. Un esercizio che dovrebbe essere centrale nelle analisi di politica economica dal momento che gran parte delle politiche si realizza e si attua attraverso l'impiego di fondi pubblici. La spesa, in effetti, offre una grande opportunità ai ricercatori e ai valutatori delle politiche in tutte le fasi in cui l'esercizio valutativo si compie: *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*. L'opportunità deriva dal fatto che la spesa è espressa in unità monetarie, e quindi l'analisi e il confronto possono svolgersi su basi quantitative. Ciò consente la costruzione di indicatori anche molto semplici (percentuali, numeri indice, valori di spesa unitaria) e rappresentazioni grafiche e cartografiche molto facili da comprendere e da interpretare anche da parte di non esperti.

A questi vantaggi però si contrappone il rischio di trascurare le profonde differenze, sia quantitative che temporali, tra spesa stanziata e spesa realizzata in termini di effettivi pagamenti, e quindi di effettiva incidenza sulla realtà verso la quale essa è indirizzata. Per ovvie ragioni, l'attenzione è concentrata molto di più sulla spesa futura che su quella passata, ma questo implica che si discuta e rifletta più sulle promesse che sui fatti reali e sui processi evolutivi che fanno avvicinare o divergere i secondi dalle prime. Il risultato è che il confronto e i giudizi si fondano su indicatori, proporzioni tra una politica e l'altra, distribuzioni a livello sia territoriale che settoriale che, come questo articolo intende dimostrare, possono essere notevolmente divergenti da quelle effettive.

L'analisi a consuntivo della spesa rispetto a quella *ex-ante* rivela, in particolare, un peggioramento complessivo della qualità delle politiche. È noto, infatti, che la velocità della spesa, la capacità cioè di trasformare gli stanziamenti in pagamenti effettivi, è in genere molto elevata per le politiche di mero

trasferimento e gestite centralmente: quelle meno selettive in cui il diritto al sostegno origina da condizioni di *status*. La velocità della spesa, invece, inevitabilmente diminuisce quando le politiche, adattandosi alle peculiarità territoriali, premiano selettivamente i comportamenti e, al tempo stesso, si commisurano a obiettivi chiaramente definiti a priori. Per questi motivi i rapporti tra i due tipi di politiche sistematicamente si ridefiniscono, a volte in modo molto significativo, a scapito delle seconde. Un aspetto di cui bisogna tenere conto tanto in fase preventiva, all'atto della distribuzione delle risorse, che nel corso dell'implementazione, ponendo particolare attenzione alla cura dell'efficienza e dell'efficacia.

## La Pac e il bilancio: l'immagine *ex-ante*

L'immagine della spesa dell'UE che generalmente più si conosce ed è sistematicamente citata nelle analisi e nelle ricerche deriva dalla tabella 1 che riporta le Prospettive finanziarie pluriennali per il periodo di programmazione corrente (2007-2013). Quella qui riportata è la versione aggiornata al 2009 e riparametrata a prezzi correnti di quell'esercizio finanziario<sup>2</sup>.

**Tabella 1** - Prospettive finanziarie esercizio 2009 e totale 2007-13 (milioni di euro a prezzi correnti 2009)

Stanziamenti	Anno finanziario 2009		Totale PF 2007-13	
	euro	%	euro	%
<b>1. Crescita sostenibile</b>	59.700	43,8	433.001	44,4
<b>2. Conservazione e gestione delle risorse naturali</b>	59.639	43,8	416.525	42,7
Di cui: Spese connesse al mercato e pagamenti diretti	46.679	34,3	330.085	33,9
<b>3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia</b>	1.523	1,1	12.221	1,3
<b>4. L'UE come attore globale</b>	7.440	5,5	55.935	5,7
<b>5. Amministrazione</b>	7.699	5,7	56.225	5,8
<b>6. Compensazioni</b>	210	0,2	862	0,1
<b>Totale</b>	<b>136.211</b>	<b>100</b>	<b>974.769</b>	<b>100</b>

Fonte: Commissione europea, *Financial framework 2007 - 2013*

La rubrica 2: "Conservazione e gestione delle risorse naturali" è quella al cui interno è compresa la Pac. Essa pesa complessivamente il 43,8 per cento del bilancio complessivo nel 2009 (42,7 per cento nell'intero periodo di sette anni). Per le decisioni già assunte, tale incidenza è destinata a ridursi nel tempo fino al 40,2 per cento nel 2013 (39,3 per cento secondo la recente relazione Dess al Parlamento europeo). Ad essere pignoli e più corretti, i costi amministrativi (rubrica 4) dovrebbero essere sottratti dal totale. In tal caso, il peso della rubrica 2 nel 2009 sarebbe salito al 46,4 per cento.

Numerosi sono i soggetti (ricercatori, politici e lobbisti) che sviluppano le proprie riflessioni sulla riforma della Pac assumendo questo riferimento come associato e condiviso. L'immagine del grafico a torta nel quale la fetta della Pac pesa il 43 per cento circa è diffusamente riprodotta nel corso dell'attuale dibattito sul futuro della politica agricola in Europa. Quella percentuale è considerata un dato. Altre volte, le analisi e il dibattito si basano sui bilanci di previsione annuali. In tabella 2 sono raccolti i dati del bilancio di previsione annuale 2009. Due sono le poste riportate: gli "stanziamenti per impegni" (*Appropriations for commitments*), così sono chiamati gli importi delle obbligazioni legali (impegni) autorizzate nel corso dell'esercizio finanziario, e gli "stanziamenti per pagamenti" (*Appropriations for payments*), cioè i pagamenti autorizzati nell'esercizio finanziario per impegni assunti nel corso dello stesso esercizio o di quelli precedenti. Osservando gli stanziamenti per impegni nel 2009, l'incidenza della spesa della Pac sul bilancio dell'UE era complessivamente del 40,7 per cento (suddivisa in 30,5 e 10,2 per cento rispettivamente tra 1° e 2° pilastro). Un dato simile, 41,3 per cento (31,1 e 10,2 per cento tra 1° e 2° pilastro) si era registrato nel 2008.

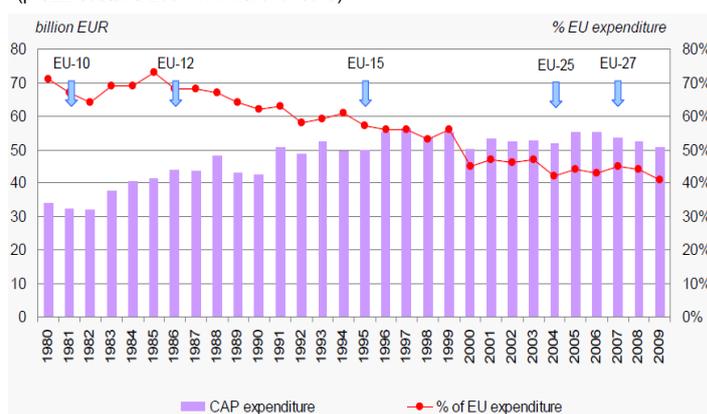
**Tabella 2** - Bilancio di previsione UE nel 2009 (milioni di euro)

	Stanziamenti per impegni		Stanziamenti per pagamenti	
	euro	%	euro	%
<b>Pac 1° pilastro</b>	<b>40.781</b>	<b>30,5</b>	<b>40.781</b>	<b>35,2</b>
<b>Pac 2° pilastro</b>	<b>13.652</b>	<b>10,2</b>	<b>10.229</b>	<b>8,8</b>
<b>Pac Totale</b>	<b>54.433</b>	<b>40,7</b>	<b>51.010</b>	<b>44</b>
Altre conserv. e gestione ris. naturali	1.689	1,3	1.556	1,3
Sviluppo sostenibile	60.196	45,0	46.000	39,7
Cittadinanza libertà ecc.	1.515	1,1	1.296	1,1
L'UE come attore globale	8.104	6,1	8.324	7,2
Amministrazione	7.701	5,8	7.701	6,6
<b>Totale</b>	<b>133.637</b>	<b>100</b>	<b>115.887</b>	<b>100</b>

Fonte: Commissione europea, *Financial framework 2007 - 2013*

A questi dati fa riferimento, ad esempio, il sito della DG Agri nella parte riservata al confronto sul tema: "*The common agricultural policy after 2013*" dove, nella sezione "*Cap post-2013: key graphs and figures*" è riportato il grafico riprodotto in figura 1. Osservando la linea continua, l'incidenza della spesa PAC sul bilancio UE negli anni 2008-2009, corrisponde circa alle percentuali citate, poco sopra il 40 per cento.

**Figura 1** - L'immagine della spesa della Pac esposta nel sito internet della DG Agri (prezzi costanti 2007 in miliardi di euro)



Fonte: *Cap post-2013: Key graphs and figures, November 2010*

In sintesi, nel dibattito corrente sul presente e sul futuro della Pac, l'assunzione generalmente condivisa sul peso nel bilancio di questa politica è che la sua incidenza si collochi appena al di sopra del 40 per cento, e che essa sia ripartita tra 1° e 2° pilastro secondo un rapporto di circa 3:1. E' questa una assunzione legittima? L'evidenza *ex-post* avalla quest'assunzione?

Già il confronto tra Stanziamenti per impegni e Stanziamenti per pagamenti suggerirebbe prudenza o comunque qualche considerazione aggiuntiva. Infatti, il peso della Pac sul totale della spesa UE dal punto di vista delle autorizzazioni di pagamento sale notevolmente: 44,0 per cento nel 2009 e 45,0 per cento nel 2008<sup>3</sup>.

Questo è il risultato di un'impennata di circa 5 punti percentuali (da 30,5 a 35,2 per cento) del peso relativo del 1° pilastro e di una diminuzione del peso del 2° pilastro da (10,2 a 8,8 per cento). Il rapporto tra 1° e 2° pilastro scende così, di conseguenza, da 3:1 a 4:1. La ragione è ovvia. Essa attiene alla natura della Pac nei confronti delle altre politiche dell'UE e, per quanto riguarda i rapporti interni alla Pac, alla diversa natura dell'intervento tra 1° e 2° pilastro. Il 1° pilastro raccoglie sostanzialmente misure di trasferimento fondate su titoli di *status*, cioè su diritti personali acquisiti da parte del beneficiario, il cui importo è predefinito e la cui erogazione, una volta raccolta la domanda, avviene in forma pressoché automatica attraverso l'Ente pagatore (l'Agea o gli altri organismi pagatori in Italia) che viene immediatamente dopo rimborsato dall'UE. Il Pua in particolare, al quale è destinato negli Stanziamenti per impegni il

74 per cento dell'intero ammontare di risorse indirizzate al 1° pilastro, ha queste caratteristiche.

All'opposto, la spesa del 2° pilastro della Pac, così come quella per le altre principali politiche dell'UE (come la politica regionale o quella per la ricerca), ha carattere pluriennale, in quanto si lega a progetti e programmi la cui esecuzione richiede tempo e, prima ancora dell'esecuzione, dal punto di vista amministrativo, presenta tempi allungati di progettazione, messa a bando, istruttoria, selezione e approvazione.

## La Pac e il bilancio: l'immagine ex-post

Il volume complessivo della spesa Pac e la sua distribuzione tra 1° e 2° pilastro presentano dunque consistenti differenze già in chiave previsionale al passaggio dalle Prospettive Finanziarie Pluriennali ai bilanci annuali e al passaggio, in questi ultimi, dagli Stanziamenti per impegni a quelli per pagamenti. Ma ancora più sorprendente è l'immagine della spesa Pac che emerge dai rendiconti finanziari redatti a consuntivo degli esercizi finanziari. Nella tabella 3 sono riportati i risultati dei pagamenti effettuati nell'esercizio 2009.

Per le ragioni sopra esposte, la spesa per la Pac è qui messa a confronto con la spesa al netto delle uscite amministrative (pari nel triennio al 6,4 per cento del totale). Dei 110,7 miliardi di euro di pagamenti complessivi al netto delle spese amministrative, 54,8 miliardi di euro, pari al 49,9 per cento sono da attribuirsi alla Pac (41,6 per cento al 1° pilastro e 7,9 per cento al secondo) un peso ben maggiore di quanto apparso sin qui. Il rapporto tra i due pilastri in termini di pagamenti effettivamente realizzati scende dunque sotto 5:1 (84,1:15,9) a scapito del secondo pilastro e a vantaggio del primo. Si noti peraltro come questo risultato complessivo sia a sua volta una media tra UE-12 e UE-15: nei primi il rapporto 1°/2° pilastro è 2,3:1 (56,1:43,9), nei secondi 7:1 (87,5:12,5) e quasi 9:1 nel Sud-15 (Portogallo, Spagna, Italia, Grecia).

Tabella 3 - La spesa della Pac a consuntivo (anno finanziario 2009)  
a) valori assoluti

	1° pilastro	2° pilastro	Pac totale	Spesa totale netta UE (-amministr)
	M€	M€	M€	M€
UE-15	36.563	5.241	41.804	71.295
Nord-15	6.295	1.041	7.336	11.348
Centro-15	16.447	2.394	18.841	30.207
Sud-15	13.821	1.806	15.627	29.740
UE-12	4.468	3.498	7.966	24.818
UE-27	41.031	8.739	49.770	96.113
Fuori SM	5.062	0	5.063	14.633
<b>Totale UE</b>	<b>46.093</b>	<b>8.740</b>	<b>54.833</b>	<b>110.746</b>

b) valori percentuali

	1°pil / Totale Pac	1°pil / Totale Pac	1° pil / totale netto	2° pil / totale netto	Pac totale / totale netto
	%	%	%	%	%
UE-15	87,5	12,5	51,3	7,4	58,6
Nord-15	85,8	14,2	55,5	9,2	64,6
Centro-15	87,3	12,7	54,4	7,9	62,4
Sud-15	88,4	11,6	46,5	6,1	52,5
UE-12	56,1	43,9	18	14,1	32,1
UE-27	82,4	17,6	42,7	9,1	51,8
Fuori SM	100	0	34,6	0	34,6
<b>Totale UE</b>	<b>84,1</b>	<b>15,9</b>	<b>41,6</b>	<b>7,9</b>	<b>49,5</b>

Fonte: Financial Reports, Year 2009

Diversi motivi spiegano il divario, nelle politiche a carattere strutturale (coesione e 2° pilastro della Pac), tra stanziamenti programmati ex ante e pagamenti effettivamente erogati ex post. Alcuni di essi sono enunciati nel Rapporto finanziario della Commissione per la spesa del Feasr nel 2009 (European Commission, 2010): "la crisi economica ha influito sulla capacità

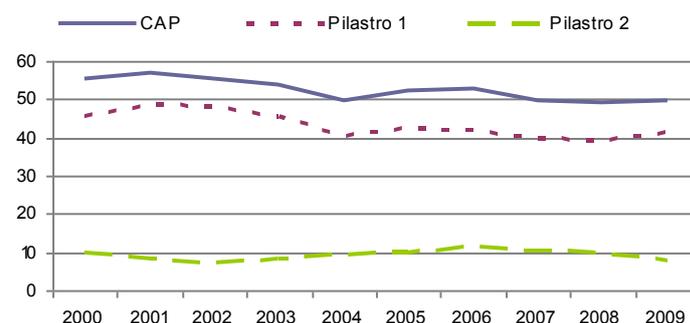
degli Stati membri di assicurare il co-finanziamento nazionale; essa può anche aver determinato tra i potenziali beneficiari una maggiore esitazione nell'assumere impegni; questi effetti si sono aggiunti ai ritardi nell'approvazione dei programmi anche in ragione di una insufficiente esperienza pregressa da parte di alcuni Stati membri nella implementazione della politica di sviluppo rurale".

Esistono comunque ancora altre ragioni all'origine del distacco tra stanziamenti e pagamenti nel 2° pilastro. Esse attengono alle procedure inevitabilmente complesse che preludono all'erogazione: predisposizione del programma, approvazione da parte della Commissione, emissione dei bandi, presentazione delle domande, selezione dei beneficiari, approvazione definitiva dei contratti, fino al pagamento spesso per stati di avanzamento dei lavori. Poi, anche una volta approvato il finanziamento, può intervenire la rinuncia da parte del beneficiario per numerose cause: rifiuto delle banche a concedere credito, cambiamento del programma imprenditoriale, rinvenimento di migliori opportunità di finanziamento in politiche concorrenti, morte del beneficiario o comunque cambiamenti nelle scelte familiari per ragioni di salute o altro. Non va neanche dimenticato come i controlli ex post della Commissione possano condurre alla scoperta di irregolarità tali da giustificare il rifiuto della corresponsione del pagamento.

Bisogna infine considerare anche l'effetto inflazione che si genera al passare del tempo tra stanziamento ed erogazione effettiva del pagamento. Gli importi, infatti, sono tutti espressi in moneta nominale dell'esercizio nel quale sono stati stanziati e avvengono dunque in moneta che perde valore reale al passare del tempo. Questo è un fenomeno che non riguarda i pagamenti per trasferimenti quali quelli del primo pilastro della Pac.

Un approfondimento su base poliennale consente di verificare che quanto fin qui emerso relativamente all'esercizio 2009 non costituisce un'eccezione. Come si può osservare in figura 2, il peso della Pac sul bilancio dell'UE in termini di pagamenti a consuntivo è leggermente decrescente dall'inizio del decennio 2000 passando da circa il 55 per cento a circa il 50 per cento. Su quest'ultimo livello la Pac si è assestata dall'inizio della Riforma Fischler. Quanto al rapporto tra 1° e 2° pilastro si sarebbe potuto anche supporre che la bassa incidenza nel 2009 del 2° potesse essere imputabile ai ritardi in fase di avvio dei nuovi programmi di sviluppo rurale. Questo è parzialmente vero, infatti nel triennio 2007-2009, così come nel triennio 2000-2002 di avvio del periodo di programmazione di Agenda 2000, si nota una certa flessione dei pagamenti del 2° pilastro. Una flessione alla quale dovrebbe seguire un certo recupero negli anni finali delle Prospettive finanziarie attuali, così come è accaduto nel periodo precedente. Recupero che tuttavia non modifica sostanzialmente le posizioni relative e su cui neanche la modulazione, con la più volte enunciata intenzione di ri-bilanciare l'impegno della Pac tra i due pilastri, incide in modo apprezzabile. Sta di fatto comunque che la più volte enunciata intenzione di ri-bilanciare l'impegno della Pac tra i due pilastri attraverso la modulazione non si osserva in modo apprezzabile sulla base dei pagamenti effettivi.

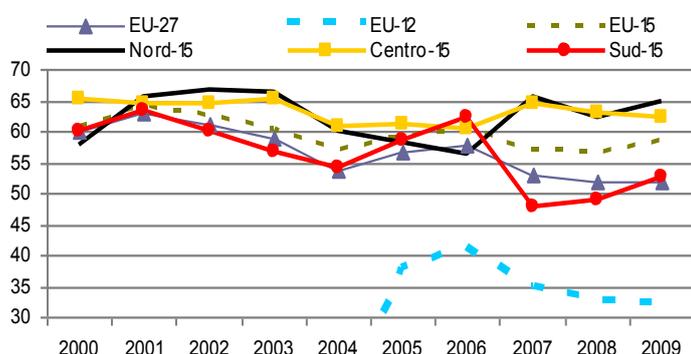
Figura 2 - Il peso della Pac a consuntivo sui pagamenti totali dell'UE (al netto della spesa amministrativa) (Valori percentuali)



Fonte: Financial Reports, Years 2000-2009

Nella tabella 3 è possibile osservare anche come il peso della Pac in rapporto ai pagamenti totali dell'UE al netto delle spese amministrative si distribuisca molto difformemente tra le varie aree dell'Unione. Innanzitutto, dividendo l'UE in due, tra nuovi e vecchi Stati membri, si nota una prima profonda differenza: nel 2009 la spesa Pac rappresenta nei primi ben il 58,6 per cento dei pagamenti complessivi, a fronte del solo 32,1 per cento nei secondi. All'interno dell'UE-15 peraltro si registrano differenze anch'esse molto significative tra il 64,6 per cento del Nord-15 (Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Svezia, Finlandia), il 62,4 per cento del Centro-15 (Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Austria) ed il 52,5 per cento del Sud-15. Come si può bene notare, anche attraverso l'osservazione della figura 3, il peso della Pac sui pagamenti netti dell'UE per aggregati di Stati membri presenta una condizione abbastanza consolidata nel tempo. Il divario dei nuovi Stati membri appare però piuttosto accrescersi che attenuarsi negli anni più recenti, quando l'entrata graduale a regime del *Single Area Payment Scheme* (il pagamento unico per superficie applicato nei nuovi Stati membri) avrebbe piuttosto giustificato. Così anche nell'ambito dell'UE-15 si manifesta un fenomeno di polarizzazione, con i due aggregati Nord-15 e Centro-15 che mantengono le posizioni (in entrambi i casi la Pac rappresenta, costantemente nel decennio, tra il 60 e il 65 per cento di tutti i pagamenti ricevuti), mentre è il Sud-15 che perde nettamente posizioni e la Pac scende (in particolare con le nuove prospettive finanziarie nel 2007) da più di 60 per cento a circa 50 per cento dei pagamenti netti ricevuti dall'UE, anche in relazione evidentemente di un recupero di efficienza nella spesa UE non compresa nella Pac, soprattutto quella della politica regionale.

Figura 3 - Il peso della Pac a consuntivo sui pagamenti totali dell'UE per gruppi di Stati membri (al netto della spesa amministrativa) (Valori percentuali)



Fonte: *Financial Reports, Years 2000-2009*

La questione della distribuzione della spesa Pac tra Stati membri è particolarmente rilevante per comprendere come diverso sia l'interesse e l'impegno di ciascuno nei confronti della Pac stessa a confronto di tutte le altre politiche dell'UE e come possano essere ricercati contrappesi nell'ambito delle trattative. Questo aspetto è ancora più evidente confrontando i singoli Stati membri. In alcuni la Pac rappresenta un interesse (almeno dal punto di vista dei trasferimenti finanziari) cruciale della loro adesione e partecipazione all'UE. È il caso dell'Irlanda, per la quale la Pac rappresenta l'81,9 per cento di tutti i pagamenti ricevuti dall'UE nel triennio 2007-2009, ma anche di Danimarca, Francia e Austria, rispettivamente con 77,8, 73,7 e 71,1 per cento. La stessa percentuale è pari in Italia al 53,9 per cento. Completamente diversa è la situazione, in generale, per i nuovi Stati membri e soprattutto per alcuni Paesi Mediterranei (come Portogallo, Grecia), così come in Belgio e Lussemburgo per i quali la Pac pesa solo il 30 per cento, o in alcuni casi anche meno, del totale dei trasferimenti UE di cui sono beneficiari.

Come conseguenza del passaggio dalle Prospettive finanziarie e dal bilancio di previsione a quello consuntivo e dagli stanziamenti ai pagamenti effettivi, anche lo stesso rapporto tra 1° e 2° pilastro, come abbiamo visto, cambia sostanzialmente. Appaiono così profonde differenze nel confronto tra Stati

membri. In particolare, mentre il peso della politica di sviluppo rurale sul totale dei pagamenti Pac è minimo (sotto il 5 per cento) in Olanda e Danimarca e sotto il 10 per cento in Francia e Regno Unito (in Italia è pari al 15,9 per cento), esso cresce fino a punte vicine o anche superiori al 40 per cento in Finlandia, Austria e Portogallo e ha peso preponderante rispetto al 1° pilastro in Romania, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania e Malta<sup>4</sup>.

L'analisi fin qui svolta può essere completata con una lettura della spesa per aggregati di Paesi e per singoli Stati membri in relazione alle principali variabili usate nella misurazione delle dimensioni dell'agricoltura: occupazione (Unità lavoro umano, Ulu), superficie (Superficie agricola utilizzata, Sau) e consistenza economica (Valore aggiunto agricolo). La tabella 4 offre una prima quantificazione comparativa. Già a questo livello di aggregazione è evidente come in termini sia di superficie che, ancor più, di occupazione i nuovi Stati membri dell'UE-12 siano consistentemente penalizzati. La spesa Pac per Ulu nei Nord-15 è ben 12 volte più elevata (10 volte nel Centro-15) che nell'UE-12. Ma anche all'interno dell'UE-15 ci sono significative differenze in termini di spesa per Ulu tra Nord e Centro da una parte e Paesi Mediterranei dall'altra: per occupato i primi prendono circa il doppio dei secondi. Se si considera la superficie come indicatore del peso dell'agricoltura ovviamente le differenze si attenuano notevolmente, anche se resta un rapporto di quasi 3:1 tra UE-15 e UE-12. All'interno dell'UE-15 invece il vantaggio si inverte, in relazione alla qualità dei suoli e ai condizionamenti climatici che impediscono ai paesi del Nord-15 di dedicarsi alle produzioni intensive di lavoro del Centro e soprattutto del Sud dell'UE. Questi ultimi ricevono pagamenti a ettaro leggermente inferiori. Questa condizione consentirebbe ai paesi del Nord-15 di avvantaggiarsi (assieme ovviamente ai paesi dell'UE-12) nell'eventualità di una distribuzione della Pac (e soprattutto del Pua nell'ipotesi di una soluzione *flat* estesa a tutta l'Unione) in relazione alla superficie. Se si analizza la distribuzione della spesa Pac in relazione al Valore aggiunto agricolo si ottiene il risultato più equilibrato, rispetto al caso in cui si usino gli altri denominatori. La differenza tra UE-15 e UE-12 è minima (8 punti percentuali), mentre, all'interno dell'UE-15 rimane uno squilibrio a vantaggio del Nord-15 e a svantaggio del Sud-15.

Le differenze tra Stati membri sono rilevanti soprattutto in rapporto al lavoro: 17.520 euro/Ulu in Danimarca (seguita da Svezia, Regno Unito, Germania e Francia, l'Italia è in 15ª posizione con 4.403 euro/Ulu) contro 309 euro/Ulu in Romania (che chiude la lunga lista di tutti i nuovi Stati membri). Un rapporto pari a 57:1 tra il primo e l'ultimo della fila. Le differenze si attenuano, anche se restano rilevanti, se i pagamenti sono messi in rapporto alla Sau. Il rapporto tra primo (Grecia: 822 euro/ha) e ultimo (Bulgaria: 51 euro/ha) diventa pari a 16:1. In questo caso l'Italia è al 5° posto con 407 euro/ha. Esse restano notevoli anche nel caso del peso percentuale dei pagamenti Pac rispetto al Valore aggiunto, passando dal 91,8 per cento dell'Irlanda (seguita da Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Svezia con valori sopra o intorno al 70 per cento) al 10,8 per cento della Romania (preceduta a corta distanza da Olanda, Malta e Bulgaria). L'Italia è al 22° posto con il 21,7 per cento.

Tabella 4 - La spesa Pac per unità di lavoro (Ulu), superficie (Sau) e Valore aggiunto agricolo

	Pac / Ulu		Pac / Sau		Pac / Valagg agr	
	euro	indice EU=100	euro	indice EU=100	euro	indice EU=100
UE-15	7630,4	182,5	348,4	121,8	35,2	101,2
Nord-15	12232,4	292,6	299,5	104,7	58,7	168,7
Centro-15	10208,5	244,2	368,4	128,8	35,9	103,1
Sud-15	5140,1	123	354,7	124	28,8	82,9
UE-12	1063,8	25,4	132,4	46,3	32,4	93
<b>UE-27</b>	<b>4180,4</b>	<b>100</b>	<b>286</b>	<b>100</b>	<b>34,8</b>	<b>100</b>

Fonte: *Financial Reports Years 2007, 2008, 2009*

La comparazione tra i risultati relativi alla spesa unitaria in rapporto a lavoro, superficie e peso economico dell'agricoltura conduce ad una duplice conclusione sufficientemente supportata dall'evidenza dei dati:

a) innanzitutto si evidenzia un significativo squilibrio nella distribuzione della spesa tra Stati membri a danno soprattutto delle agricolture dei nuovi Stati membri dell'Est. Questo è segno di un'integrazione ancora incompleta. Il divario è anche a scapito dell'agricoltura mediterranea. Questo può essere attribuito a due fattori: - lo squilibrio in passato tra politiche di mercato (forti) e politiche strutturali (deboli) e oggi tra un forte 1° pilastro e un debole 2° pilastro; - la penalizzazione storica, incorporata nei Pua, nel sostegno dei prezzi tra prodotti mediterranei (ortofrutta, vino) e continentali (cereali, industriali, carne e latte)<sup>5</sup>.

b) i pagamenti complessivi della Pac nei vari Stati membri tendono a correlarsi maggiormente alla capacità dell'agricoltura di produrre valore aggiunto con un elevato rapporto Sau/Ulu; si potrebbe dire: più l'agricoltura è ricca ed estensiva, più elevato è il volume di pagamenti Pac che attrae.

### Alcune ulteriori linee di ricerca

L'analisi aggregata svolta, a livello di Stati membri, rivela soltanto parzialmente il distacco tra intenzioni di spesa e spesa effettiva. Più di un segnale incoraggia a sviluppare l'analisi con un approccio "evidence based", scendendo all'interno dei singoli Stati membri. Soltanto per segnalare un indirizzo di ricerca che andrebbe ulteriormente sviluppato, riportiamo qui alcuni primissimi risultati di uno studio in corso sulla spesa Pac in Italia. Sulla base di dati Agea (l'organismo pagatore nazionale dei fondi Pac) relativi ai pagamenti effettuati nell'esercizio 2009 si evince ad esempio una fortissima concentrazione della spesa sia dal punto di vista dei beneficiari che soprattutto dei territori tale da attenuare fino pressoché ad annullarlo il presunto legame della spesa Pac attuale con l'obiettivo di coprire in qualche modo la produzione di beni pubblici. In tabella 5 è presentata la distribuzione della spesa Pac in Italia per classe di importo totale percepito dal beneficiario. Il livello di concentrazione è elevatissimo: 35,3 mila beneficiari, il 2,7 per cento, ricevono più della metà (50,9 per cento, 78.929 euro ciascuno) di tutta la spesa della Pac. Sul fronte opposto, a 1.117.300 beneficiari, l'85,1 per cento, è riservato il 20 per cento (la modesta cifra di 81 euro in media al mese). Si può arguire che, in entrambi i casi, ci siano buoni motivi per mirare a un cambiamento radicale. Per i pochi agricoltori molto ricchi, i pagamenti Pac possono rappresentare una rendita addizionale che, in tempi di risorse scarse, potrebbe essere destinata ad altri obiettivi maggiormente prioritari. Dall'altro lato, per la pleora di piccole aziende, che in Italia hanno generalmente solo un ruolo sussidiario negli interessi e nei redditi familiari, l'intervento Pac ha una incidenza del tutto marginale, mentre comporta altissimi oneri amministrativi.

**Tabella 5** - I pagamenti della Pac in Italia per classe di importo totale ricevuto dal beneficiario

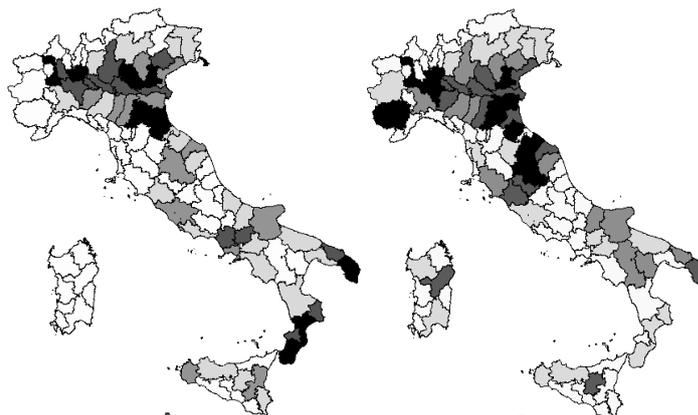
Pagamenti €	Spesa Pac		Beneficiari Pac		Pagamento medio euro per beneficiario
	Val. assoluto in M€	%	Val. assoluto in 000	%	
Meno di 1.000	301.8	5.5	765.1	58.3	394
>1 000. <=5 000	791.4	14.5	352.2	26.8	2247
>5 000. <=10 000	622.9	11.4	91.9	7	6780
>10 000. <=25 000	971.7	17.8	67.2	5.1	14456
>25 000. <=50 000	674.1	12.3	21.2	1.6	31861
>50 000. <=100 000	573.6	10.5	9.2	0.7	62350
Più di 100 000	1538.5	28.1	4.9	0.4	314101
Totale	5473.9	100	1311.6	100	4173

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agea

In figura 4 è presentata la spesa totale per quintili in Italia a livello di Province (Nuts3) ordinata in termini di pagamenti complessivi per (a) ettaro di superficie agricola utilizzata Sau e (b) di pagamenti complessivi per occupato in agricoltura Ulu. I successivi livelli di grigio segnalano dal più scuro al più chiaro in quali Nuts3 si concentrano i pagamenti. Indipendentemente dalla variabile utilizzata come denominatore, si nota una netta concentrazione (colore nero o grigio scuro) della spesa della Pac nelle aree della "polpa", come le avrebbe chiamate Manlio Rossi Doria (2005), quelle della Pianura padana e delle altre aree pianeggianti, nelle quali notoriamente ha sede l'agricoltura più ricca, con strutture agricole più avanzate, con dimensioni aziendali più ampie, con tecnologie più avanzate. Difficilmente appartengono ai primi quintili province esterne all'area padana. Soltanto le province olivicole e ad agricoltura intensiva di Calabria e Puglia hanno le tinte più scure quando l'ordine è effettuato in base ai pagamenti per ettaro. Allo stesso modo, solo alcune province ad agricoltura più estensiva e quindi con basso rapporto Ulu/Sau dove più elevato è l'invecchiamento dell'Italia centrale entrano nei primi quintili quando l'ordine è effettuato in base ai pagamenti per Ulu<sup>6</sup>. Sul fronte opposto, le province dell'"osso", cioè quelle dell'intero arco alpino, così come quelle della catena dell'Appennino, che per i limiti fisici e climatici meriterebbero il sostegno più consistente, sono generalmente nell'ultimo quintile (quello bianco).

**Figura 4** - Concentrazione dei pagamenti Pac in Italia per quintili (alta concentrazione colore nero, bassa concentrazione colore bianco)

a) Province ordinate in base a pagamenti/Sau      b) Province ordinate in base a pagamenti/Ulu



Fonte: nostre elaborazioni su dati Agea

Questa forte concentrazione in termini sia di beneficiari che, ancor più, territoriale, riduce significativamente ogni ipotetico collegamento tra la spesa e la produzione di beni pubblici da parte dell'agricoltura. Una buona ragione per sostenere la necessità di profondi cambiamenti futuri (regionalizzazione) proprio in nome di un maggior collegamento con la produzione di beni pubblici.

### Considerazioni conclusive

La ricerca fin qui svolta merita di essere approfondita con più dati e una analisi più dettagliata. Anche al presente stadio di elaborazione essa rivela comunque con buona evidenza come i livelli quantitativi della spesa cambiano nel corso della trasformazione delle volontà di politica agraria e di sviluppo rurale espresse nelle Prospettive finanziarie poliennali e nei bilanci preventivi, in pagamenti e quindi in effettive politiche a consuntivo. Cambiano, infatti, i rapporti relativi tra la Pac e le altre politiche dell'UE, così come, all'interno della Pac, cambia la relazione tra le sue componenti e, prima di tutto, tra 1° e 2° pilastro.

Analizzando il decennio 2000-2009 si è potuto verificare che si tratta di cambiamenti in cui gli elementi di sistematicità prevalgono decisamente sulle oscillazioni congiunturali. Se

questi cambiamenti non sono presi in conto, l'immagine della spesa Pac della quale si discute nel dibattito politico e che si delinea nel processo riformatore è significativamente distorta rispetto alla realtà. Il riconoscimento di questa divaricazione tra immagine *ex ante* della spesa Pac e realtà *ex post* non soltanto riporterebbe il confronto su basi oggettive, ma suggerirebbe anche di spendere maggiore impegno nella definizione delle procedure implementative e nell'attività di valutazione e monitoraggio.

## Note

<sup>1</sup> Un sincero ringraziamento a Maria Rosaria Pupo D'Andrea e Angelo Frascarelli per i consigli ricevuti su una prima stesura del lavoro. Ogni responsabilità per quanto scritto è ovviamente soltanto dell'autore.

<sup>2</sup> Il riferimento al 2009 è suggerito dall'opportunità per quell'esercizio di comparare i dati preventivi con quelli consuntivi; ciò non sarebbe possibile con dati preventivi più aggiornati.

<sup>3</sup> Si può osservare che la differenza tra stanziamenti per impegni e per pagamenti possa derivare essenzialmente dai ritardi nei primi anni del settennio di programmazione 2007-2013 nella spesa della rubrica "Crescita sostenibile" (dove è collocata la politica di coesione) e nella gestione del 2° pilastro della Pac. Come verrà dimostrato più avanti, l'effetto ritardo nei primi anni di gestione non sembra sia stato particolarmente rilevante nel 2007-2009, così come nel triennio 2000-2002 di avvio di Agenda 2000.

<sup>4</sup> Ovviamente per i nuovi Stati membri questo è dovuto anche al fatto che il pagamento unico per superficie non era ancora nel 2009 a pieno regime.

<sup>5</sup> È vero che alcuni prodotti mediterranei (olio, tabacco, cotone, così come pomodoro e agrumi) hanno goduto di fortissime protezioni, ma quello che conta ai fini della nostra analisi è il valore complessivo della protezione, ben maggiore per l'agricoltura continentale che per quella mediterranea.

<sup>6</sup> Dati Istat.

## Riferimenti bibliografici

- De Filippis F. e Henke, R. (2010), La Pac tra 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 prospettive*, Inea, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma
- European Commission (2010), *The Cap towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, Com (2010) 672/5, Brussels
- European Commission (2009), *EU Budget 2009*, Financial Report
- European Commission (2010), *3rd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (Eafrd) 2009 Financial Year*, Sec(2010) 1091, Com(2010) 497 final, [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep/eafrd/2009\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/finrep/eafrd/2009_it.pdf)
- 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
- Pupo D'Andrea M.R. (2007), Il futuro bilancio per la Pac tra allargamento e riforma, *Agrireregionieuropa*, n.11
- Rossi Doria M. (2005), La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente, Curatore: Gorgoni M., L'Ancora del Mediterraneo Editore (collana Rossi-Doria), Napoli
- Sotte F., Bignami F. (2007), La spesa agricola dell'UE, *Agrireregionieuropa*, n.10
- Sotte F. (2010), Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della Pac, *Agrireregionieuropa*, n. 23



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

## Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

### Convegni AGRIREGIONIEUROPA

Convegno Agrireregionieuropa e Agrimarcheuropea "Distribuzione e impatto della spesa Pac nelle Marche", 6 Febbraio 2013, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa, "I servizi eco-sistemici: nuovi approcci per la gestione sostenibile delle aree rurali", 3 Dicembre 2012, Pisa

Lezione "Alessandro Bartola" 2012, Prof. Giuseppe De Matteis, "Sette domande su sviluppo locale e sviluppo rurale", 19 Aprile 2012, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "La PAC 2014-2020: sarà riforma? Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana", 13 gennaio 2012, Pisa

Convegno Agrireregionieuropa "Quale politica di sviluppo rurale? La nuova PAC 2014-20 e il ruolo delle Regioni", 16 Dicembre 2011, Ancona

*Nella rubrica eventi del sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) sono disponibili le presentazioni power point, le registrazioni audio e gli altri materiali distribuiti. Tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito*



Regione Marche  
Assessorato all'Agricoltura  
Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro



Consiglio Regionale  
Assemblea Legislativa delle Marche



Università Politecnica delle Marche  
Dipartimento di Management



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

L'iniziativa è realizzata con la sponsorizzazione di



Convegno  
*agriregionieuropa*  
*agrimarcheuropea*

# DISTRIBUZIONE E IMPATTO DELLA SPESA PAC NELLE MARCHE

ANCONA 6 FEBBRAIO 2013

Palazzo *Li Madou* - Regione Marche - Via Gentile da Fabriano, 2/4 - ANCONA

## 9:30 INTERVENTI INTRODUTTIVI

**Graziano Fioretti**  
Presidente CREL Marche

**Vittoriano Solazzi**  
Presidente Assemblea Legislativa Regionale Marche

**Gian Mario Spacca**  
Presidente Giunta Regione Marche

*Prospettive redistributive della spesa agricola  
e di sviluppo rurale 2014-2020*

**Roberto Henke**  
Istituto Nazionale di Economia Agraria

## INTERVENTI PROGRAMMATI

**Giannalberto Luzi**  
Membro CNEL

**Nevio Lavagnoli**  
Vice-presidente CREL Marche

**Cristina Martellini**  
Caposervizio Assessorato Agricoltura  
Regione Marche

## 10:00 RELAZIONI

*La spesa dell'Unione europea per l'agricoltura e  
lo sviluppo rurale in Italia e nelle Marche*

**Franco Sotte**  
Università Politecnica delle Marche  
Direttore di Agriregionieuropa

*Il consolidato della spesa pubblica per  
l'agricoltura in Italia*

**Roberto Finuola**  
Consulente Istituto Nazionale di Economia Agraria

## INTERVENTO CONCLUSIVO

**Mario Campi**  
Presidente Commissione NAT (Agricoltura e Ambiente) del  
Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)

*La spesa per lo sviluppo rurale della Regione  
Marche*

**Patrizia Bernacconi**  
Regione Marche



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

c/o Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8  
60121 Ancona  
Segreteria: Anna Piermattei  
Telefono e Fax: 071 220 7118  
email: aab@univpm.it

Le procedure e la modulistica per diventare socio dell'Associazione "Alessandro Bartola" sono disponibili sul sito [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

---

[www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)  
[www.agrregionieuropa.it](http://www.agrregionieuropa.it)  
[www.agrimarcheuropea.it](http://www.agrimarcheuropea.it)

---

L'Associazione "Alessandro Bartola" è una organizzazione non profit costituita ad Ancona nel 1995, che ha sede presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche. Ha lo scopo di promuovere e realizzare studi, ricerche, attività scientifiche e culturali nel campo delle materie che interessano l'agricoltura e le sue interrelazioni con il sistema agroalimentare, il territorio, l'ambiente e lo sviluppo delle comunità locali. L'Associazione, nell'ambito di queste finalità, dedica specifica attenzione al ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea. La denominazione per esteso, Associazione "Alessandro Bartola" - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, richiama la vocazione dell'Associazione alla ricerca. Essa si pone il compito di promuovere la realizzazione e diffusione dei risultati scientifici nelle sedi (universitarie e non) con le quali si rapporta sul terreno della ricerca e nel cui ambito offre il proprio contributo. L'Associazione si pone anche il compito di rappresentare essa stessa una sede di ricerca innanzitutto per rispondere alle necessità di approfondimento scientifico dei propri associati e poi anche per divenire un referente scientifico per le istituzioni pubbliche e per le organizzazioni sociali.

Sono socie importanti istituzioni nazionali e regionali sia del mondo della ricerca che di quello dell'impresa, le principali organizzazioni agricole e professionali, docenti e ricercatori provenienti da diciannove sedi universitarie e imprese del sistema agroalimentare. Con gli associati vi è una stretta collaborazione per organizzare iniziative comuni a carattere scientifico. Oltre ai convegni e alle attività seminariali, realizzate anche in collaborazione con istituzioni europee, l'Associazione "Alessandro Bartola" investe notevoli risorse umane e materiali nella diffusione di lavori scientifici attraverso un articolato piano editoriale strutturato su più livelli.



Centro Studi Sulle Politiche Economiche,  
Rurali e Ambientali

**Membr:**

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
(Università Politecnica delle Marche - Ancona)

Dipartimento di Economia e Statistica  
(Università della Calabria - Arcavacata di Rende)

Dipartimento di Scienze Aziendali, Statistiche,  
Tecnologiche ed Ambientali  
Dipartimento di Metodi Quantitativi  
e Teoria Economica  
(Università degli Studi di Chieti e Pescara)

Dipartimento di Scienze Economiche  
(Università di Verona)

Dipartimento di Ricerche Aziendali  
(Università di Pavia)

Dipartimento di Economia  
(Università di Parma)

Dipartimento di Scienze Economiche Gestionali e  
Sociali  
(Università del Molise)

**Sede:**

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8 - 60100 Ancona

**SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali**

Gli obiettivi del centro sono:

- promuovere, sostenere e coordinare studi e ricerche, teorici ed applicati anche a carattere multidisciplinare, che abbiano per oggetto la valutazione dell'impatto delle politiche economiche, rurali ed ambientali, anche in relazione alle problematiche della salute pubblica e della garanzia degli alimenti, con particolare riguardo al ruolo delle istituzioni pubbliche e private, internazionali e nazionali, regionali e locali;
- simulare ex ante, valutare in itinere ed analizzare ex post l'impatto delle politiche economiche agricole, rurali e ambientali a livello micro e macro, aziendale, settoriale e territoriale, considerando congiuntamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, sia nell'ambito delle economie sviluppate sia in quelle in via di sviluppo;
- favorire la raccolta di documentazione sugli argomenti prima indicati, anche attraverso l'integrazione delle biblioteche e la messa in comune di banche-dati;
- diffondere i risultati dell'attività di ricerca e documentazione, anche attraverso la pubblicazione di working papers e la costruzione di un sito in Internet, al fine di favorire la massima diffusione dei risultati;
- promuovere e organizzare, anche in collaborazione con altri enti pubblici e privati, convegni, seminari scientifici, tavole rotonde ed altre iniziative di studi e divulgazione sui temi di ricerca;
- costruire una struttura di relazione con altri centri studi sulla valutazione delle politiche economiche agricole, rurali ed ambientali, nazionali ed internazionali;
- redigere, coordinare e gestire progetti di ricerca nazionali ed internazionali;
- collaborare con le Facoltà delle Università aderenti a SPERA per la realizzazione di corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione sulle tematiche oggetto di ricerca.

---

<http://spera.univpm.it/>

---

Il materiale qui contenuto può essere liberamente riprodotto, distribuito, trasmesso, ripubblicato, citato, in tutto o in parte, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte. La responsabilità di quanto scritto è dei singoli autori.

Chi lo desidera può contribuire con un proprio articolo o commento ad articoli già pubblicati. Il relativo file va inviato all'indirizzo e-mail: [redazione@agrregionieuropa.it](mailto:redazione@agrregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrregionieuropa". I contributi valutati positivamente dai revisori anonimi e dal comitato di redazione saranno pubblicati nei numeri successivi della rivista. I lavori vanno redatti rispettando le norme editoriali pubblicate sul sito [www.agrregionieuropa.it](http://www.agrregionieuropa.it).