

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

Convegno Agriregionieuropa

Quale politica di sviluppo rurale?

Il ruolo delle Regioni e la nuova PAC 2014-2020

Franco Sotte

Di fronte alle nuove proposte
cosa suggeriscono le ricerche?



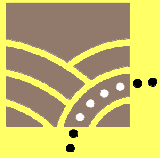
Franco Sotte è il Direttore di Agriregionieuropa
Docente di Economia e Politica Agraria e di Economia del
Territorio all'Università Politecnica delle Marche – Ancona
f.sotte@univpm.it



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale

*Gli articoli e i contributi ai convegni Agriregionieuropa rappresentano il pensiero dei singoli autori e relatori.
Essi non riflettono in alcun modo la posizione dell'Unione Europea.*

agrireregionieuropa



Obiettivi della PAC 2014/2020

❖ Incipit

- La PAC è di fronte a diverse sfide (...) che invitano l'UE a compiere **scelte strategiche** per il futuro a **lungo termine** della sua agricoltura e delle sue aree rurali.
- Deve essere **efficace** nell'orientarsi verso queste sfide

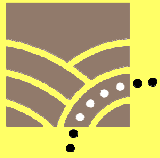
❖ Contribuire alla Strategia UE 2020

- Crescita intelligente - incrementando **l'efficienza** nell'uso delle risorse e accrescendo la **competitività** con **l'innovazione**
- Crescita sostenibile - mantenendo rinnovabile la base produttiva (...), producendo **beni pubblici ambientali**
- Crescita inclusiva - liberando il **potenziale economico** delle aree rurali ...

» The CAP towards 2020:18/11/2010

❖ Cosa ne avreste dedotto ?

- Una scelta netta a favore della politica di sviluppo rurale !

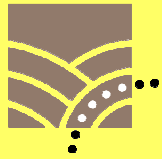


Lo scenario scelto (purtroppo...)

	Scenario	Obiettivi
1	Adjustment scenario	Continuare l'attuale politica risolvendone i principali difetti (distribuzione dei pagamenti diretti)
2	Integration scenario	Finalizzare e rinverdire i pagamenti diretti e rinforzare le finalizzazioni della politica di sviluppo rurale integrandola con le altre politiche dell'UE
3	Refocus scenario	Riorientare la politica verso obiettivi ambientali con una progressiva abolizione dei pagamenti diretti e un rafforzamento della politica di sviluppo rurale

agriregionieuropea

- ❖ Conservata la distribuzione tra 1° e 2° pilastro rapporto $\approx 3 / 1$
- ❖ **Era implicito fin dall'inizio:** 1°/2° pilastro 6/1 parole in DOC 18/11/2010 (Pol di SR trattata a pag. 10 di 12)
- ❖ La scelta di scenario 2, cfr 3, è una **rinuncia implicita a puntare sulla pol. Svil rurale** (contro la pol SR le > lobby agricole e nuovi SM)
- ❖ Scelta **condivisa dal PE** che si è accordato alla Commissione annunciando l'originale relaz Dess + in favore della 3° opzione



Le differenze tra 1° e 2° pilastro

Caratteristiche	1° pilastro	2° pilastro
Cofinanziamento	No	Si (moltiplica e responsabilizza)
Tipologia intervento	Pagamenti annuali	Contratti pluriennali
Gestione	Centrale UE (Agea)	Periferica SM/Regioni
Beneficiario	Azienda Marche: 41.105 benef.	Impresa Marche: 4.620 benef.
Approccio sistemico	No (azienda isolata dal contesto)	Possibile e auspicabile nel territorio/nella filiera
Adattabilità	One fit all per tutta l'UE	Adattato alle specificità territoriali regionali
Selettività	Non selettivo	Selettivo
Contrattualizzato	No (solo eco-condiz.)	Si
Obiettivi chiari	No (redd, beni pubb,..)	Si (obiettivo -> misura)
Mirato (targeted)	No (a tutti gli ha)	Si (selezione)
A misura (tailored)	No (storico -> flat x ha)	Si (criteri regol/bandi)



La spesa PAC nelle MFF 2014-20

Commissione europea 29 giugno 2011

(valori assoluti a prezzi 2011)

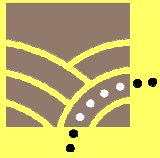
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
P1 Mercato agricolo & pagamenti diretti	43515	42244	41623	41029	40420	39618	38831	38060	281825
P2 Sviluppo Rurale	13890	13618	13351	13089	12832	12581	12334	12092	89895
Totale PAC	57405	55862	54974	54118	53252	52199	51165	50152	371720
Totale bilancio UE	145650	142556	144002	145085	146368	147344	148928	150718	1025000

-12,5

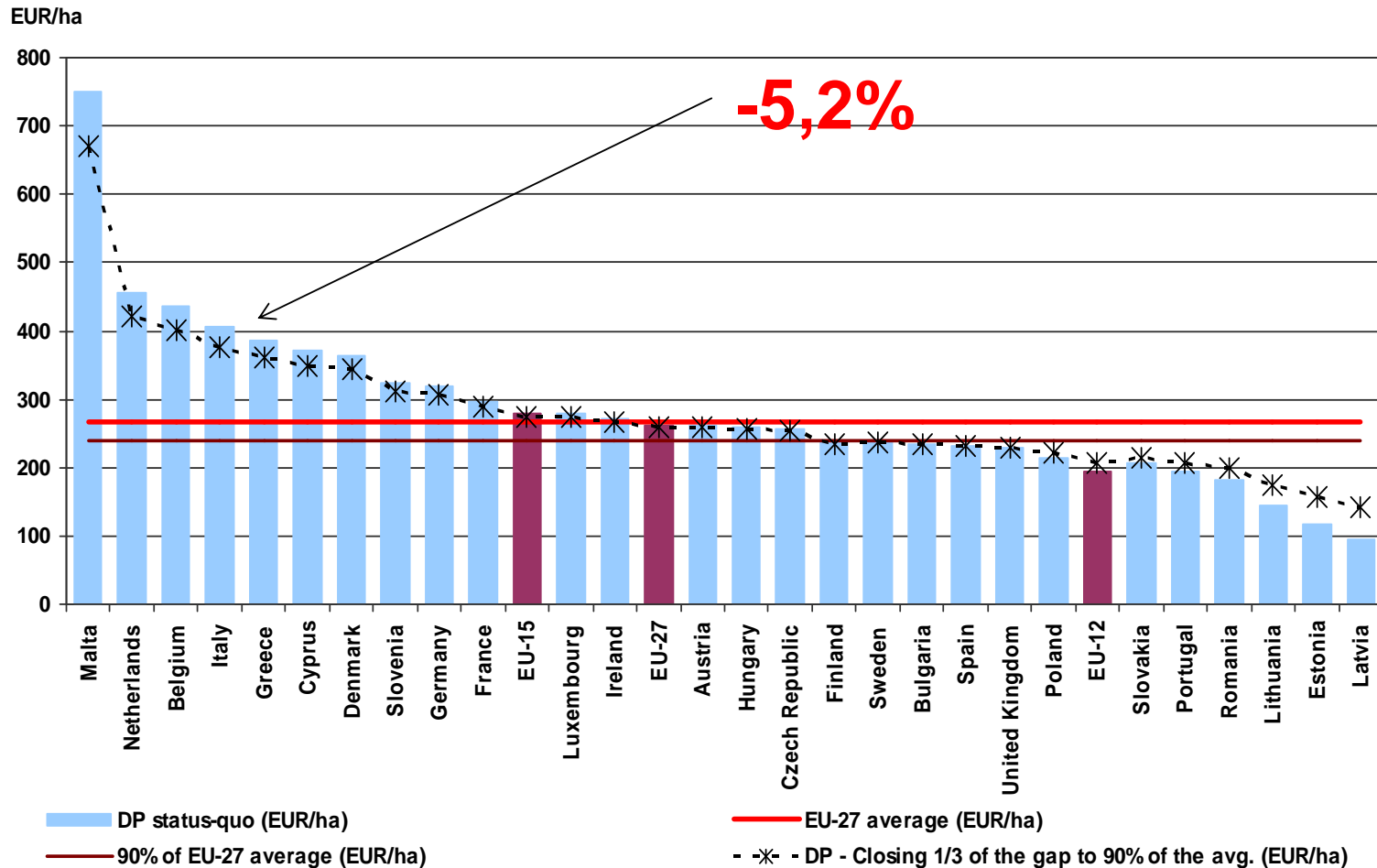
-12,9

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
P1 Mercato agricolo & pagamenti diretti	29,9	29,6	28,9	28,3	27,6	26,9	26,1	25,3	27,5
P2 Sviluppo Rurale	9,5	9,6	9,3	9,0	8,8	8,5	8,3	8,0	8,8
Totale PAC	39,4	39,2	38,2	37,3	36,4	35,4	34,4	33,3	36,3
Totale bilancio UE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

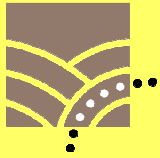
Meno fondi, soprattutto allo sviluppo rurale



Ridistribuzione PD - coprendo 1/3 del gap tra livello attuale e 90% di PD medio EU-27 entro il 2020

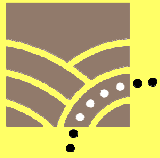


Source: European Commission, DG Agriculture and Rural Development – Commission Staff Working Paper 'Impact Assessment – CAP towards 2020' (budget data from the MFF Communication - COM (2011) 500 (excluding cotton and POSEI); hectares of potentially eligible area in 2009)



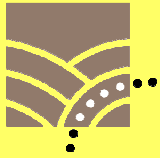
Meno fondi: quali giudizi?

- ❖ La PAC scenderà in Italia del 18%. Qual è il tuo giudizio?
 - Salvatici: "inevitabile"
 - Gios: "inferiore alle previsioni"
 - De Filippis: "più che accettabile. Quello che non è accettabile è che l'Italia sia il paese di gran lunga più penalizzato"
 - Corsi: "abbastanza ovvio. Ma ora urgente spendere con efficienza e per i beni pubblici"
- » Agriregionieuropa n.27: Dieci domande sulla nuova PAC



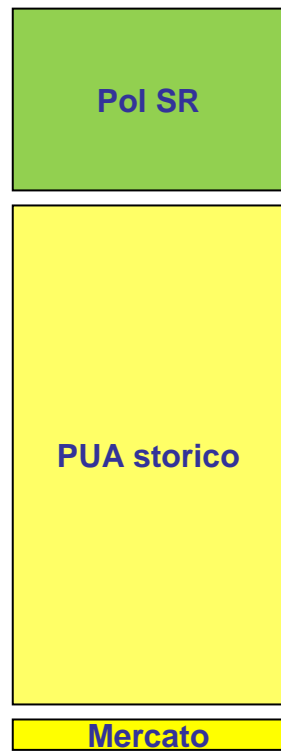
Congelamento fondi: quali giudizi?

- ❖ Come giudichi il mantenimento dei 2 pilastri e la distribuzione invariata di fondi tra di essi?
 - Giacomini: “**scarso coraggio**. Di fatto una rinuncia a puntare sullo sviluppo rurale”
 - Henke: “**poco coraggiosa**. Più sfocata la già ambigua distinzione tra 1° e 2° pilastro”
 - Gios: “sarebbe stato **opportuno un aumento** di fondi al 2° pilastro”
 - Salvatici: “**confusione** (crescente) tra gli obiettivi dei due pilastri”
 - De Filippis: “**ragionevole**. L'aumento di fondi al 2° pilastro avrebbe cozzato con la difficoltà di spesa”
 - » Agriregionieuropa n.27:
Dieci domande sulla nuova PAC



Le trasformazioni della PAC

PAC
2007-2013



2014-2020
Integration
Scenario



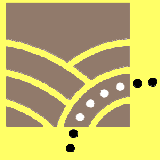
Gestione
del rischio

❖ Sviluppo rurale

- Meno fondi
- in più: gestione del rischio
- Il cofinanziamento
- Marche: la > risorsa UE

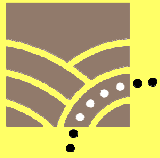
❖ Mancata fin qui proposta/protesta delle RR.

❖ **Farsi sentire ! Le sedi: Conf Reg, PE, CdR**



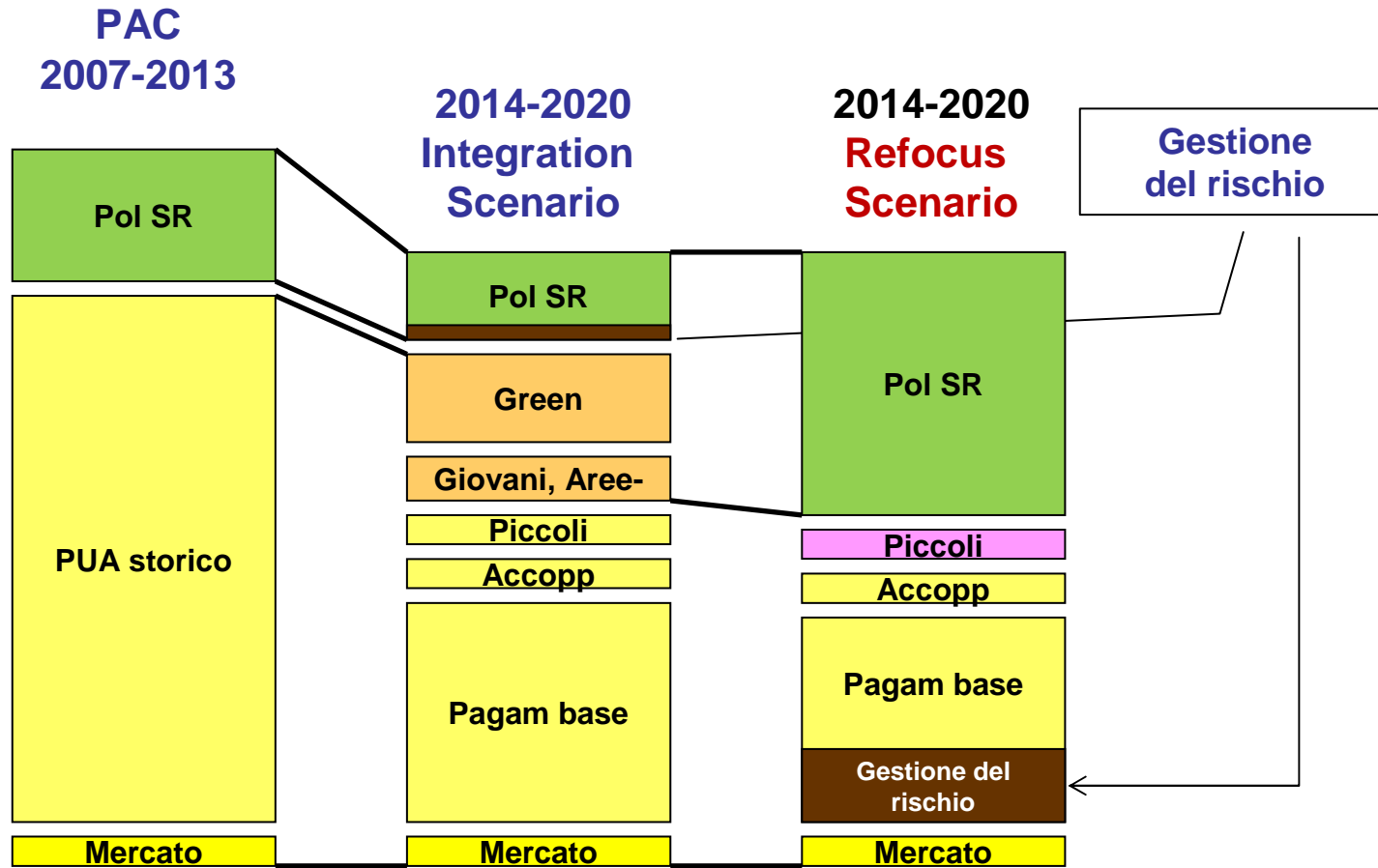
Come levare duplicazioni e ambiguità?

- ❖ Spostare “green”, giovani e aree con vincoli nat. dal 1° al 2° pilastro
 - Così si tolgono le duplicazioni
 - si adegua l'intervento alle specificità del territorio
 - si riconduce in un quadro programmato, con obiettivi chiari, interventi a misura ...
- ❖ Spostare gestione del rischio dal 2° al 1° pil.
 - In alternativa, usare la flessibilità fra pilastri
 - spostare 10% fondi dal 1° pil al 2° per finanziare la gestione del rischio
- ❖ È impossibile ormai ?
 - Non sarei tanto sicuro
 - Proposta per la **Mid Term Review** del 2016 (?)



Le trasformazioni della PAC

agriregionieuropa





Cosa ne può conseguire?

❖ La PAC indebolita nelle trattative sul bilancio

	2007-13		2014-20	
	% GNI	Mdi €	%GNI	Mdi €
Proposta Commissione	1,24%	1178	1,05%	1.025
Proposta pagatori netti	1,00%	950	0,70-0,8%	683-780
Compromesso finale	1,045%	993	? 0,9-1,0%	878-976

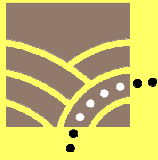
**-50/-150
Mdi €**

❖ dove (eventualmente) togliere 50-150 mdi euro ??

COMPARISON MFF 2007-13/2014-20	Mdi €2011		Difference (in %)
	2007-2013	2014-2020	
1. Smart and Inclusive Growth	445.5	490.9	
<i>Of which Cohesion Policy</i>	<i>354.8</i>	<i>336.0</i>	
<i>Of which infrastructure (Connecting Europe Facility)</i>	<i>12.9</i>	<i>40.0</i>	209.7%
<i>Of which Competitiveness (Research & innovation; Education; Galileo etc)</i>	<i>77.8</i>	<i>114.9</i>	47.7%
2. Sustainable Growth: natural resources	421.1	382.9	
<i>Of which Market related expenditure and direct payments</i>	<i>322.0</i>	<i>281.8</i>	
3. Security and Citizenship	12.4	18.5	49.9%
4. Global Europe	56.8	70.0	23.2%
5. Administration (including pensions and European schools)	56.9	62.6	10.1%
Total commitment appropriations	993.6	1 025.0	3.2%

o qui

o qui

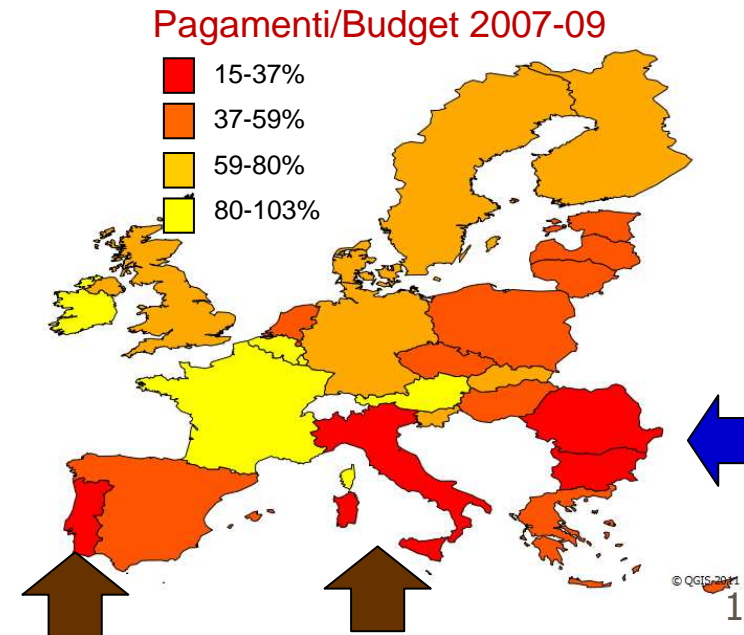


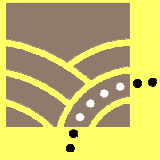
L'esecuzione del budget in Europa

Aggregazione di Stati membri	Budget 2007-2009	Eseguito 2007-2009	Eseguito /Budget 2007-09	Eseguito /PSR 2007-2013
	M€	M€	%	%
UE-15	22,627	13,744	61	23
- Nord	4,651	3,510	75	30
- Centro	8,632	6,573	76	30
- Sud	9,344	3,661	39	15
UE-12	15,244	5,987	39	16
UE-27	37,870	19,731	52	21

❖ **52% dei fondi tradotti in Pagamenti in 3 anni**

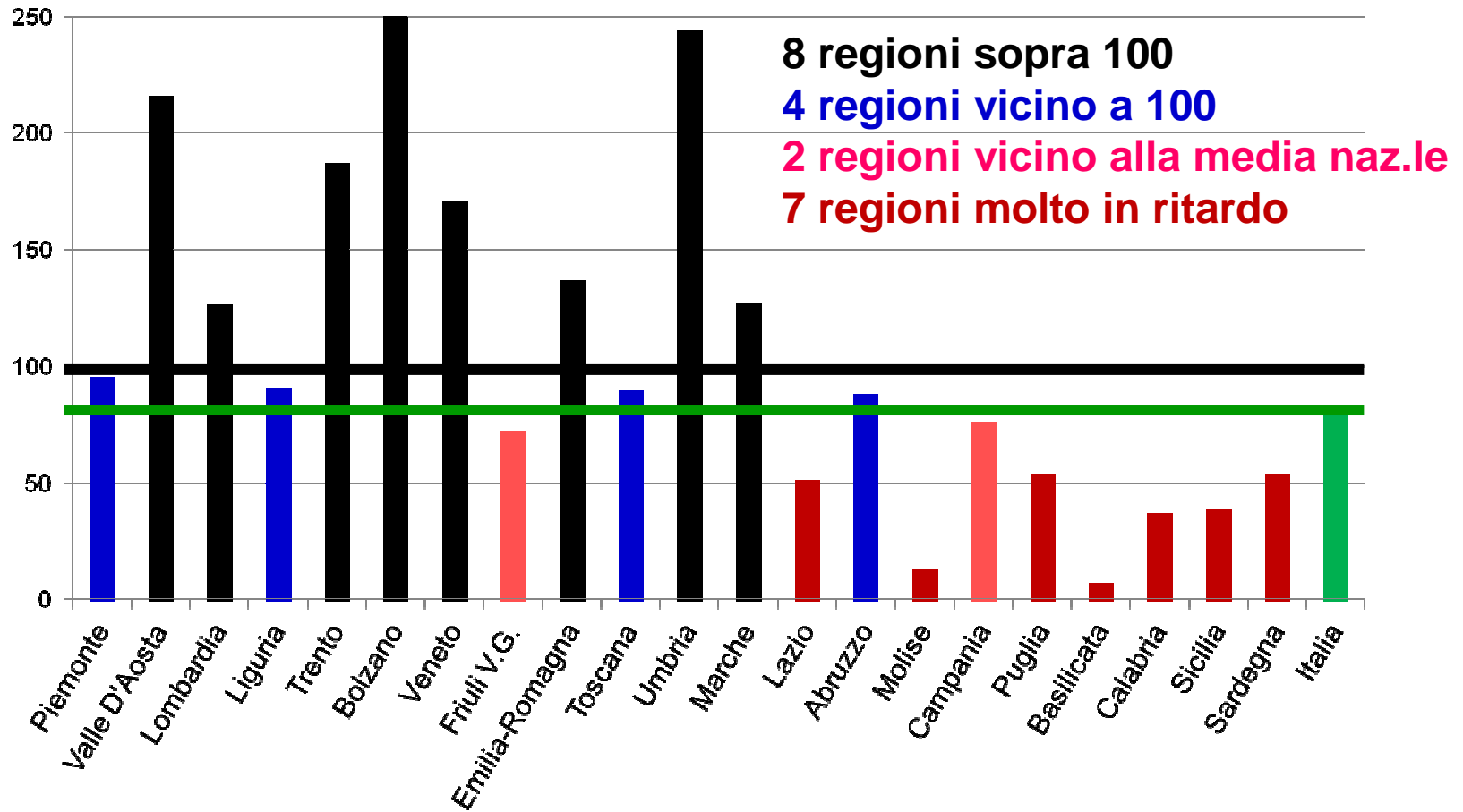
- Nord e Centro UE-15 : tasso di esecuzione fisiologico
- Ritardi nell'UE+12 (specie Ro, Bg) e Sud (specie Pt, It)

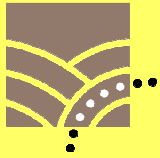




L'esecuzione del budget in Italia

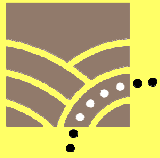
Esecuzione 2009 al 15 ottobre 2011 (n+2 scatta il 31 dicembre 2011)





Se ne conclude che...

- ❖ Generalizzare le difficoltà di spesa su tutte le regioni è un errore !
- ❖ Il problema è nelle Regioni del Sud Italia
 - Bene la condizionalità *ex/ante* !!
- ❖ Ci sono anche delle ragioni
 - Crisi produz mediterranee -> diminuito le possibilità di investimento -> rallentato accesso ai PSR
 - Programmazione 2000-06 FEOGA orientamento nelle RR convergenza (regola n+2) fino al 2008
- ❖ Ma lì c'è un problema + generale che va ben oltre la politica di sviluppo rurale



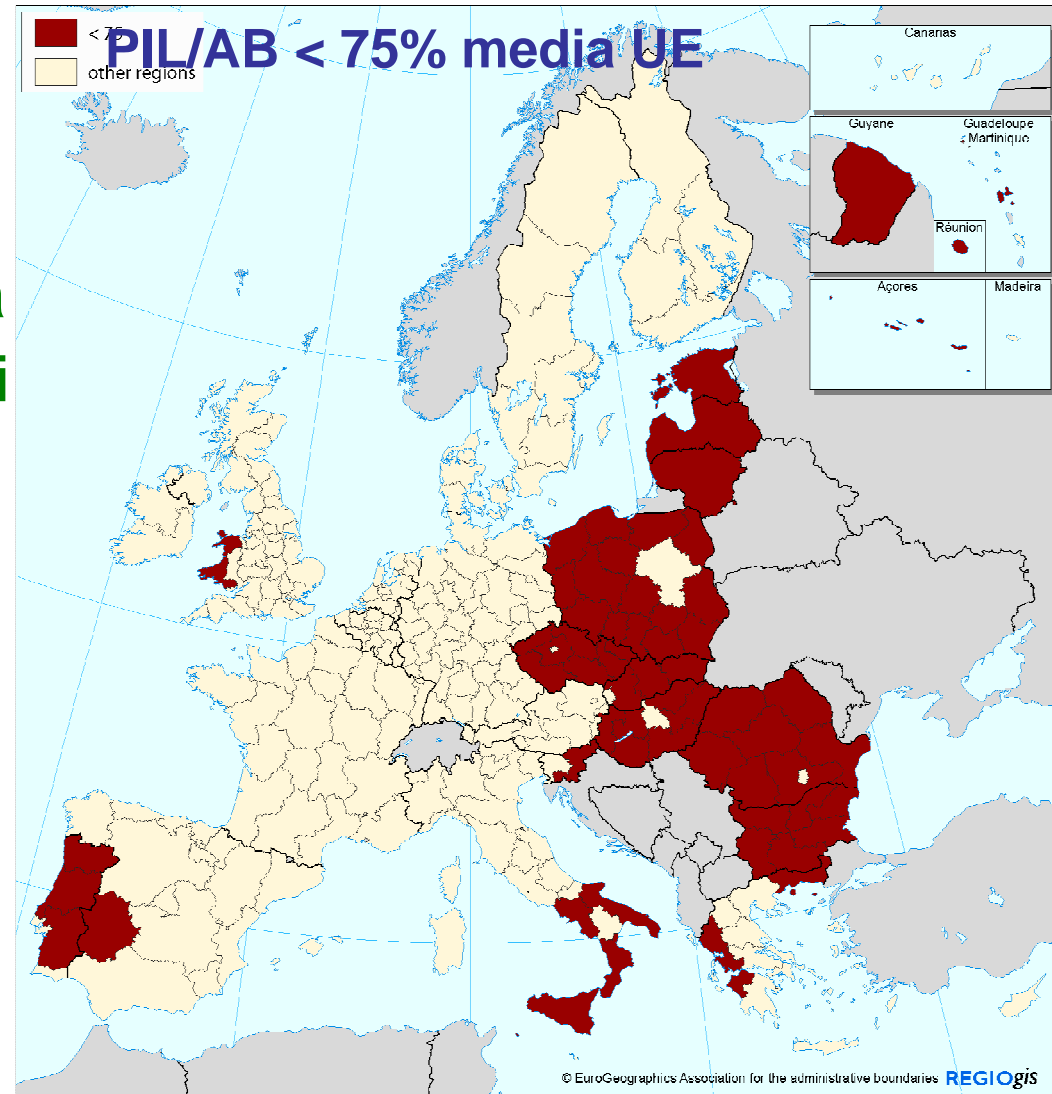
associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

Le regioni meno sviluppate 2014-20

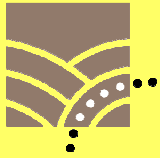
Less developed regions, 2014-2020

GDP/head (PPS), index, EU27 = 100

- ❖ Nell'UE-15 solo alcune residue regioni sono meno sviluppate
- ❖ **QUATTRO** in Italia
- ❖ La gran parte è nei nuovi SM dell'Est



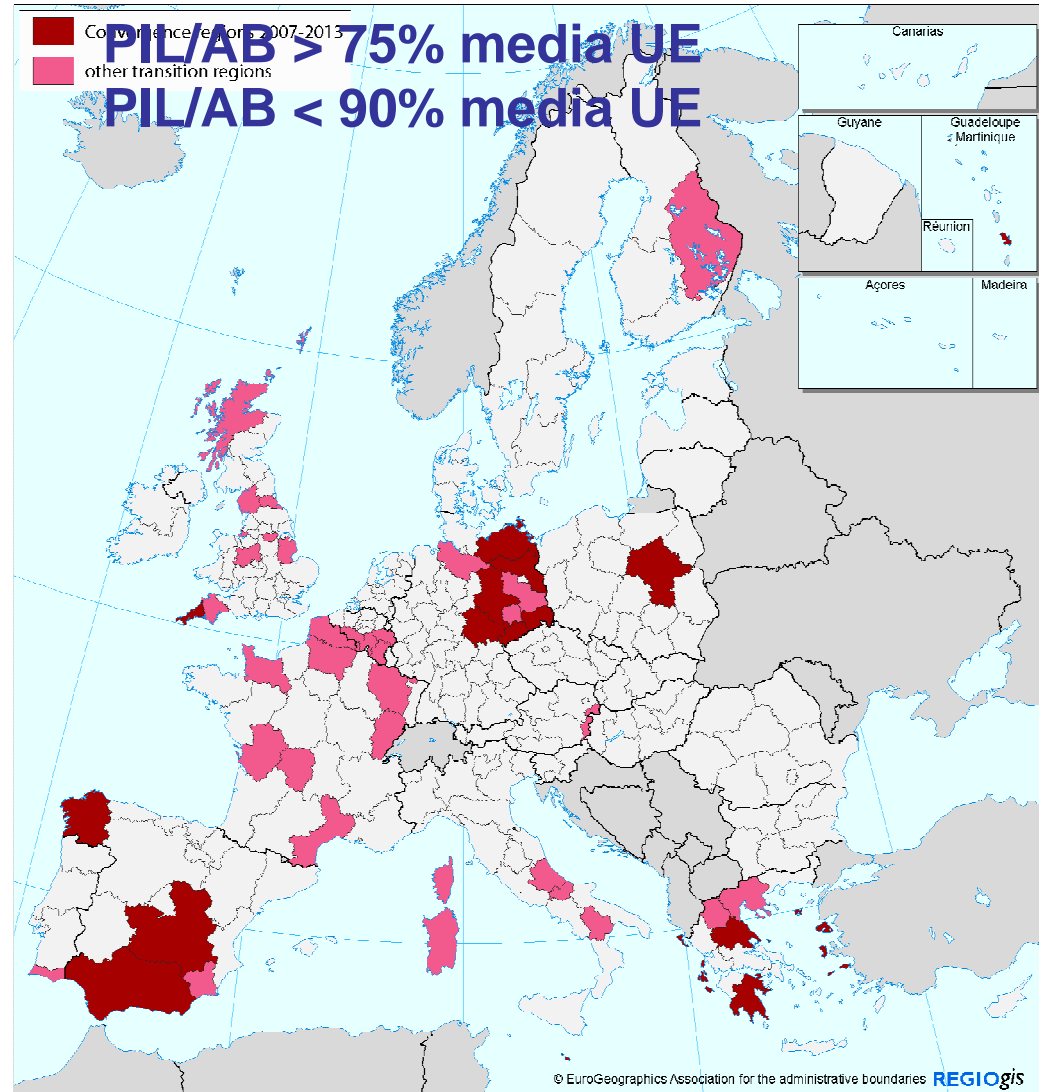
agriregionieuropa

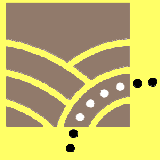


Le regioni in transizione 2014-20

Transition regions, 2014-2020

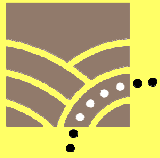
- ❖ Molte RR ex convergenza passeranno a RR in transizione
 - in Sp, Gr, Ger Est
- ❖ Questo non è successo in Italia
 - paese fondatore dell'UE
 - dopo 40 anni di politica regionale e di coesione
 - il Sud non esce dalla dipendenza





Esiste comunque un problema di efficienza e di efficacia

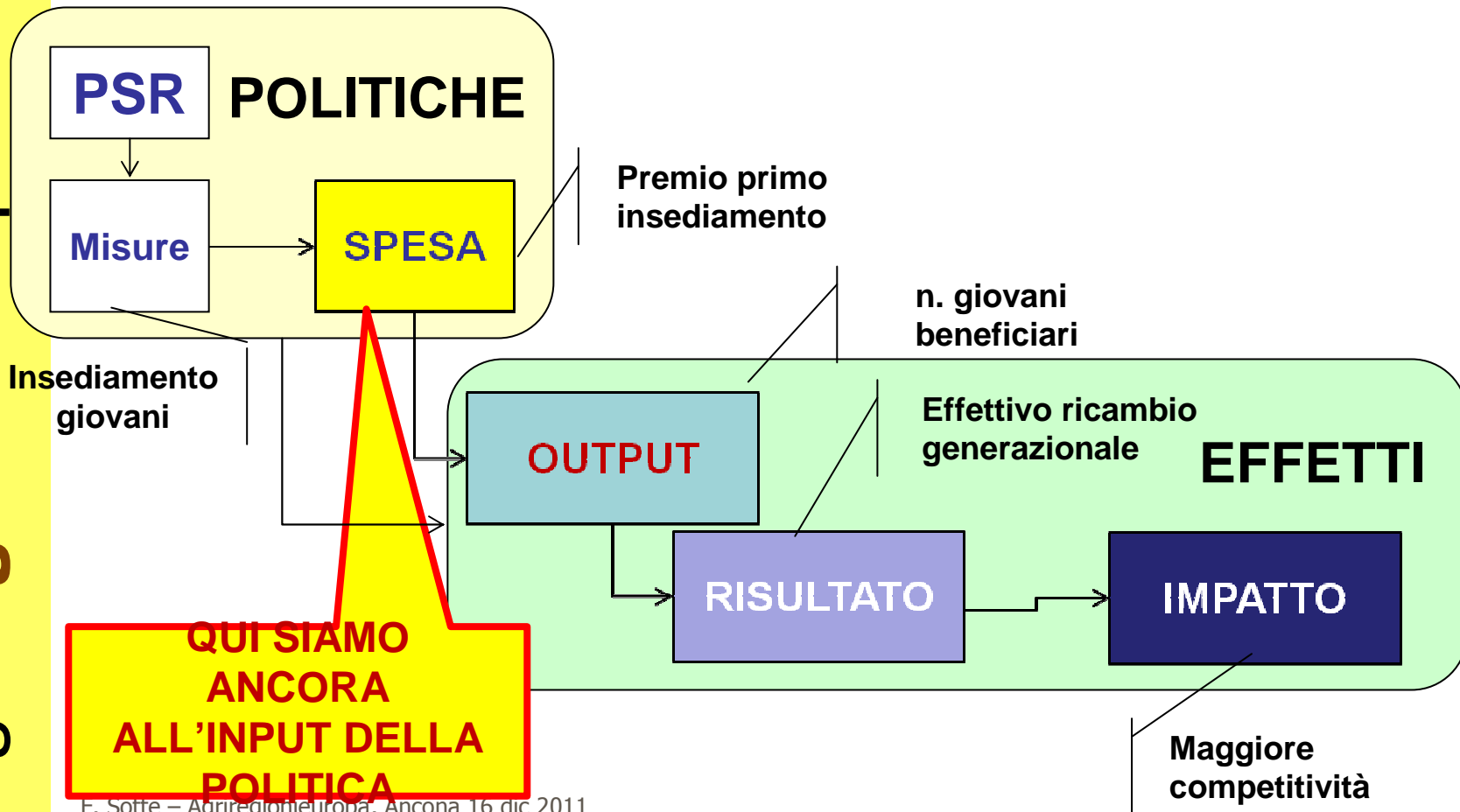
- ❖ **Attenzione solo alle regole formali distoglie dal perseguimento dei risultati**
 - Sia a Bruxelles, che a Roma, che nelle Regioni
- ❖ **I tempi allungati sono comunque negativi**
 - Ritardi ingiustificati nei Controlli AGEA
 - Spendere per i trascinamenti è inefficiente
 - Spendere affrettatamente per l'incombenza del disimpegno (n+2) comporta superficialità
 - **Inversione delle priorità**: l'urgenza di spendere spinge a politiche di breve rinunciando a quelle strategiche

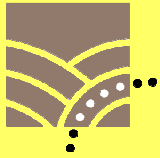


Un errore frequente

- ❖ In ogni caso, limitarsi all'analisi del realizzato enfatizzando la **capacità di spesa** è riduttivo

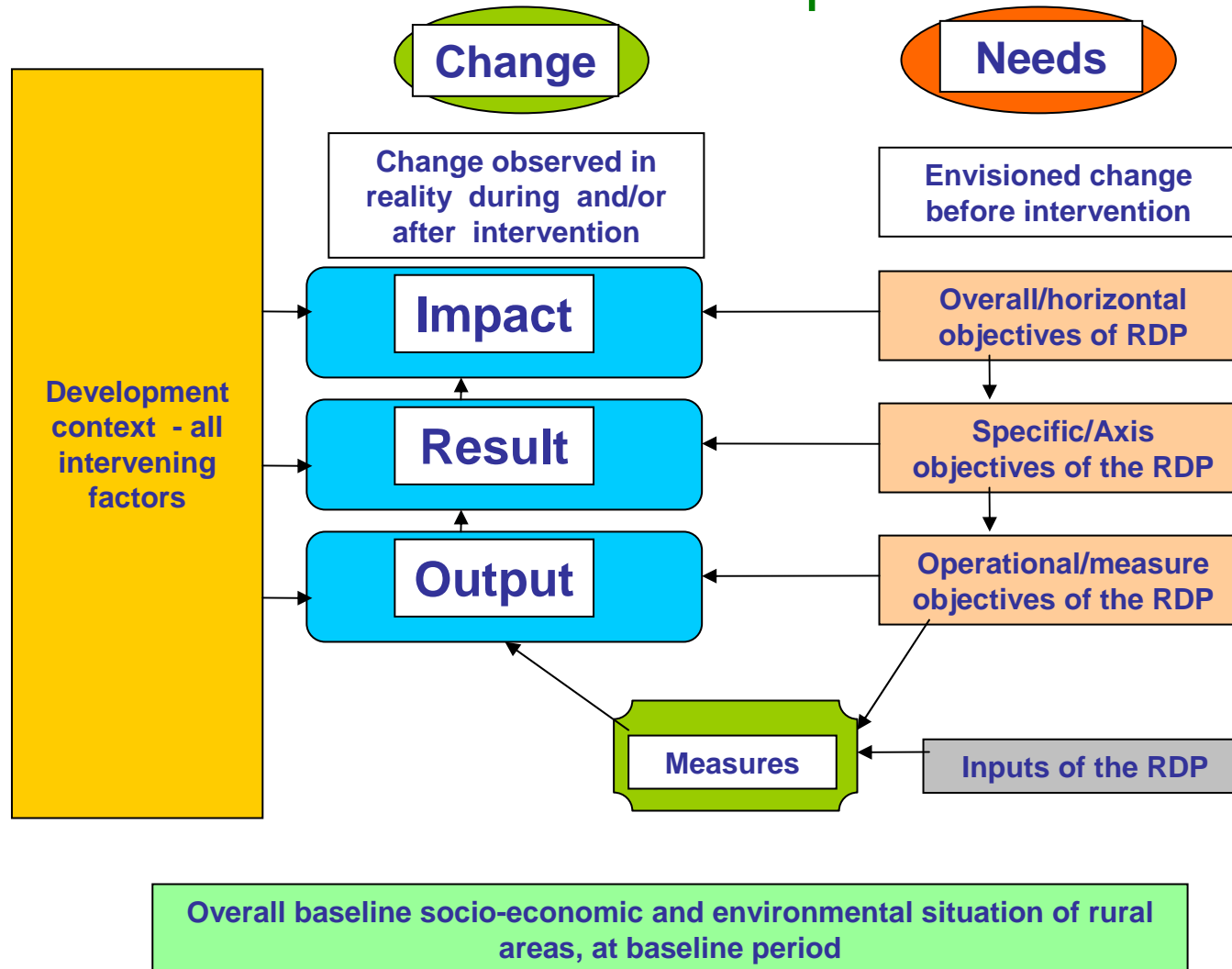
agriregionieuropa

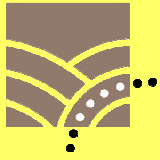




Intervention logic of RDP

❖ Lo dimostra questo grafico del "Evaluation Network for Rural Development"





Come migliorare ?

❖ Orientamento al risultato

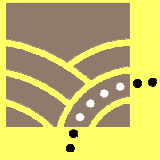
- bene i “critical milestones” e le riserve di performance 5%
- bene EIP - European Innovation Partnership!

❖ Qualificare

- Formazione, Partecipazione, Comunicazione, Ricerca, Analisi => AGRIMARCHEUROPA
- Selettività a monte (<10 ude) e concentrazione degli interventi

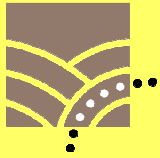
❖ “regola dell’n-2”: partire 2 anni prima !

- Cominciare subito con tutte le politiche cruciali x una migliore implementazione



La valutazione

- ❖ La valutazione alla base delle decisioni a tutti i livelli
 - **EVALPROG** x cultura diffusa della valutazione
- ❖ Riconoscere i limiti della attuale valutazione
 - Rapporti redatti **burocraticamente**
 - Completezza formale ma **poca analisi** e proposta
 - Occasionalità dei rapporti con la **ricerca**
 - Poca **propensione a migliorarsi**
- ❖ **Proposta: valutare la valutazione !!**
 - Un team di esperti indipendenti presso la RRN per un **Report sui rapporti di valutazione**



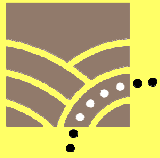
Indicatori della buona valutazione

❖ Capacità di **influire sulle decisioni**

- Tempestività (anche a scapito della completezza)
- Spiegare perché target raggiunti/non raggiunti
- Selezionare indicatori significativi
- Valutare gli **effetti**, non fermarsi alla spesa
- Proporre cambiamenti e **simulare gli impatti**

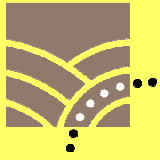
❖ Capacità di **migliorare le scelte**

- Capacità di **coinvolgere**, attivare confronto
- Indicare come raccogliere e trattare i **dati mancanti** o insufficienti
- **Confrontarsi** con le altre valutazioni
- Valutare la politica **nel contesto delle altre politiche** (1° pilastro e le altre politiche UE)



La situazione nelle Marche (2009)

PAC	Beneficiari		Pagamenti €		
	n.	%	Mln Euro	%	Media €
Dom. Unica	41.105	97,8	112,97	83,8	2.748
PSR	4.620	10,9	21,87	16,2	4.733
Totale PAC	42.013	100,0	134,84	100,0	3.210

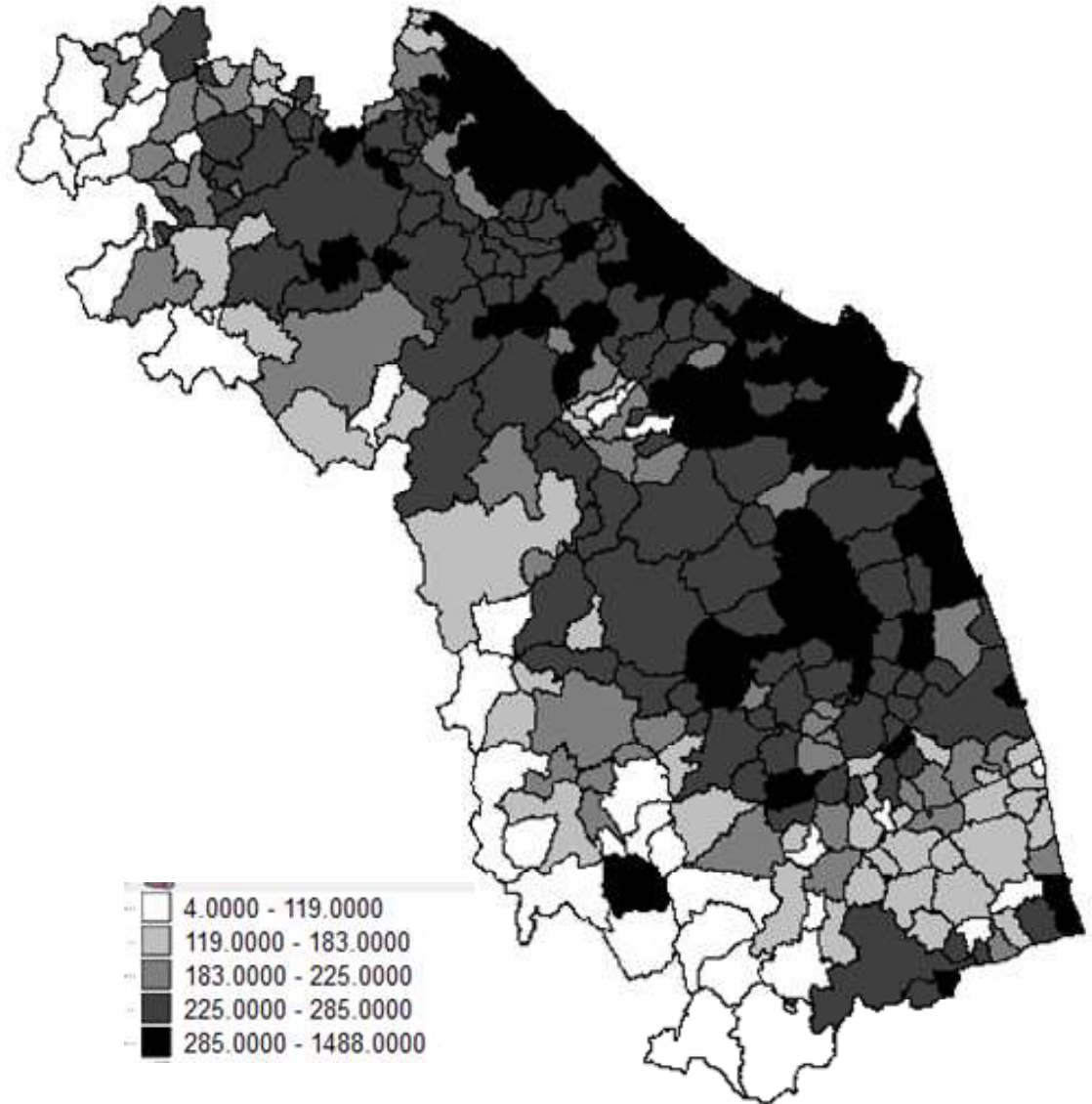


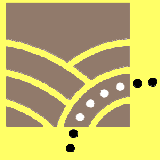
associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

La polarizzazione urbana

agriregionieuropa

PUA x HA SAU



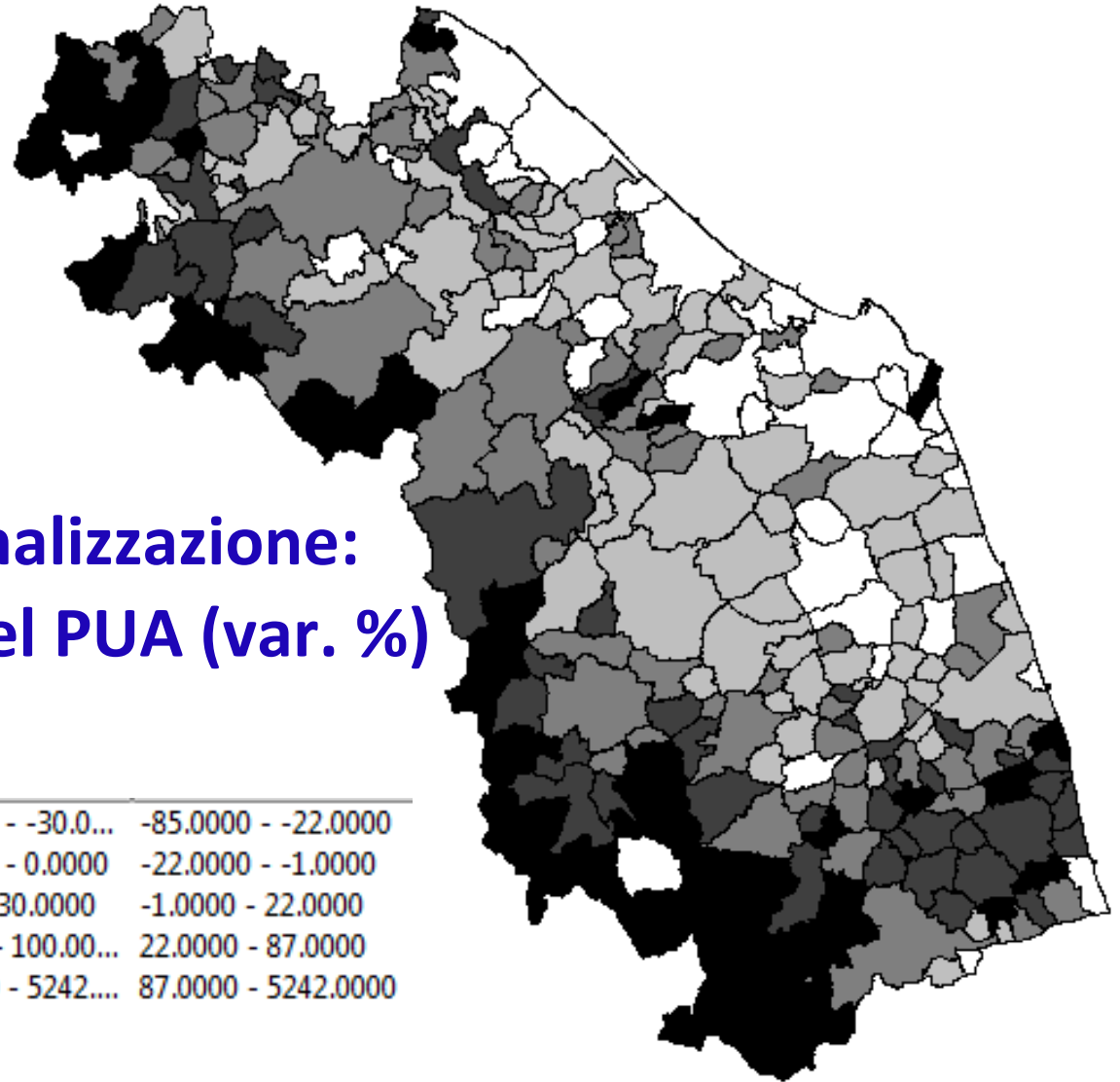
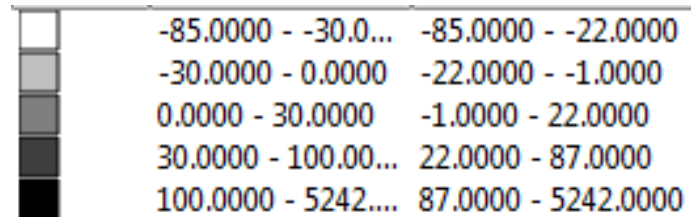


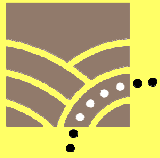
associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

1° pilastro e riequilibrio territoriale

agriregionieuropa

**Ipotesi di regionalizzazione:
redistribuzione del PUA (var. %)**

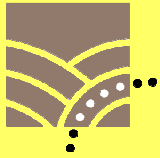




Il PUA nelle Marche pagamenti effettivi anno 2009

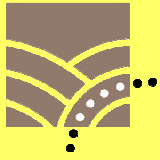
Quintile	Beneficiari	% benefic	% società	Età media	PUA medio
0 – 20 %	347	0,8	51,6	53,4	65.113
20 – 40 %	1171	2,8	34,1	54,8	19.296
40 – 60 %	2704	6,5	16,8	56,4	8.752
60 – 80 %	6429	15,6	8,0	63,1	3.513
80 – 100 %	30454	74,1	2,5	66,6	742
Totale	41105	100,0	5,8 %		

< 40 anni = 5,7 %
40-60 anni = 31,3 %
> 60 anni = 63,1 %



Il PSR nelle Marche pagamenti effettivi anno 2009

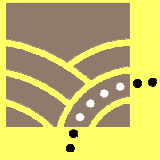
Quintile	Beneficiari	% benefic	% società	Età media	Pagamento
0-20 %	9	0,2 %	100,0 %	-	485.968
20-40 %	58	1,3 %	53,7 %	47,9	75.409
40-60 %	163	3,5 %	42,2 %	51,6	26.833
60-80 %	817	17,7 %	23,6 %	54,7	5.353
80-100 %	3573	77,3 %	13,3 %	59,1	1.224
Totale	4620	100,0%			4.733



Integrazione e coordinamento

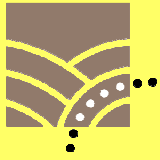
❖ Le 3 dimensioni dell'integrazione

- Tra beneficiari all'interno delle filiere e dei territori
- Tra PSR nell'ambito nazionale
- Tra politiche nell'ambito regionale



Integrazione beneficiari x filiere/territori

- ❖ Peculiarità del 2° pilastro è la visione sistemica dello sviluppo rurale
 - Nella dimensione settoriale -> competitività
 - Nella dimensione territoriale -> sostenibilità
- ❖ L'esperienza positiva dei PIF e dei PIT
- ❖ Deve generalizzarsi
 - Definire soglie minime per l'accesso ai benefici del 2° pilastro
 - Minima dimensione economica (> 16 UDE)
 - Minima dimensione territoriale (> ha ; > % ha)
 - Introdurre premi all'aggregazione
 - Puntare su mis cooperazione e l'associazionismo
 - Favorire progetti integrati tra misure



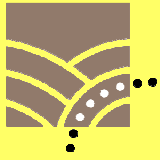
Integrazione tra PSR a liv. nazionale

❖ Mancanza di coordinamento

- In Italia 21 PSR su 88 ($\approx 1/4$ dei PSR è in Italia)

❖ Art 15 Reg 698/2005

- Comma 3. Gli Stati membri che procedono a una programmazione a livello regionale possono presentare per approvazione anche un **quadro nazionale** contenente gli elementi comuni di tali programmi.
- L'Italia non l'ha fatto (ad es. la Spagna si)
 - Disparità di definizione (“impresa boschiva”, “primo insediamento”)
 - Ripetitività delle procedure e assenza di servizi in comune
 - Sovrapposizione iniziative (es. consulenza, valutazione).



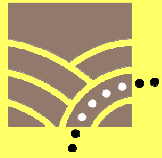
Come affrontare il problema ?

❖ Art. 7 Prop Reg SR

- Nel caso di più PRS regionali possibile aggiungere un **National Framework (Disciplina nazionale)**
 - Elementi comuni per i PSR
 - Lista delle misure specifiche da includere nei PSR per obiettivi ambientali, economici o sociali identificati a livello nazionale

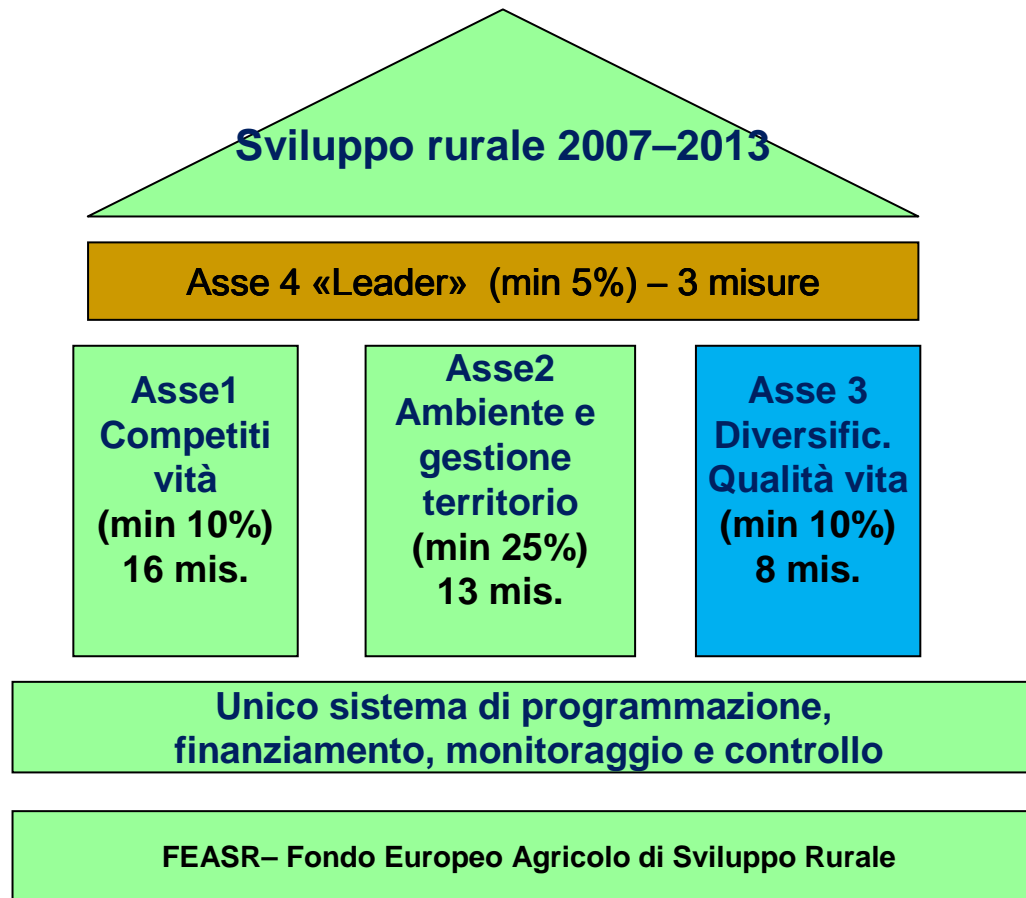
❖ Necessario un coordinamento almeno per

- Formazione
- Consulenza
- Gestione del rischio
- Valutazione

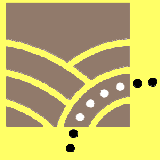


La mancata integrazione tra politiche di sviluppo territoriale 2007-13

Pol di Svil Rurale



Tutte le altre politiche europee e regionali

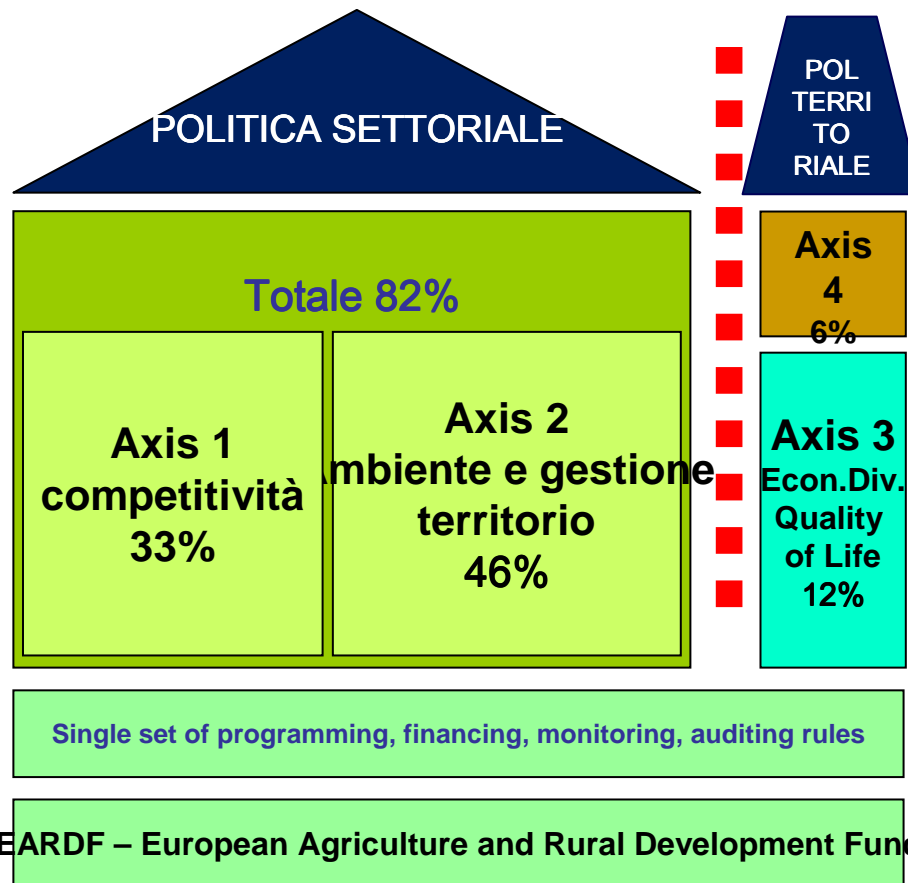


Di fatto ancora peggio

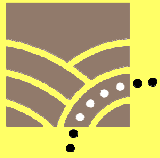
agriregionieuropa

PSR agricolo

**PSR
territ**



**Tutte le altre
politiche
europee e
regionali**



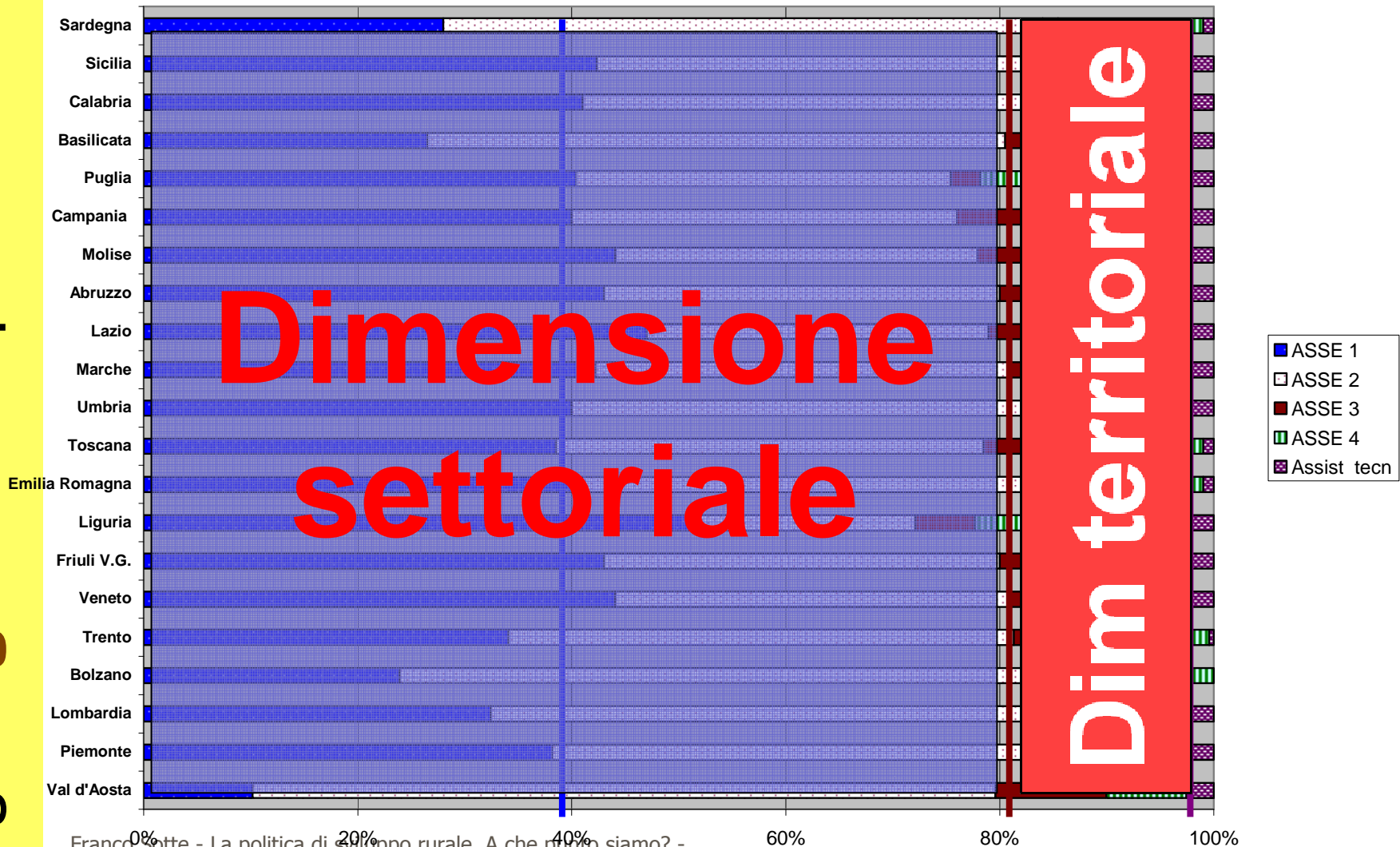
La distribuzione per assi della PSR

1°Asse
39%

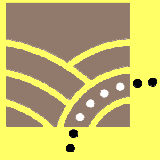
2°Asse
42%

3+4°
16,6%

AT
2,6%



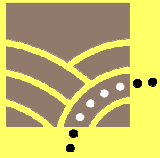
agriregionieuropa



Un PSR integrato nelle politiche UE

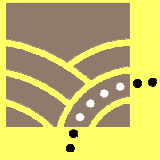
Contratto di partenariato





Ultima riflessione sulle Marche

- ❖ Particolare soddisfazione che la **Regione Marche** si impegni sullo **sviluppo rurale**
- ❖ Nella competizione globale conta domandarsi quali siano le **uniqueness** a disposizione
- ❖ Ne vedo con evidenza due nelle Marche:
 - La **centralità Adriatica** -> verso la Macroregione
 - La **peculiarità rurale** (passata, presente, futura)
- ❖ La ruralità era un handicap ma oggi è una **risorsa strategica**, a patto che
 - Venga interpretata come **occasione di incontro**
 - La Regione esplicite questa strategia candidandosi a **leader delle RR rurali** a liv. nazle ed europeo



Grazie dell'attenzione

www.sotte.it

