



# agrireregionieuropa

Selezione di articoli Agriregionieuropa

## Convegno:

### La PAC 2014-2020: Sarà riforma?

### Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana

Pisa, 13 Gennaio 2012

Il convegno intende analizzare gli effetti che la nuova PAC potrà avere sull'agricoltura delle regioni italiane centrali. Non è certamente la prima ed unica occasione pubblica di riflessione su questi temi e non sarà, altrettanto certamente, l'ultima, ma la complessità dei problemi e l'incertezza sul futuro della nostra agricoltura richiedono numerose occasioni di incontro tra studiosi, politici ed operatori del settore. Si percepisce un grande bisogno di conoscenza approfondita sui vari aspetti della nuova normativa ed è necessario un confronto di idee a vari livelli ed ambiti territoriali sulle conseguenze che i nuovi regolamenti potranno indurre sulle scelte degli agricoltori. Per rispondere a tali esigenze gli organizzatori del convegno hanno inteso invitare relatori che potessero svolgere il duplice compito di illustrare il significato ed il peso delle scelte contenute nei regolamenti e, alla luce delle esperienze pregresse, simulare le ricadute prevedibili sulle realtà agricole dell'Italia Centrale.

In rappresentanza della Commissione Europea Beatriz Velazquez illustrerà l'impalcatura della nuova PAC, mentre Maria Rosaria Pupo D'Andrea, Angelo Frascarelli e Franco Sotte ne interpreteranno l'impatto sul mondo produttivo e sulla società rurale.

Gianluca Brunori concluderà la giornata di studio con una valutazione della corrispondenza tra le scelte politiche ed i problemi dell'agricoltura, in particolare di quella mediterranea.

Il convegno è organizzato congiuntamente dall'**Accademia dei Georgofili**, da **Spera - Centro Studi Interuniversitario** sulle politiche economiche rurali e ambientali, da **Agriregionieuropa**, la rivista elettronica di economia e politica agraria dell'**Associazione "Alessandro Bartola"**, con il patrocinio della **Rete Rurale Nazionale**, con il contributo dell'**Unione Europea DG Agricoltura e Sviluppo Rurale**, del **Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali** e dell'**Università Politecnica delle Marche**.

A conclusione del convegno, tutti i materiali dell'evento (presentazioni, video streaming e registrazioni audio e video, materiale fotografico e documenti) saranno consultabili nel sito [www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it) nelle pagine della rubrica "Eventi ARE".

## Dieci domande sulla nuova PAC. Intervista collettiva di Agriregionieuropa

Alessandro Corsi, Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Geremia Gios, Roberto Henke, Luca Salvatici, in Agriregionieuropa n.27, Dicembre 2011

Dopo la pubblicazione il 12 ottobre scorso delle proposte di regolamenti per la PAC del settennio 2014-2020, abbiamo rivolto dieci domande ad alcuni dei maggiori economisti agrari italiani. Raccogliamo qui di seguito le rispettive risposte. Agriregionieuropa è aperta a raccogliere ulteriori commenti.

**Domanda: La spesa per la PAC 2014-2020 scenderà rispetto al periodo 2007-2013. In Italia la diminuzione dovrebbe attestarsi intorno al 18% in termini reali. Quale il tuo giudizio?**

### Corsi

E' abbastanza ovvio che la prospettiva di riduzione della spesa sia preoccupante rispetto al settore agricolo. Da economisti, però, dovremmo chiederci se la riallocazione dall'agricoltura ad altri settori sia efficiente in termini di benessere collettivo; in altre parole, dovremmo chiederci se le risorse pubbliche spostate in altre direzioni non producano maggiori vantaggi collettivi rispetto a quelli che

### Indice

|   |    |
|---|----|
| Dieci domande sulla nuova PAC. Intervista collettiva di Agriregionieuropa<br>Alessandro Corsi, Fabrizio de Filippis, Angelo Frascarelli, Corrado Giacomini, Geremia Gios, Roberto Henke, Luca Salvatici | 1  |
| Valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale: questioni metodologiche di contabilità nazionale<br>Domenico Ciaccia, Edoardo Pizzoli  | 8  |
| Gli aiuti a superficie della nuova PAC tra primo e secondo pilastro<br>Camillo Zaccarini Bonelli, Stanislao Lepri   | 11 |
| Le politiche per la gestione del rischio nelle proposte di riforma della PAC<br>Simone Severini   | 14 |
| La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE<br>Roberto D'Auria, Fabian Capitanio, Felice Adinolfi, Michele Di Domenico, Mario Guido                         | 17 |
| La valutazione del 2° pilastro della PAC: la luce e la chiave<br>Cristina Salvioni, Dario Sciulli   | 21 |
| La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro<br>Alessandro Monteleone   | 23 |
| Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa<br>Beatrice Camaioni, Franco Sotte  | 26 |
| La multifunzionalità nel programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana<br>Caterina Contini   | 30 |
| L'attivazione dei Progetti integrati territoriali in Toscana: una proposta operativa di "progettazione forte"<br>Giaime Berti, Massimo Rovai, Francesco Di Iacovo                                       | 32 |
| Lo sviluppo rurale tra processi di cambiamento e nuovi paradigmi<br>Gianluca Brunori  | 37 |
| Finestra sulla PAC: le proposte dei regolamenti 2014 - 2020<br>Maria Rosaria Pupo D'Andrea  | 38 |

Realizzazione e distribuzione:

**Associazione "Alessandro Bartola"**

Studi e ricerche di economia e di politica agraria

Selezione di articoli a cura di

**Angelo Frascarelli, Francesco Pecci**

*\*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. La commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute.*

Iniziativa realizzata con il contributo di



**Unione Europea  
DG Agricoltura e Sviluppo Rurale**

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Challenge PAC - Agriregionieuropa meetings for knowing the CAP and outlining its future in face of new challenges" (Agreement number: AGR1.2010-146).

produrrebbero nel settore primario. Non ho risposte a questa domanda, ma è comunque indubbio che la riduzione della spesa rende ancora più urgente la preoccupazione di usare efficientemente, e in direzione della produzione di beni pubblici, la spesa rimasta all'agricoltura.

## De Filippis

La diminuzione, in sé, sarebbe più che accettabile, specie rispetto a quanto paventato da molti prima dell'inizio del negoziato e rispetto a ciò che potrebbe accadere nei prossimi mesi, in un clima di ulteriori tagli al bilancio. Quello che non è accettabile – e che va fatto pesare nel negoziato – è che l'Italia sia, tra i grandi paesi contributori netti, quello di gran lunga più penalizzato. Non ci sono, infatti, buone ragioni perché ciò accada, giacché la causa è frutto di una scelta arbitraria: l'uso della sola SAU come parametro per il calcolo della convergenza e, per giunta, della SAU ammissibile ai premi PAC al 2009; questa, infatti, è inferiore a quella effettiva per i paesi che ancora hanno il criterio storico e, non comprendendo frutta e vigneti, particolarmente penalizzante per l'Italia.

## Frascarelli

La diminuzione della spesa della Pac deriva da due tagli. Il primo riguarda il bilancio complessivo della Pac, pari ad un -12%; questa diminuzione è rilevante ma prevedibile e comprensibile, se si considera le tante priorità delle altre politiche comunitarie. Il secondo taglio riguarda specificatamente l'Italia e deriva dal processo di convergenza dei pagamenti diretti. I Paesi, come l'Italia, che ricevono attualmente un pagamento medio per ettaro superiore alla media comunitaria, hanno subito una decurtazione a favore dei Paesi con un pagamento medio per ettaro inferiore alla media comunitaria. Questo taglio è inaccettabile per due motivi: primo, perché è calcolato solo sulla superficie agricola, senza tener conto di altri parametri (lavoro, valore aggiunto, ecc.); secondo, perché il metodo di calcolo è sbagliato, in quanto per l'Italia utilizza una superficie inferiore a quelle effettivamente ammissibile.

## Giacomini

Ovviamente, un giudizio negativo è la risposta più facile e in linea con le attese del nostro mondo agricolo.

La prima considerazione da fare, però, è che l'effetto della redistribuzione del budget per i pagamenti diretti tra gli Stati membri è responsabile di circa il 6% della riduzione delle risorse destinate all'Italia, mentre il restante 12% deriva dalla contrazione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili, che interessa quindi tutti gli Stati membri. Da ciò deriva che la parte maggiore della contrazione del budget è conseguenza della politica di bilancio dell'UE, che continua a diminuire le risorse destinate all'agricoltura, e quindi è un problema generale già affrontato e pare, purtroppo, definitivamente risolto dal Consiglio dei capi di Stato e di Governo e dal Parlamento europeo, mentre la penalizzazione in termini redistributivi dell'Italia rispetto ad altri grandi Stati membri come la Francia e la Germania, è un problema oggetto delle trattative in corso.

Il lavoro di Adinolfi *et al.* (2011) per il Parlamento europeo, che presenta una serie di scenari di redistribuzione del budget dei pagamenti diretti, dimostra che, pur tenendo conto della mano d'opera e della produzione per paese, le ricadute per l'Italia non sono sempre premianti.

## Gios

In relazione all'evoluzione del quadro economico complessivo e della perdita di peso dell'agricoltura, sia come quota del PIL sia in termini di addetti, ritengo che una riduzione del sostegno del 18% sia inferiore alle previsioni.

## Henke

La riduzione per l'Italia è mediamente più alta perché l'Italia partecipa al finanziamento della convergenza dei pagamenti diretti a favore dei paesi i cui pagamenti sono sotto la media

comunitaria. In linea di principio questo è giusto, perché non c'è motivo per cui i pagamenti siano così eterogenei tra Stati membri. Non è però tanto logico il criterio scelto dalla Commissione, basato esclusivamente sulla superficie, e per di più sulla superficie definita ammissibile al 2009, penalizzando in questo modo i Paesi che avevano scelto il sistema storico di disaccoppiamento e che hanno una quota importante di produzione di ortofrutta e vite. Di fatto, dunque, l'Italia paga una buona quota del processo di redistribuzione, che peraltro si spalma tra molti beneficiari, con un effetto molto modesto.

## Salvatici

La diminuzione della spesa agricola è inevitabile, ma l'Italia potrebbe cercare di limitare le "perdite" contestando la scelta del parametro (SAU) su cui basare il calcolo dei pagamenti diretti.

**D. Come giudichi la scelta di mantenere i due pilastri e di conservare invariata la distribuzione della spesa tra di essi: 75% circa al primo pilastro e 25% circa al secondo?**

## Corsi

Il mantenimento dei due pilastri è una scelta di continuità (di conservatorismo?). Non corrisponde in realtà ad una divisione in termini di obiettivi: nel primo, accanto all'obiettivo ambientale, vi sono gli aiuti accoppiati; nel secondo, indirizzato allo sviluppo rurale, rientrano misure che più esattamente sono dirette all'aumento dell'efficienza del settore agricolo e all'aumento del suo potere contrattuale nella catena commerciale.

## De Filippis

Ragionevole: da un lato, non vedo buone ragioni di stravolgere ancora una volta l'impianto della PAC, togliendo o aggiungendo pilastri; dall'altro, l'ulteriore aumento della dotazione del secondo pilastro avrebbe cozzato con la difficoltà a spendere in maniera decente, sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia, la relativa spesa; e probabilmente avrebbe popolato gli incubi degli stessi amministratori preposti alla gestione dei Programmi di sviluppo rurale.

## Frascarelli

È una scelta giusta. Si attribuisce un rapporto fisso ai due pilastri, abolendo il meccanismo della modulazione. Il 1° pilastro opera su tutta la superficie agricola dell'UE; ha un profilo più ambientale (*greening*, aree con vincoli naturali) e più sociale (es. la definizione di agricoltore attivo; il *capping* modulato con il lavoro). Dobbiamo ricordare che il 2° pilastro è cofinanziato e di fatto la spesa pubblica raddoppia. Quindi è un buon equilibrio della spesa tra i due pilastri.

## Giacomini

Il mio giudizio è positivo circa il mantenimento dei due pilastri, mentre conservare invariata la distribuzione della spesa tra di essi è la dimostrazione dello scarso coraggio con cui è stata avanzata la proposta di questa riforma, e non è la prima volta nella storia della PAC.

La scelta del secondo scenario, dei tre presentati nella comunicazione della Commissione del novembre 2010, che ispira le bozze di regolamento di questa proposta, rappresenta, di fatto, una rinuncia a puntare sulla politica di sviluppo rurale. D'altra parte, bisogna considerare che le reazioni degli Stati membri di fronte alla riduzione del budget per i pagamenti diretti non prefigurano un terreno fertile per cambiare.

## Gios

Il mantenimento dei due pilastri è ragionevole. Per contro avrei ritenuto opportuno un aumento delle risorse destinate al secondo pilastro.

## Henke

A mio parere su questo punto la Commissione è stata molto poco coraggiosa: non solo si è mantenuta la struttura a due

pilastri, ma si sono “complicate” le relazioni tra di essi. Con il *greening* del primo pilastro e le misure di gestione nel rischio collocate nel secondo, si ancora di più sfocata la già ambigua distinzione tra politiche di sostegno al mercato e politiche di sviluppo rurale. Il tutto è complicato anche dalla definizione degli aiuti in base ad alcune specifiche categorie: agricoltura biologica, aree svantaggiate, giovani, ecc. A mio avviso, bisognava andare più direttamente verso un superamento della logica dei pilastri, con una serie di obiettivi e misure specifiche sulle quali andava stabilito il livello istituzionale di realizzazione e la possibilità di cofinanziamento.

#### Salvatici

Si arresta l'aumento delle dotazioni del secondo pilastro che sconta, probabilmente, le difficoltà incontrate nello spendere in modo soddisfacente le risorse già disponibili. La cosa più preoccupante, però, mi sembra sia la confusione (crescente) tra gli obiettivi dei due pilastri.

**D.: Come giudichi la scelta di “spacchettare” il pagamento unico in sei tipi di pagamento: base, “green”, addizionale per le aree con vincoli naturali, addizionale per i giovani, piccoli agricoltori e sostegno accoppiato ?**

#### Corsi

Di per sé, lo “spacchettamento” andrebbe giudicato positivamente, se ogni pacchetto corrispondesse a specifici obiettivi diversificati. Il mio maggior dubbio riguarda il pagamento di base. Se fosse legato ad una condizionalità “forte” (cioè a pratiche agricole benefiche per l'ambiente che non sarebbero svolte in assenza del pagamento) non avrei obiezioni. Temo fortemente che si traduca in un pagamento con un legame relativamente debole con azioni dell'agricoltore; questo avrebbe il risultato di trasferire il pagamento alla rendita e ai valori fondiari (un risultato particolarmente pericoloso per i paesi dell'Est, dove si avrà un forte aumento dei pagamenti ad ettaro). Sul pagamento “green” i maggiori dubbi riguardano la natura delle azioni richieste, che sembrano essere troppo ridotte di numero e che rischiano di creare una distorsione a sfavore delle piccole aziende (che più difficilmente possono diversificare la produzione, ma potrebbero adottare altre pratiche rispettose dell'ambiente non comprese fra quelle previste).

#### De Filippis

Scelta buona, in linea di principio: si possono discutere le soglie, ma certo rende più selettivo il sistema. Ovviamente, si tratterà di sfruttare bene questa opportunità, il che in Italia non è successo in passato in casi analoghi.

#### Frascarelli

L'obiettivo va nella giusta direzione, ma si possono ottenere gli stessi risultati con una minore complessità. Ad esempio, il pagamento per i giovani agricoltori è insignificante e si possono ottenere migliori effetti con un potenziamento della relativa misura del 2° pilastro. Idem per i pagamenti per le aree svantaggiate. Gli effetti del pagamento ecologico (*greening*) si potevano ottenere con un innalzamento della condizionalità di base. In sintesi, lo spacchettamento va nella giusta direzione, ma rischia di essere troppo complesso e burocratico.

#### Giacomini

Il giudizio è positivo se questo significa permettere agli Stati membri di disporre di gradi di libertà che possano consentire di meglio distribuire il pagamento unico all'interno di ciascuno in base alle specificità nazionali, tuttavia ciò non appare possibile, al momento, per il pacchetto più consistente destinato al “green”. Si spera soltanto, che gli Stati membri, in particolare il nostro, non rinuncino a questa possibilità come è stato fatto con il famoso art. 69 della riforma 2007/2013.

#### Gios

La ritengo una soluzione ragionevole anche se il rischio è quello di aumentare i costi burocratici e di arrivare, in diversi casi, a somme irrisorie per il singolo intervento.

#### Henke

Anche in questo caso, siamo di fronte ad una scelta giusta nel principio ma poco efficace nella realizzazione. Il progetto di rendere il pagamento unico più rispondente all'idea di un pagamento per comportamenti o per specifiche situazioni va nella direzione di chi ha sollecitato una maggiore finalizzazione degli aiuti diretti. Nella prima formulazione della proposta di riforma si parlava di un sistema di pagamenti “a strati”, con elementi che si aggiungevano a seconda dell'impegno preso dagli agricoltori e delle condizioni di svantaggio. Nell'attuale formulazione non è più così: il pagamento *green* è una sorta di super-condizionalità, mentre il pagamento di base si determina per residuo in funzione dell'eventuale applicazione e del livello degli altri pagamenti. Più che di strati, si può parlare di un puzzle, ma il punto sostanziale è che è sparita ogni traccia di approccio contrattuale nella determinazione dei pagamenti diretti.

#### Salvatici

Da tempo, era evidente la necessità di articolare i pagamenti diretti, rendendoli più selettivi e dandogli una nuova legittimità. La nuova articolazione dovrà trovare concreta attuazione a livello nazionale e regionale: nella PAC futura aumentano i margini di manovra, e quindi la responsabilità, dei governi nazionali.

**D.: Le proposte per la nuova PAC impongono la progressiva regionalizzazione dei pagamenti base e il loro livellamento sul piano nazionale o regionale entro il 2019. Come giudichi questa scelta?**

#### Corsi

Il passaggio alla regionalizzazione era inevitabile per ragioni di equità e di giustificazione dei pagamenti diretti stessi. Ciò non toglie che creerà notevoli resistenze, perché implica una redistribuzione non marginale del sostegno. Con i limiti prima indicati nella nuova struttura del sostegno, si tratta comunque di un passaggio positivo, anche se ovviamente da attuare con gradualità.

#### De Filippis

Era stata già annunciata dall'*Health check* ed è sacrosanta. Politicamente difficile da gestire, ma sacrosanta.

#### Frascarelli

È una scelta inevitabile. Il modello storico, basato sui diritti pregressi, è difficile da giustificare: non si capisce il motivo per cui agricoltori che esercitano attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, o addirittura nessun pagamento (ad esempio gli agricoltori che non hanno titoli), creando disparità di concorrenza. Il fatto che tali pagamenti derivino da una diversa situazione produttiva nel periodo 2000-2002, non giustifica il permanere di tali differenze. La regionalizzazione rende i pagamenti diretti più equi e giustificabili.

#### Giacomini

Come è stato detto tante volte, continuare con il criterio storico non è più possibile. Quando il disaccoppiamento è stato introdotto aveva senso sul piano politico collegare il pagamento unico alla compensazione per i redditi perduti a causa dell'abbandono delle misure di mercato, anche se era in contraddizione con l'obiettivo per cui il disaccoppiamento era stato ideato. Proprio per questa ragione e per il tempo passato che non permette più di collegare il pagamento unico alla compensazione, è doveroso passare alla regionalizzazione del

pagamento di base e al suo livellamento sul piano nazionale e regionale, la domanda che ora si pone però è: quale è l'obiettivo del pagamento di base?

#### Gios

Una scelta inevitabile dal punto di vista finanziario. Positiva in relazione alla possibilità di una maggiore flessibilità, ma negativa in termini di equità in conseguenza del rischio di penalizzare le regioni in cui la necessità di interventi è più elevata.

#### Henke

La strada verso un livellamento dei pagamenti diretti era già aperta e non dobbiamo meravigliarci oggi di questa scelta. Peraltro i tempi sono sufficientemente lunghi per evitare effetti dirompenti sul sistema nazionale e nelle regioni. Credo che sia giusto superare pienamente la distribuzione dei pagamenti diretti basata su una fotografia del passato e rendere i pagamenti omogenei, ma ancora meglio sarebbe differenziare con più forza le componenti del pagamento unico a seconda delle caratteristiche locali dell'agricoltura, del tipo di produzioni e dell'effettivo contributo alla produzione di beni pubblici.

#### Salvatici

Anche in questo caso si tratta di una scelta che era matura da tempo. Vale la pena di sottolineare che si tende ad uniformare il pagamento di base, mentre dovrebbero differenziarsi le altre componenti dei pagamenti che vanno a compensare determinate categorie e comportamenti.

#### D.: *Come giudichi la soluzione del pagamento "green"? una novità positiva o uno specchietto per le allodole?*

##### Corsi

In linea di principio, la scelta di legare il sostegno ad una esternalità positiva prodotta va nella giusta direzione. Come al solito, il diavolo sta nei dettagli: fuor di metafora, il problema è come verranno definiti nella versione definitiva i requisiti per ottenere il pagamento. Le attuali indicazioni sono limitate di numero e abbastanza grossolane, anche se si può capire la preoccupazione della Commissione rispetto alla verifica degli impegni e al costo dei controlli.

##### De Filippis

Principio giusto in astratto, anch'esso ampiamente annunciato, ma non ben presentato nell'attuale situazione di crisi, dove il ricorso al *greening* può essere per molti contro-intuitivo. Inoltre, come strumento per la produzione di beni pubblici è declinato malissimo, riducendosi ad una condizionalità rinforzata, basata su vincoli discutibili e discutibilmente omogenei a livello UE, e disegnata in modo chiaramente strumentale a un successivo compromesso al ribasso.

##### Frascarelli

L'obiettivo politico di una Pac più orientata ai beni pubblici va nella giusta direzione. Dal punto di vista dello strumento, l'attuale pagamento ecologico (*greening*) è uno specchietto per le allodole. Si potevano ottenere gli stessi risultati con il rafforzamento della condizionalità di base. Inoltre, il modo con cui è stato declinato il *greening* è pessimo, soprattutto per l'Italia, basti pensare che un pascolo irlandese rispetta il *greening*, mentre un oliveto pugliese non rispetta il *greening*.

##### Giacomini

A mio avviso, il giudizio sul pagamento "green" non si può dare se non si considera che per beneficiare del pagamento di base è obbligatorio adottare le misure previste dal "green". Non sono d'accordo che il "green" sia solo una condizionalità rinforzata, perché considero, invece, che il "green" assieme agli altri pacchetti (zone con vincoli naturali, giovani agricoltori, piccoli agricoltori e quota per pagamenti accoppiati) sia stato introdotto proprio per marcare gli obiettivi del nuovo pagamento unico regionalizzato. Gli obiettivi sono l'ambiente, con misure definite

rigidamente e rese obbligatorie dal "green", pena la mancata erogazione del pagamento di base (si può parlare anche di corrispettivo per la produzione di "beni pubblici"), e il sostegno del reddito attraverso la combinazione dei diversi pacchetti che formano il pagamento unico.

Si può discutere, invece, sulla percentuale del pagamento unico da destinare al "green" e sulla rigidità delle misure imposte; in particolare, sarebbe opportuno lasciare agli Stati membri la fissazione dei parametri per l'applicazione di queste ultime in linea con le specifiche realtà nazionali, eventualmente da sottoporre all'approvazione della Commissione. Mi pare però, che sostenere che oliveti, vigneti, agrumeti e frutteti siano comparabili con i prati stabili in termini di ricaduta ecologica, sia un po' eccessivo !!

#### Gios

Il principio è in sé positivo, ma rischia di trasformarsi, al lato pratico in un vincolo inutile e controproducente dal momento che è formulato in maniera burocratica e senza adeguata consapevolezza delle implicazioni anche ecologiche della multifunzionalità dell'agricoltura.

#### Henke

In generale, giudico positivamente la spinta verso la differenziazione dei pagamenti diretti e la remunerazione di beni pubblici. Quanto il *greening* risponda a questa logica è, a mio avviso, molto discutibile per diverse ragioni. In primo luogo, ritengo che sia stato un errore abbandonare l'approccio contrattuale e trasformare il *greening* in una supercondizionalità. In più, sarebbe stato meglio lavorare su un'integrazione tra misure del primo e del secondo pilastro, secondo scelte effettuate a livello nazionale e condivise con la Commissione. Molto osservatori temono, infatti, che il *greening* possa di fatto neutralizzare l'efficacia delle misure agroambientali. Terzo, trovo molto complicato il quadro che emerge da questa riforma, con una condizionalità e un *greening* che si "sommano" ma non "parlano" tra loro.

#### Salvatici

Teoricamente giusto, ma è scarsamente credibile che le esternalità ambientali possano essere determinate a Bruxelles per tutta l'UE. Anche l'idea di un ammontare unico è criticabile: ci sono ampi margini per una maggiore applicazione del principio di sussidiarietà.

#### D.: *Qual è il tuo giudizio sulla definizione di "agricoltore attivo"*

##### Corsi

La esclusione degli "agricoltori non attivi" deriva da una scarsa chiarezza sugli obiettivi. Se l'obiettivo è – come dovrebbe essere, a mio parere – pagare la produzione di esternalità positive, la percentuale di reddito agricolo è assolutamente irrilevante, mentre il contributo andrebbe commisurato all'esternalità prodotta. La definizione di "agricoltore attivo" sembra derivare piuttosto da un obiettivo di sostegno al reddito degli agricoltori e, sotto questo punto di vista, l'esclusione dei "non attivi" è giustificabile; vale però la considerazione che la PAC non è lo strumento più adatto per una politica di sostegno dei redditi bassi.

##### De Filippis

L'esigenza di limitare la platea dei beneficiari della PAC mi sembra più che legittima; la definizione basata sull'ammontare degli aiuti è risibile, così è discutibile definire "attivo" chiunque riceva meno di un certo ammontare di aiuti. Meglio lasciare libertà agli Stati membri per dare definizioni più stringenti.

##### Frascarelli

L'accusa di concedere i pagamenti diretti della Pac a beneficiari non agricoli era stata evidenziata dalla Corte dei Conti europea



in una recente relazione speciale. Oltre ai casi più eclatanti, come gli aeroporti o i centri sportivi che così potranno essere esclusi dai pagamenti diretti, la definizione di agricoltore attivo – prevista dalla proposta del 12 ottobre 2011 – è molto poco selettiva e permette a quasi tutta la platea degli attuali beneficiari della Pac di rimanere nel sistema dei pagamenti diretti. Si ipotizzava di escludere gli agricoltori non professionali e gli assenteisti che vivono di rendita. Invece, non saranno esclusi gli agricoltori non professionali, cioè coloro che vivono prevalentemente di altri redditi, né saranno esclusi gli agricoltori che – pur rispettando la condizionalità – hanno disattivato (abbandonato) la coltivazione dei terreni. La proposta della Commissione appare come una mera risposta alla Corte dei Conti, senza un vero obiettivo di politica agraria. È necessario individuare criteri più selettivi, magari da definire a livello nazionale.

#### **Giacomini**

Ritengo che limitare la qualifica di “agricoltore attivo” al rapporto (> 5%) tra pagamenti diretti ricevuti e reddito extra agricolo del beneficiario sia troppo poco.

Voglio osservare tuttavia che, non essendo necessaria tale qualifica per beneficiare di pagamenti diretti di importo complessivo inferiore a 5000 euro, rientrerebbe in questa classe nel nostro paese circa l'85% delle aziende e che per pagamenti diretti di almeno 5000 euro solo gli imprenditori con redditi extra-agricoli superiori a 100 mila euro perderebbero la qualifica di “agricoltore attivo”. Forse è opportuno che per definire la qualifica di “agricoltore attivo” vengano adottati altri parametri, se si vuole restringere il numero dei beneficiari con più di 5000 euro di pagamenti diretti, sempre che questo venga sentito come un problema di equità dei trasferimenti pubblici.

Forse varrebbe la pena di preoccuparsi di estendere la qualifica di “imprenditore attivo” anche sotto il limite dei 5000 euro di pagamenti diretti, dato che escludere l'erogazione di pagamenti diretti solo se inferiori a 100 Euro (art. 10, paragrafo 1, della proposta di regolamento) per azienda è veramente troppo poco se si vuole dare un minimo di finalizzazione all'erogazione del pagamento unico.

#### **Gios**

Ritengo che si sarebbe potuto evitare di percorrere una strada che rischia di tradursi in semplice aumento degli aspetti burocratici senza alcun apprezzabile risultato operativo.

#### **Henke**

A mio avviso è uno dei punti più deboli dell'attuale proposta e mi aspetto che sarà modificata in corso di discussione. È giusto in linea di principio assicurare il sostegno a chi “fa agricoltura”, ma il criterio adottato è molto discutibile e vedo almeno due problemi. Il primo riguarda il riferimento alle “entrate non agricole”, che ingloberebbe anche redditi aziendali di natura extra-agricola. Questa definizione va contro la spinta alla diversificazione che è stata uno dei punti forti del sostegno pubblico degli ultimi anni. L'altro problema è che l'attuale definizione metterebbe fuori dal sostegno molta agricoltura part-time e pluriattiva che è sempre stata considerata come una “stampella” forte del settore primario, grazie alla quale sopravvivevano realtà produttive, sociali e di presidio del territorio che altrimenti sarebbero scomparse. Ciò mi sembra in contraddizione con il supporto alla produzione di beni pubblici da parte del settore primario.

#### **Salvatici**

Abbastanza assurda l'idea di mettere insieme l'ammontare dei pagamenti ricevuti e il reddito complessivo. Mi sembra denoti un perdurante equivoco che accompagna la PAC soprattutto dopo l'introduzione dei pagamenti diretti: se si remunerano dei comportamenti ritenuti desiderabili, perché dovrebbe interessarci il reddito di chi li percepisce?

**D.: Piccoli agricoltori: sono appropriate le proposte che li riguardano?**

#### **Corsi**

Indubbiamente una semplificazione era auspicabile, e nella decisione si è tenuto molto in vista la riduzione del carico burocratico. Tuttavia l'esenzione dei partecipanti allo schema per i piccoli agricoltori da tutti gli obblighi lo configura direttamente come una politica rivolta al reddito, e fa perdere il riferimento ai benefici ambientali. È difficile dire se i guadagni in termini di minore spesa burocratica siano maggiori o minori dei costi in termini di maggiore impatto ambientale, che peraltro nei singoli paesi e regioni saranno probabilmente tanto maggiori quanto maggiore è il peso delle piccole aziende sul totale.

#### **De Filippis**

Mi sembrano fin troppo “indulgenti” nei confronti della categoria. Un po' più di coraggio nel ridurre la pregiudiziale favorevole ai “piccoli” non guasterebbe.

#### **Frascarelli**

La scelta di erogare i pagamenti diretti ai piccoli agricoltori è una scelta importante. Da più parti era paventata l'ipotesi di eliminare la platea dei piccoli agricoltori dai benefici della Pac. Invece, il pagamento ai piccoli agricoltori promuove il loro ruolo; una scelta che va nella giusta direzione. Lo strumento è un po' complesso, ma non è facile trovare soluzioni che garantiscano equità e semplificazione.

#### **Giacomini**

Potrebbero essere appropriate se fosse aumentata la soglia minima di 100 euro (art. 10, paragrafo 1) prevista per avere diritto all'erogazione dei pagamenti diretti e se venisse richiesto anche sotto i 5000 euro di pagamenti diretti la verifica del requisito di “agricoltore attivo”.

Per il resto, è molto opportuno che i “piccoli agricoltori” godano di un regime semplificato per beneficiare del pagamento unico.

#### **Gios**

Ritengo che si tratti di proposte demagogiche con ridotte ricadute operative.

#### **Henke**

In generale è positivo uno strumento che semplifichi l'accesso agli aiuti per i piccoli agricoltori, anche se va approfondito il rapporto tra questo strumento e la determinazione di eventuali soglie minime di accesso. I valori forfetari determinati sono molto bassi e possono risultare solo un minimo contributo alla sopravvivenza per aziende destinate a scomparire. Inoltre, nella proposta i piccoli agricoltori ottengono anche l'esclusione dai vincoli di *greening*. Se, da una parte, si può ragionevolmente ritenere che il ruolo dei piccoli agricoltori sia più positivo che negativo rispetto all'impatto ambientale dell'attività agricola, il messaggio sottinteso può essere discutibile se si pensa al *greening* come un'effettiva remunerazione della produzione di beni pubblici.

#### **Salvatici**

Un gran numero di pagamenti è per importi che difficilmente possono avere un impatto significativo su chi li riceve: bisognerebbe avere il coraggio di riconoscerlo.

**D.: Qual è il tuo giudizio sulle maggiori novità nella nuova politica di sviluppo rurale (dagli Assi alle priorità, integrazione con la politica regionale nel contratto di partenariato, approccio basato sui risultati, possibilità dei sottoprogrammi tematici, ridotto menu di misure, network per l'innovazione, ecc.)?**

### Corsi

Il passaggio dagli assi alle priorità va giudicato positivamente, così come il tentativo di maggiore integrazione con la politica regionale; questo sperabilmente contribuirà a rendere il secondo pilastro maggiormente una politica di sviluppo rurale piuttosto che una politica agricola. La definizione dei programmi e sottoprogrammi richiederà maggior impegno da parte delle amministrazioni, tanto più in relazione all'istituzione di maggiori incentivi (la "performance reserve") e controlli.

### De Filippis

Per quello che si può capire, sembra un impianto più flessibile, quindi da guardare con favore. In linea di principio, ben venga il maggior coordinamento con le altre politiche territoriali, anche se in alcune realtà potrà creare conflitti. In Italia le Regioni dovrebbero convincersi dell'opportunità di lanciare un programma di coordinamento nazionale, sull'impianto complessivo dei programmi di sviluppo rurale e su alcuni temi specifici, difficilmente gestibili dalle Regioni stesse in ordine sparso.

### Frascarelli

Queste novità sono tutte interessanti e portano sicuramente ad un miglioramento rispetto alla politica dello sviluppo rurale 2007-2013. Tuttavia la vera criticità della politica di sviluppo rurale è la capacità di programmazione e gestione da parte degli Stati membri e delle Regioni.

Il 2° pilastro della Pac è, teoricamente, la migliore politica per l'agricoltura e le zone rurali; tuttavia, gli scarsi risultati degli ultimi dieci anni mostrano tanti limiti e perplessità. È una politica più burocratica del 1° pilastro, non è esente da situazioni di rendita, con difficoltà di gestione, pagamenti molto ritardati, difficoltà di spesa. I miglioramenti proposti per il periodo di programmazione 2014-2020 sono importanti, ma già l'attuale programmazione avrebbe consentito di ottenere buoni risultati in termini di innovazione, programmi tematici e *network*. I maggiori problemi della politica di sviluppo rurale risiedono nella scarsa capacità di gestione e programmazione delle Istituzioni italiane. Se non si migliora in questa direzione, a nulla serviranno le novità che ci vengono da Bruxelles.

### Giacomini

Il passaggio dagli assi alle priorità può essere considerata una innovazione nella misura in cui ha permesso di ridurre le misure e di renderle più organiche.

Le maggiori novità riguardano, soprattutto, il rafforzamento dell'approccio programmatico attraverso l'introduzione dei cosiddetti programmi tematici, che possono contribuire ad evitare che la politica di sviluppo rurale ricada, attraverso l'esasperato frazionamento delle misure, nella vecchia politica delle strutture. Altri aspetti innovativi sono l'introduzione di misure del tutto nuove che segnano il superamento di alcune incertezze che lungamente hanno caratterizzato l'azione della Commissione, tra queste bisogna segnalare l'estensione, in particolare, attraverso l'OCM unica, a tutti i comparti delle organizzazioni di produttori (OP) e delle organizzazioni interprofessionali (OI), in precedenza frenate per timore di creare pericoli alla concorrenza, e della gestione dei rischi anche attraverso la stabilizzazione dei redditi mediante la contribuzione a fondi di mutualizzazione, altro tipo di intervento su cui la Commissione è stata in precedenza molto incerta. Da sottolineare che l'art. 28, "Costituzione di associazioni di produttori", della bozza di regolamento sullo sviluppo rurale potrebbe introdurre qualche elemento di confusione rispetto alla scelta di sviluppare le OP, salvo non si provveda a una integrazione che potrebbe permettere di disporre di risorse per lo sviluppo delle OP anche fuori del settore ortofrutticolo.

Un'altra misura innovativa riguarda la "cooperazione", vale a dire l'incentivazione di ogni forma di cooperazione tra almeno due soggetti, che consente di estendere a diverse fattispecie di collaborazione tra più operatori l'impostazione dei programmi integrati di filiera introdotti nel precedente periodo di programmazione.

### Gios

Si tratta, in generale, di strumenti positivi, anche se la combinazione degli stessi con la regionalizzazione rischia di aumentare il divario tra il sostegno assicurato a chi opera in regioni gestite con efficienza e altre aree.

### Henke

Il giudizio è complessivamente positivo. Riguardo al superamento degli assi, credo che ciò comporterà una maggiore flessibilità e incisività nelle scelte delle misure, anche grazie alla riduzione del numero delle misure stesse. L'integrazione con le altre politiche strutturali rappresenta una proposta auspicabile per la necessità di coordinamento tra fondi e tra tavoli istituzionali. Il *network* per l'innovazione pone l'accento su un tema di grande importanza, incoraggiando il dibattito, la diffusione della conoscenza e lo scambio di esperienze. In sintesi, tutto ciò dovrebbe servire a migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale. Un possibile punto debole della nuova politica di sviluppo rurale può essere quello della difficoltà gestionale, ma questo aspetto riguarda particolarmente paesi con debolezze e complessità istituzionali come il nostro, non tanto l'impianto della politica in sé.

### Salvatici

Si tratta di iniziative condivisibili, ma occorre sperare che le amministrazioni locali siano in grado di sfruttare le novità.

**D.: Una novità della nuova PAC dovrebbe essere l'introduzione della politica per la gestione dei rischi collocata nel secondo pilastro. Come giudichi questa politica?**

### Corsi

La grande novità di questi ultimi anni è la crescente volatilità dei mercati; inoltre il cambiamento climatico ha reso più frequenti gli eventi estremi. E' quindi ragionevole prevedere una politica per la gestione dei rischi. Quanto questa sia efficiente andrà peraltro giudicato sulla base della sua implementazione pratica, che attualmente non è chiara.

### De Filippis

Può andare, ma proprio questo è un tema su cui le Regioni dovrebbero sperimentare la capacità di cooperare e programmare insieme la normativa e l'interlocuzione con le compagnie di assicurazione.

### Frascarelli

La gestione del rischio è una politica interessante, con grandi aspettative; è uno dei pochi strumenti per contrastare gli effetti negativi delle calamità naturali, della volatilità dei prezzi e dei redditi. Le calamità naturali sono divenute più frequenti in conseguenza dei cambiamenti climatici. Analogamente la volatilità dei prezzi è un fenomeno ormai strutturale e drammatico per le imprese agricole. Tuttavia occorre fare un'osservazione. La gestione del rischio per le calamità naturali è un'esperienza consolidata in Italia. Invece la gestione del rischio sui prezzi e sui ricavi non trova ancora strumenti affidabili in Italia. Pertanto c'è il pericolo di mettere a punto una politica che non trova strumenti adeguati. La scelta di posizionare tale politica nel 2° pilastro è sbagliata, in quanto la gestione del rischio è tipicamente una politica del 1° pilastro, ma le incertezze sugli strumenti da adottare – di cui parlavo sopra – non hanno consentito di adottare una politica a carattere diffuso e orizzontale e hanno costretto la Commissione a posizionare la gestione del rischio nel 2° pilastro, cioè in un ambito locale e sperimentale.

### Giacomini

Il mio giudizio è totalmente positivo, soprattutto perché introduce dopo tante incertezze da parte della Commissione, e mantenute anche nell'*Health check*, la stabilizzazione dei redditi mediante

la contribuzione a fondi di mutualizzazione. E' un tema che è stato poco enfatizzato nei commenti finora apparsi sulla nuova PAC, ma che può diventare uno strumento importante per ridurre i rischi di mercato; richiede però, una forte co-responsabilizzazione nella gestione da parte degli Stati membri e degli stessi potenziali beneficiari ed è questa forse la ragione per cui non ha sollecitato l'interesse che, credo, meriti.

#### Gios

Molto positivamente. Tuttavia la collocazione nel secondo pilastro appare non congrua.

#### Henke

La collocazione di questo strumento nel secondo pilastro è, a mio avviso, uno dei punti più deboli del pacchetto di nuove proposte, perché la sua collocazione più naturale sarebbe nel primo pilastro. Probabilmente il fatto che sia stata inserita nel secondo pilastro attiene alla possibilità di mantenere la misura facoltativa per gli Stati membri, o comunque di vedere direttamente coinvolti gli Stati membri attraverso il cofinanziamento. Tuttavia la natura più decentrata del secondo pilastro, non solo in Italia ma anche in altri Paesi, tende ad indebolire molto lo strumento alla nascita, perché la complessità delle misure di gestione del rischio avrebbe richiesto un forte e diretto coinvolgimento degli Stati membri, attraverso dei piani nazionali.

#### Salvatici

Le politiche pubbliche in questo campo sono assai difficili (si veda cosa succede negli Stati Uniti) ed è bene che la Commissione si sia mossa con molta cautela. E' però difficile capire perché si sia deciso di introdurre le nuove misure nel secondo pilastro.

**D.: In sintesi, quali sono a tuo giudizio l'aspetto più positivo e quello più negativo delle proposte di nuova politica agricola per il periodo 2014-2020?**

#### Corsi

L'aspetto più positivo è lo spostamento in direzione di un maggior legame dei pagamenti diretti con la produzione di esternalità positive; possiamo criticarne le modalità, ma è indubbiamente un grosso passo in avanti, che permette di abbandonare un criterio indifendibile come quello storico. Accanto a questo metterei anche le misure a favore di Ricerca e sviluppo, assieme alla migliore definizione delle politiche di sviluppo rurale. Non vedo un aspetto fortemente negativo, se non quello della timidezza nell'andare verso il cambiamento, che rischia di lasciare spazio a modificazioni decisamente più negative nella negoziazione successiva (ad esempio, ad una impostazione che richieda puramente e semplicemente trasferimento di reddito senza contropartite alle aziende - magari a quelle precedentemente maggiormente beneficiate - o addirittura verso il riaccoppiamento).

#### De Filippis

L'aspetto più positivo è il tentativo di rendere selettivo il sistema di pagamenti diretti, nel quadro di un ragionevole processo di regionalizzazione a livello nazionale e del mantenimento del disaccoppiamento come principio guida; gli aspetti più negativi sono un meccanismo di convergenza squilibrato che non accontenta nessuno e, soprattutto, una declinazione pessima del *greening*, che è la caricatura della produzione di beni pubblici e che, dunque, rischia di travolgerlo. Più in generale, è poco rassicurante la sensazione di una proposta politicamente debole, frutto di una navigazione a vista e di tante modifiche dell'ultima ora, che rende vulnerabile la PAC nel successivo negoziato sul bilancio.

#### Frascarelli

Gli aspetti più positivi sono la regionalizzazione e lo spaccettamento dei pagamenti in più componenti.

Gli aspetti più negativi sono la convergenza dei pagamenti diretti, l'attuale definizione di *greening* e di agricoltore attivo, nonché l'indeterminatezza delle politiche di mercato, compresa la gestione del rischio.

#### Giacomini

L'aspetto positivo della riforma Cioloş (si potrà chiamare così ??), a mio avviso, è che segna un passo avanti rispetto alle precedenti politiche per affermare e consolidare il ruolo che l'agricoltura svolge nella produzione di beni pubblici, concorrendo a giustificarne il sostegno attraverso i trasferimenti diretti. In questo contesto, si possono capire le ragioni, ma si deve constatare, che la politica di sviluppo rurale continua ad essere fortemente penalizzata rispetto alle risorse assegnate al 1° pilastro.

L'aspetto negativo della riforma Cioloş è che sembra anche questa, come la precedente, ma in maniera molto più evidente, perché proposta nel mezzo della più grave crisi mondiale, completamente staccata da questa, a meno che non si considerino i pagamenti diretti una forma di sussidio sociale, che non è certamente l'obiettivo per cui sono stati concepiti.

#### Gios

Aspetto più positivo: riduzione nel menù di misure. Aspetto più negativo: ulteriore burocratizzazione.

#### Henke

In generale, il mio giudizio sulla proposta di riforma è moderatamente positivo, ma credo che siamo di fronte ad un pacchetto ancora piuttosto instabile, che potrebbe modificarsi non di poco in fase finale di approvazione. Il giudizio positivo è più rispetto all'approccio che non riguardo al merito degli strumenti: trovo giusto il principio dello spaccettamento del pagamento unico, è condivisibile una PAC più "verde" e una politica di sviluppo rurale più integrata come le altre politiche strutturali. Come tutto ciò si possa realizzare, attraverso gli strumenti messi in campo, è una questione a mio avviso tutta da verificare.

#### Salvatici

E' molto positivo che si cerchi, finalmente, di indirizzare i pagamenti diretti per conseguire un qualche obiettivo; ma la gestione prevista da Bruxelles continua ad essere basata sul parametro più facilmente osservabile, la superficie fondiaria, e i tentativi di associare a tale parametro le esternalità ambientali sembrano assai dubbi.

Più in generale, è assai negativo che non ci si occupi di molto altro in aggiunta ai pagamenti diretti e, in parte, dello sviluppo rurale. Sembra incredibile, ad esempio, che nel discutere della riforma della politica agraria di un soggetto così grande e importante come l'UE non si menzionino questioni come la situazione dei mercati internazionali dei prodotti agricoli, gli accordi commerciali, i bio-combustibili ... da vent'anni, ormai, la PAC è come "schiacciata" dalla sua componente finanziaria più rilevante: i pagamenti diretti.

## Invito a contribuire ad agrireregionieuropa

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@agrireregionieuropa.it](mailto:redazione@agrireregionieuropa.it), scrivendo nell'oggetto del messaggio "agrireregionieuropa". 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.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it).



## Valutazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale: questioni metodologiche di contabilità nazionale

Domenico Ciaccia, Edoardo Pizzoli, in *Agrireunionieuropa* n.26, Settembre 2011

### Introduzione

La rapida evoluzione nello sviluppo internazionale, la globalizzazione e i conseguenti cambiamenti delle politiche internazionali ed europee in campo agricolo, impongono una analisi attenta dei dati oggi disponibili e dei possibili scenari alternativi che a partire da questi si possono costruire.

I Conti Nazionali (CN) sono uno strumento naturale per il monitoraggio di queste dinamiche e la valutazione delle politiche di sviluppo a livello nazionale e regionale. Oggi, in Italia, numerose indagini periodiche e dati amministrativi garantiscono un flusso di informazioni che alimenta i CN, permette la produzione di stime regolari e l'aggiornamento di serie storiche molto lunghe. Dal lato degli utilizzatori, questi dati sono accessibili via web e permettono di seguire l'andamento di variabili chiave dell'economia, comprendere l'evoluzione del sistema nel suo complesso, verificare gli squilibri nei flussi che si vanno accumulando nel tempo in entrata e in uscita delle branche di attività economica, infine analizzare gli effetti degli interventi delle politiche su questi flussi e lo stato degli stock in ogni anno contabile.

In questo quadro statistico, l'agricoltura e l'economia rurale sono una parte del totale dell'economia e un'identificazione territoriale delle stime, intesa come una suddivisione di aggregati nazionali delle variabili principali, è possibile. Questo fatto garantisce la coerenza delle stime e permette il confronto, in termini monetari, rispetto alle altre industrie e al resto dell'economia.

Infine, sempre nell'ambito dei CN sono presenti dei conti satelliti che trattano tematiche sociali ed ambientali, i cui dati permettono di calcolare indicatori compositi (OCSE, 2008). In questo modo è possibile avere un quadro ancora più ampio dello sviluppo e degli effetti delle politiche che va oltre il reddito e considera il benessere degli individui e delle famiglie.

In questa sede verranno evidenziate alcune delle caratteristiche metodologiche dei CN ed i segnali di cambiamento dell'agricoltura in corso nel 21° Secolo.

### La valutazione delle politiche

L'attività specifica della valutazione delle politiche differisce dal monitoraggio di un progetto (OCSE, 2002) ed è di per sé impegnativa, oltre a richiedere un alto livello di capacità tecnica (Casley *et al.*, 1987). E' infatti necessario valutare l'impatto dell'intervento, gli effetti sugli obiettivi intermedi e secondari nel breve periodo, analizzare i sentieri di sviluppo di lungo periodo degli obiettivi finali, tutto ciò confrontato a scenari alternativi elaborati dagli esperti di settore (IFAD, 2002).

Dal punto di vista del produttore delle statistiche, questo comporta selezionare e calcolare degli indicatori in grado di soddisfare le esigenze degli utenti finali, collegando il dato alla domanda statistica. Inoltre è necessario sviluppare definizioni e classificazioni adeguate a collegare strumenti ed obiettivi delle politiche. Nel caso delle politiche agricole e di sviluppo rurali sono richieste statistiche che identifichino il settore produttivo e il territorio, come per esempio le stime per piccole aree e per le zone rurali (UN, 2007).

### La branca agricoltura nei conti economici nazionali

Nei CN l'agricoltura è un sottoinsieme dell'economia nazionale, con corrispondenti sub-aggregati di produzione, consumi intermedi e valore aggiunto, ed è statisticamente definita come una branca (sezione A, in CITI - Classificazione internazionale tipo industriale di tutte le attività economiche). Qualsiasi riferimento all'agricoltura nel sistema statistico deve considerare i confini convenzionali della branca anche se, va ricordato, sono basati su precisi riferimenti teorici.

Nell'ambito dei CN sono possibili delle estensioni o restringimenti della branca agricoltura sulla base dei gruppi e delle classi CITI oltre alla riclassificazione delle unità istituzionali "portatrici" a livello microeconomico dell'informazione. Un esempio è il conto satellite per l'agricoltura prodotto per EUROSTAT che introduce, anche se limitatamente, delle variazioni rispetto al quadro centrale dei CN.

### Le branche e le unità istituzionali

Definizioni degli oggetti (unità e variabili) e classificazioni statistiche stabilite a livello internazionale sono alla base delle aggregazioni e disaggregazioni relative alle variabili obiettivo (Eurostat, 1996). Nella risultante rappresentazione statistica dell'economia e della società, centrali sono le unità denominate "istituzionali" le quali svolgono attività economiche di produzione e consumo dei prodotti. Le unità istituzionali sono organizzate, a livello territoriale, in Unità di Attività Economica (UAE) locale, ciascuna delle quali ha una specifica attività principale e, eventualmente, una o più attività secondarie ed ausiliarie. La classificazione delle UAE rispetto all'attività principale permette la loro aggregazione nelle branche di attività economica e di calcolarne gli aggregati relativi.

Un limite di questa micro-fondazione dell'economia è che le unità istituzionali sono tra di loro di natura diversa e pur all'interno di categorie omogenee appartengono a loro volta a delle distinte sotto-popolazioni di unità (ad esempio all'interno delle istituzioni non-finanziarie troviamo le società di capitali e le famiglie coltivatrici dirette); inoltre, queste unità sono raggruppate in cooperative e gruppi di imprese, con delle specificità a seconda del quadro istituzionale-giuridico e fiscale del paese; infine, le UAE locali sono normalmente coinvolte in più di un'attività e producono più di un prodotto.

Queste peculiarità dell'organizzazione produttiva sono particolarmente vere per le unità coinvolte nell'attività agricola, poiché i loro prodotti sono normalmente gli input per i prodotti alimentari o le materie prime della manifattura e dell'industria energetica (FAO, 1996). Inoltre, i produttori agricoli compensano l'instabilità dei prezzi e l'elevata concorrenza nei mercati, con conseguenti bassi valori aggiunti, producendo direttamente o come parte di un'organizzazione più ampia altri prodotti che sono a valle della filiera dell'offerta.

Nei CN è possibile ricomporre questi dati e ricostruire le filiere agro-alimentari o altre agglomerazioni economiche, in quanto le classificazioni di base sono esaustive dell'economia e garantiscono la compatibilità all'interno delle variabili stimate. Invece le attività ai confini della classificazione e le nuove aree di attività, generalmente indicate come "servizi", devono essere riesaminate nel corso del tempo e possono modificare le dimensioni delle branche e la rappresentazione statistica data con i CN. Un tipico esempio sono le attività di supporto e secondarie in agricoltura (Bellia, 2003).

### I servizi connessi e le attività secondarie nella branca agricoltura

Il primo gruppo considerato riguarda l'attività dei servizi connessi ("collegati") all'agricoltura e alla zootecnia (A.014, CITI Rev.3.1;



NACE, ATECO). Esso comprende, tra l'altro, le seguenti attività di servizio per le aziende agricole, per gli allevamenti e i prodotti agricoli, realizzate con tariffa o su base contrattuale:

- fornitura di macchine agricole con operatori e personale (contoterzismo attivo);
- raccolta e preparazione dei prodotti raccolti per i mercati primari (ad esclusione della trasformazione dei prodotti agricoli);
- giardinaggio e misure per la protezione dell'ambiente e della natura.

Questa classificazione delle attività produttive pur essendo ancora in uso è stata aggiornata nel 2007 (ISIC Rev.4; NACE, ATECO) ed è in corso di adozione. Il gruppo precedente è ora denominato servizi connessi - Attività di supporto all'agricoltura e attività di post-raccolta nelle colture (A.016). Ora include le attività connesse alla produzione agricola effettuate per conto terzi di seguito indicate:

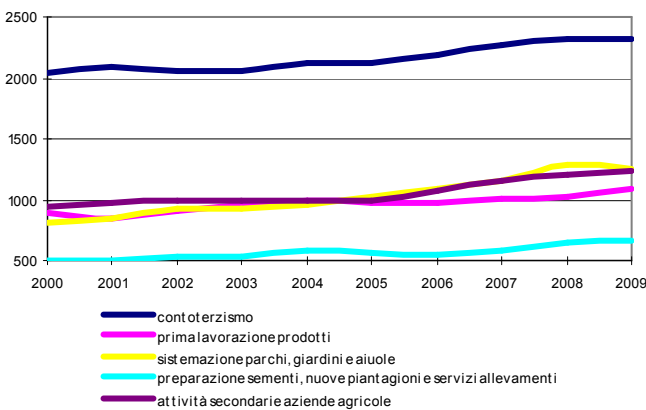
- fornitura di macchine agricole con operatori e personale;
- tutte le attività non effettuate a fini diretti di produzione agricola (nel senso di raccolta di prodotti agricoli): sono incluse, ad esempio, le attività post-raccolto delle colture finalizzate alla preparazione dei prodotti agricoli per il mercato primario;
- infine, tutte le attività volte al miglioramento della qualità del seme.

Il secondo gruppo qui considerato riguarda invece le attività secondarie di una UAE locale agricola. Esso comprende tutte le attività di produzione fatte in unità istituzionale diversa da quella agricola che condividono gli stessi fattori di produzione e che non sono separate in termini economici e gestionali.

L'insieme di questi due gruppi di attività è in crescita nel tempo in quanto le unità di produzione stanno differenziando la propria attività, dalla produzione alla commercializzazione dei prodotti, alla ricerca di ogni possibile fonte di reddito (ISTAT, 2008).

Il grafico in figura 1 mostra l'evoluzione delle principali componenti di attività nell'ultimo decennio:

Figura 1 - Principali attività connesse e attività secondarie nella branca agricoltura - Anni 2000-2009 (milioni di Euro)



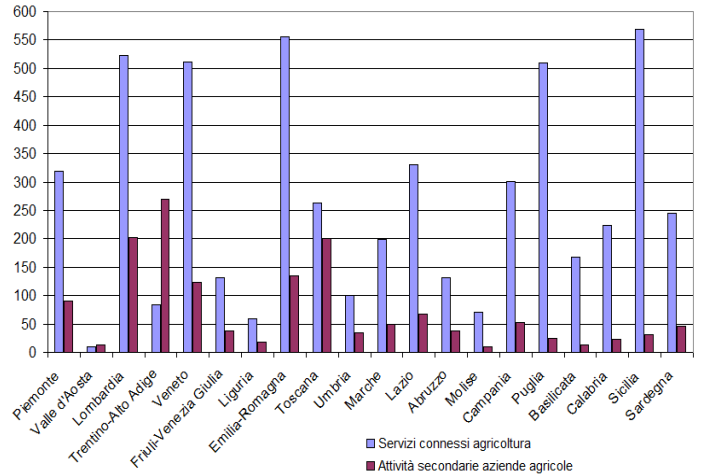
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In Italia nel 2009, la produzione costituita da attività connesse ha raggiunto 5,3 miliardi di euro, con un trend costante di crescita negli ultimi dieci anni. Se si includono 1,5 miliardi di euro delle attività secondarie, questo gruppo di attività nel complesso diventa uno dei più rilevanti della branca agricola (6,8 miliardi di euro e una percentuale complessiva del 15,0%). Le attività connesse rappresentano l'11,6% della produzione totale e sono inferiori solo alle produzioni delle carni (20,2%) e delle patate e ortaggi (16,2%). Alcuni anni fa, la produzione di questo gruppo di attività era inferiore anche ai cereali e alla produzione di latte, due dei prodotti di punta in agricoltura (INEA, 2010).

Questo è un chiaro segnale di cambiamento in questa branca,

con una diversa allocazione dei mezzi di produzione e offerta di prodotti da parte dei produttori agricoli. Le implicazioni locali sono anch'esse molto forti, in quanto le caratteristiche specifiche di una regione in termini di quadro istituzionale e risorse territoriali-climatiche possono favorire o creare un vincolo a questi processi di ristrutturazione della branca agricoltura (Sotte, 2010). La figura 2 mostra la distribuzione regionale delle attività connesse e secondarie conseguenza, per buona parte, delle differenze ricordate:

Figura 2 - Attività connesse e secondarie nella branca agricoltura per regione - Anno 2009 (milioni di Euro)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Per quanto riguarda le attività connesse Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Puglia e Sicilia sono le capofila, mentre per le attività secondarie, con l'agriturismo in primo luogo, troviamo Trentino-Alto Adige, Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte.

## Il reddito delle famiglie agricole e rurali

Nei CN gli indicatori di reddito agricolo si riferiscono al reddito prodotto nella branca stessa, in altre parole dalle unità (UAE locali) con attività principale in agricoltura. Il reddito è di conseguenza principalmente agricolo, proveniente dalle coltivazioni e dagli allevamenti ma, come già visto, anche le attività secondarie non-agricole sono rilevanti.

Tre indicatori principali sono calcolati da parte dei paesi dell'UE (Eurostat, 1995, 2000):

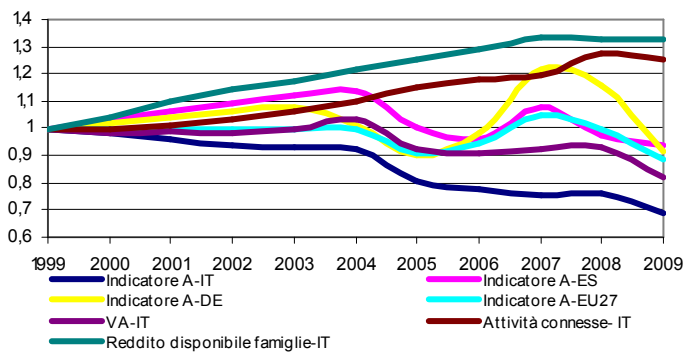
- indicatore A, indice del reddito reale dei fattori in agricoltura per unità di lavoro annuale;
- indicatore B, indice del reddito reale netto di impresa agricolo per unità di lavoro annuo retribuito;
- indicatore C, il reddito netto da impresa dell'agricoltura.

Il reddito agricolo non costituisce il reddito totale e disponibile delle famiglie agricole: in aggiunta alla quota del reddito agricolo, in termini aggregati, le famiglie ricevono redditi da altre fonti quali: stipendi, prestazioni sociali, affitti, interessi e redditi da capitale.

Il CN permettono il calcolo del reddito disponibile delle famiglie e dei sotto-gruppi socio-professionali, come le famiglie agricole, e di confrontare i rispettivi redditi (Pizzoli, 2005). Attraverso diversi conti, è possibile seguire i flussi di reddito dalla generazione del valore aggiunto nella branca, fino alla distribuzione primaria e secondaria tra le unità istituzionali.

Alcuni esempi di indicatori per monitorare il comportamento del reddito agricolo da diverse prospettive e confrontarlo con altri paesi dell'Unione Europea (Eurostat, 2002) sono riportati nella figura 3:

**Figura 3** - Indicatori di reddito: l'Italia rispetto agli altri paesi dell'UE (1999 posto pari a 1,00)

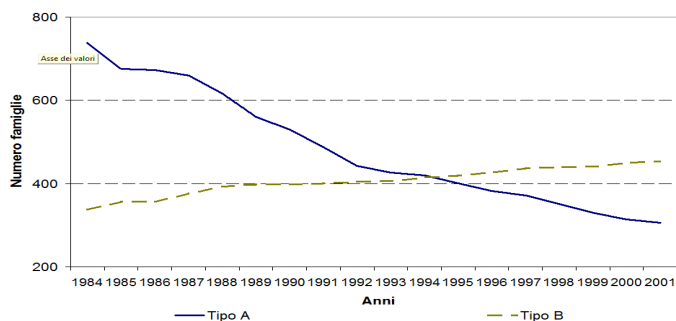


Fonte: elaborazione su dati ISTAT e EUROSTAT

Nell'ultimo decennio, sono evidenti le differenze di tendenza tra i paesi dell'UE e le diverse componenti del reddito agricolo, ad esempio tra le attività connesse ed il valore aggiunto complessivo dell'agricoltura. Tali differenze sarebbero evidenti anche tra i gruppi socio-professionali di famiglie se anche il reddito disponibile delle famiglie agricole fosse calcolato; al momento, le stime ufficiali EUROSTAT riportate in figura sono disponibili solo per il totale delle famiglie.

Nell'identificazione delle famiglie agricole è anche possibile fare riferimento ad una definizione più ampia che include tutte le famiglie che svolgono attività agricola anche se si tratta di un'attività secondaria (denominate nelle statistiche come famiglie di tipo B) (ISTAT, 1998). Il grafico seguente mostra come quest'ultima tipologia di famiglie sia cresciuta in termini numerici nel tempo, in controtendenza rispetto alle famiglie agricole in senso stretto (famiglia di tipo A):

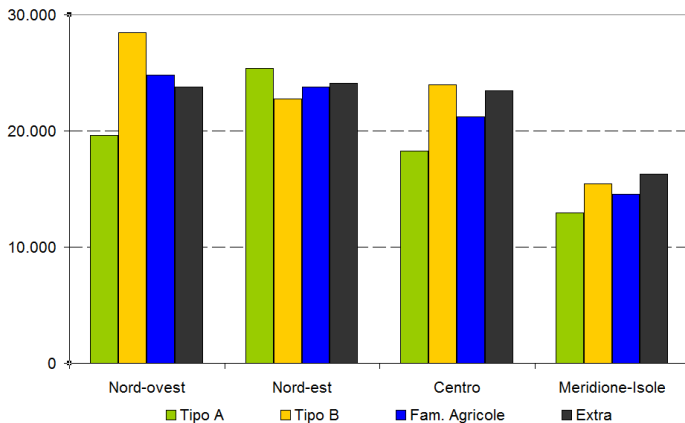
**Figura 4** - Numero delle famiglie agricole di tipo A e B - Anni 1984-2001



Fonte: elaborazione su dati ISTAT<sup>1</sup>

Nella figura 5, per macro aree è possibile verificare le differenze di reddito pro-capite delle famiglie agricole dei diversi tipi (A e B) rispetto al resto delle famiglie (Extra nella figura):

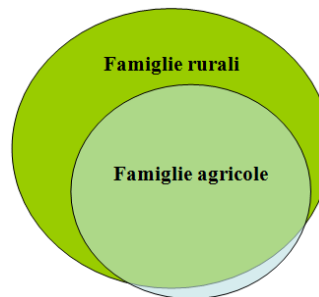
**Figura 5** - Il reddito procapite delle famiglie per macro aree - anno 2008 (Euro)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Infine, se si volesse calcolare il reddito delle famiglie rurali accorrebbe tenere presente che queste si sovrappongono a quelle agricole solo in parte, in quanto un loro sottoinsieme non svolge alcuna attività agricola, né principale né secondaria, e una parte delle famiglie agricole non vive nelle aree rurali. Il grafico seguente mette in evidenza questa parziale coincidenza dei due insiemi di famiglie:

**Figura 6** - Famiglie agricole e famiglie rurali



### Conclusioni

I conti nazionali sono un potente strumento per il monitoraggio del settore agricolo e per la valutazione delle politiche di sviluppo rurale a livello nazionale e regionale. Prima di tutto, tengono conto del rapporto fondamentale tra le unità di produzione e le branche di attività economica in cui operano, importante per seguire i fenomeni contemporaneamente a livello macro e micro-economici (Pizzoli *et al.*, 2004). Inoltre, permettono un monitoraggio completo dei redditi dalla generazione del valore aggiunto nelle branche fino alla distribuzione primaria e secondaria del reddito tra le unità istituzionali (Eurostat, 2010). Infine, un'attenta lettura dei dati attraverso la classificazione delle attività economiche permette la comprensione dei nuovi fenomeni emergenti nell'economia.

La Direzione centrale di contabilità nazionale (DCCN) dell'ISTAT è in diversi modi impegnata in questa attività: fornendo sulla base del Regolamento 138/2004 i dati Italiani ad EUROSTAT, (compreso il calcolo degli indicatori di reddito agricolo A, B e C) e partecipando al gruppo di lavoro sui conti agricoli; collaborando con altre istituzioni nazionali, quali l'INEA e l'ISMEA, in ambito SISTAN attraverso la preparazione di rapporti di settore periodici e con analisi specifiche. Seguendo le indicazioni del manuale delle Nazioni Unite (UN, 2007), sviluppi sono in programma anche per quanto riguarda le statistiche per lo sviluppo rurale.

Alcuni risultati brevemente presentati in questo articolo sono in continua evoluzione. Ci si aspetta che il nuovo Censimento dell'agricoltura del 2010 confermi ed arricchisca questo quadro a livello nazionale e regionale. Gli aggiornamenti provenienti dalle nuove fonti, verranno inclusi nei CN nel prossimo benchmark previsto per il 2014. Alcuni cambiamenti sono già stati apportati con il benchmark in corso, in occasione dell'adozione della nuova classificazione delle attività economiche ATECO 2007, e sono in imminente uscita.

Infine, per quanto riguarda il reddito dell'agricoltura e i redditi delle famiglie agricole, esiste una lunga tradizione di stime realizzate presso la Contabilità Nazionale che ha permesso di monitorare l'andamento nel tempo (Ciaccia *et al.*, 2008). Recenti studi, con l'adozione dei nuovi dati dell'indagine sui redditi delle famiglie EU-SILC e di nuove metodologie statistiche, permettono di proseguire e aggiornare la serie storica dei redditi disponibili delle famiglie agricole.

Per quanto riguarda il reddito delle famiglie rurali, anche in questo caso il contesto statistico dei CN permette di tenere conto del grado di sovrapposizione di questa popolazione con quella delle famiglie agricole. Solo in questo caso è possibile scomporre gli aggregati assicurando l'esaustività e la confrontabilità delle stime finali. Ricerche sono in corso al riguardo e sono attesi sviluppi con la disponibilità dei dati censuari 2010-2011.

## Note

<sup>1</sup> Si definiscono famiglie agricole di tipo A quelle in cui il reddito da attività agricola indipendente (al netto degli ammortamenti) costituisce almeno il 50% del reddito totale familiare. Il reddito totale comprende anche i redditi provenienti da attività indipendente in settori non agricoli, redditi da lavoro, redditi da capitali e da trasferimenti sociali e da altre fonti. Questa è la cosiddetta definizione "stretta". Tuttavia questa definizione non è del tutto soddisfacente perché esclude una parte considerevole di famiglie che comunque sono coinvolte in agricoltura ma che avendo altre fonti di reddito, il reddito agricolo rappresenta meno del 50% del loro reddito totale. Possiamo quindi avere una definizione "larga" di famiglia agricola che comprende sotto questa categoria tutte quelle famiglie in cui uno o più membri sono coinvolti in attività agricola indipendente (tipo B).

## Riferimenti bibliografici

- Bellia F. (2003), Riflessioni sui servizi in agricoltura: fondamenti teorici, problemi metodologici e proposta di classificazione, in Servizi in agricoltura, Atti del XXXVIII Convegno di studi SIDEA 2001, Catania
- Casley D.J. & Kumar K. (1987), Project Monitoring and Evaluation in Agriculture, World Bank, Washington DC
- Ciaccia D., Morreale A. (2008), I redditi delle famiglie agricole: obiettivi vecchi e nuovi degli utilizzatori istituzionali in ambito europeo, Sessione su Informazioni microeconomiche per lo studio dei redditi delle famiglie agricole e rurali in Italia, Convegno SIDEA, Portici, Napoli
- Eurostat (1995), Manual on the Total Income of Agricultural Households, Lussemburgo
- Eurostat (1996), European System of Accounts ESA 95, Lussemburgo
- Eurostat (2000), Manual on the Economic Accounts for Agriculture and Forestry EAA/EAF 97, Lussemburgo
- Eurostat (2002), Income of the Agricultural Households Sector – 2001 Report, Lussemburgo
- Eurostat (2010), Methodological Notes, in EU Agricultural Income Down 11,6% in 2009, Agriculture and Fisheries, Statistics in Focus, 18, Lussemburgo
- FAO (1996), A System of Economic Accounts for Food and Agriculture, Statistical Development Series, n. 8, Roma
- IFAD (2002), Guiding Principles of the Design and Use of Monitoring and Evaluation in Rural Development Projects and Programmes, Roma
- INEA (2010), Annuario dell'agricoltura italiana – 2009, Roma
- ISTAT (1998), Il Reddito delle famiglie agricole, Un'analisi dinamica e strutturale per il decennio 1984-'93, Argomenti, n. 11, Roma
- ISTAT (2008), La revisione dei conti nazionali in generale e nella branca agricoltura, nota metodologica, Tavole di dati, Roma
- OCSE (2002), Glossary of Key Terms in Evaluation, Parigi
- OCSE (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, Parigi
- Pizzoli E., Tommasi I. (2004) Nuove statistiche sulle aziende agricole (REA e RICA-REA) e informazioni sui risultati economici aziendali: una impostazione di contabilità nazionale, in L'Informazione Statistica e le Politiche Agricole (ISPA), Cassino
- Pizzoli E. (2005), Redditi nelle aziende agricole a conduzione familiare, Approfondimento, in Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004, Istat, Roma
- Sotte F. (2010), La politica di sviluppo rurale dell'UE. Riflessioni a margine del dibattito italiano, QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, Franco Angeli, Milano
- UN (2007), Rural Households' Livelihood and Well-Being, Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income, New York

## Gli aiuti a superficie della nuova PAC tra primo e secondo pilastro

Camillo Zaccarini Bonelli, Stanislao Lepri, in Agrireregionieuropa n.24, Marzo 2011

### Introduzione

Questo contributo si concentra sugli aiuti per superficie della PAC, con l'obiettivo di trarre delle indicazioni sui possibili effetti delle recenti proposte della Commissione europea in merito al futuro assetto della politica agricola comunitaria.

In generale, quando si parla di aiuti o pagamenti per superficie si tratta di interventi che afferiscono all'area "di confine" fra il primo ed il secondo pilastro della PAC e, proprio per questo motivo, assumono un rilievo particolare, in quanto incidono direttamente sui temi della demarcazione, coerenza e semplificazione di questa politica.

Ma quali sono gli obiettivi ambientali e qual è il peso finanziario dei pagamenti per superficie? Prima di avventurarsi in una analisi comparata tra strumenti che, pur accomunati da obiettivi e talvolta anche interventi estremamente simili, rispondono a regole gestionali e finanziarie diverse, è bene precisare che questo esercizio porta inevitabilmente ad approssimazioni e stime orientative. D'altra parte, questo approccio empirico, pur con i limiti sopra evidenziati, sembra essere l'unico in grado di considerare in modo integrato il contributo fornito dai due pilastri della PAC, sui temi ambientali e non solo.

### La situazione attuale: obiettivi e strumenti

I pagamenti per superficie della PAC, sia del primo che del secondo pilastro, comprendono ormai nella loro totalità elementi di tutela ambientale e gestione del territorio. Questi pagamenti possono essere divisi in due categorie principali: gli aiuti diretti, e in particolare il pagamento unico disaccoppiato, vincolati al rispetto delle norme di condizionalità, e i pagamenti per specifici servizi ambientali o di gestione del territorio, ovvero le misure agro-ambientali e le indennità compensative.

Nell'ambito degli aiuti diretti l'elemento di tutela ambientale, sanitaria e di benessere degli animali, vale a dire la condizionalità, è riconducibile ad un rapporto obbligatorio e non contrattuale. Il pagamento è infatti condizionato al rispetto di Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO), derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente, sanità, salute delle piante e degli animali, e dall'adozione di determinate pratiche agronomiche, finalizzate al mantenimento dei terreni agricoli in Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali (BCAA). In questo caso, il premio ricevuto dall'agricoltore non è direttamente legato ai costi sostenuti, in quanto il rispetto degli standard rappresenta la "condizione di accesso" per usufruire degli aiuti diretti, la cui quantificazione fa riferimento ad altre logiche.

Diverso è il caso delle misure agro-ambientali e delle indennità compensative. Per queste, il pagamento è di natura contrattuale ed è destinato a compensare i costi (quantificati) sostenuti dagli agricoltori per il rispetto di impegni ambientali o di gestione del territorio. In Italia, queste misure si trovano sia nel primo che nel secondo pilastro e sono rappresentate dalle misure agro-ambientali e dalle indennità compensative dello sviluppo rurale, e dalla misura agro-ambientale (c.d. articolo 68) e alcune azioni dell'OCM ortofrutta (es. agricoltura biologica) del primo pilastro. Come mostrato nella tabella 1, gli obiettivi di questi interventi sono in larga parte coincidenti. L'unica eccezione è rappresentata dai CGO, che rispondono ad una logica parzialmente diversa. Inoltre, dagli interventi del primo pilastro è praticamente assente l'obiettivo della mitigazione e adattamento



ai cambiamenti climatici.

**Tabella 1** - Obiettivi ambientali e pagamenti per superficie del primo e secondo pilastro della PAC

| Obiettivi ambientali  | 1° e 2° pilastro      |         | 1° pilastro |     | 2° pilastro |
|-----------------------|-----------------------|---------|-------------|-----|-------------|
|                       | Condizionalità - BCAA | Art. 68 | OCM         | PSR |             |
| Biodiversità          | X                     |         |             | X   |             |
| Acqua                 | X                     | X       | X           | X   |             |
| Cambiamenti climatici |                       | X       |             | X   |             |
| Suolo/territorio      | X                     | X       | X           | X   |             |

Fonte: Nostra elaborazione

## La situazione attuale: bilanci

La tabella 2 riporta sinteticamente le erogazioni PAC ricevute dall'Italia nel triennio 2007-2009. Il ruolo preponderante del primo pilastro è evidente: rappresenta ben l'87% delle erogazioni totali a carico delle misure comunitarie, ovvero comprensive dei cofinanziamenti nazionali (tabella 2). Va tuttavia considerato che, nel triennio 2007-2009 la politica di sviluppo rurale era in fase di avvio, in quanto l'approvazione dei programmi è avvenuta tra il 2007 e il 2008. Il livello dei pagamenti a valere sul secondo pilastro risente quindi degli inevitabili ritardi accumulati in questa fase.

Il peso dei pagamenti per superficie con implicazioni o finalità ambientali sul totale delle erogazioni ricevute dall'Italia è significativo. I pagamenti diretti FEAGA, sono pari infatti a circa il 76% del totale (mediamente 3,9 miliardi di euro per anno tra il 2007 e il 2009). In particolare, gli aiuti diretti disaccoppiati sono in media il 64%, che corrisponde a circa 3,3 miliardi di euro per anno. A questi occorrerebbe aggiungere gli altri interventi ambientali previsti dalle OCM ancora in vigore, e in particolare dall'OCM ortofrutta, che non sono tuttavia quantificabili. Inoltre, dal 2010 è prevista l'attivazione della misura agro-ambientale di cui all'articolo 68, con una spesa prevista annuale pari a 99 milioni di euro.

**Tabella 2** - Erogazioni FEAGA e FEASR 2007-2009 (milioni di euro)

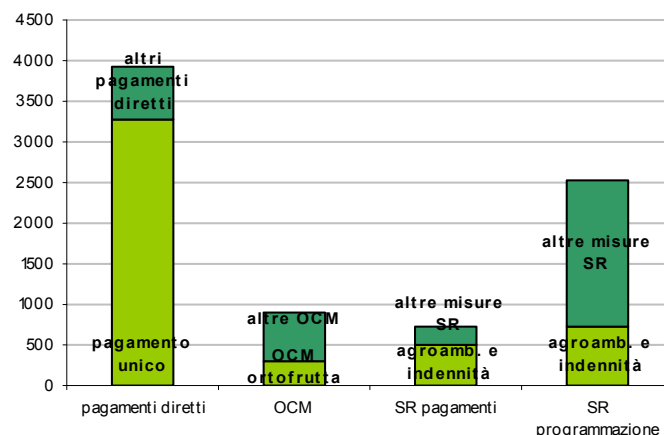
|             |                           | 2007 | 2008 | 2009 | Media 07-09 | Incidenza |
|-------------|---------------------------|------|------|------|-------------|-----------|
| I pilastro  | FEAGA                     | 5031 | 5186 | 5156 | 5124        | 87%       |
|             | FEASR                     | 376  | 249  | 453  | 359         | -         |
| II pilastro | Cofinanziamento nazionale | 396  | 267  | 450  | 371         | -         |
|             | Comunitario + nazionale   | 772  | 516  | 903  | 730         | 13%       |
| TOTALE      | Comunitario + nazionale   | 5803 | 5702 | 6059 | 5854        | 100%      |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Mipaaf e Rete Rurale Nazionale

Per quello che riguarda lo sviluppo rurale, sono necessarie alcune precisazioni. Come detto, considerare gli importi liquidati nel 2007-2009 porterebbe ad una sensibile sottostima. Le erogazioni medie per anno del periodo 2007-2009, sono state infatti pari a circa 730 milioni di euro per anno (compreso il cofinanziamento), di cui circa 500 milioni a carico delle misure per superficie con implicazioni ambientali. Questo dato è sensibilmente inferiore agli importi stanziati<sup>1</sup>. Si è pertanto preferito considerare anche la spesa media annuale programmata per il periodo 2007-2013 (vedi figura 1 - colonna "SR programmazione") da cui si evince che circa il 29% dei 2,5 miliardi di euro/anno destinati ai PSR è riservato alle misure agro-ambientali e alle indennità compensative. In termini assoluti, questo significherebbe un flusso finanziario pari a 169

milioni di euro/anno per le indennità compensative dei PSR (misure 211, 212 e 213 dei PSR) e a 564 milioni di euro l'anno per la misura agro-ambientale (214).

**Figura 1** - Erogazioni per misure a superficie del primo e secondo pilastro con implicazioni ambientali, media annuale (milioni di euro)



Fonte: Nostra elaborazione su dati Mipaaf e Rete Rurale Nazionale

## L'evoluzione della PAC verso il 2020

La comunicazione della Commissione "La PAC verso il 2020" (Commissione europea, 2010) propone importanti novità in tema di ambiente e gestione del territorio. La revisione dei pagamenti diretti, che prevede uno "spacchettamento" tra pagamento base, pagamento "verde" e pagamento aggiuntivo per svantaggi fisici o ambientali, rappresenta infatti un ulteriore e importante passo in avanti del processo di inclusione dei temi ambientali nella PAC.

La proposta ha innescato un dibattito a livello nazionale ed europeo tra i fautori di una PAC più finalizzata alla salvaguardia della sicurezza alimentare e alla stabilizzazione del reddito degli agricoltori e chi predilige un ruolo più importante, o addirittura preponderante, sui temi ambientali. Anche gli strumenti applicativi delineati dalla proposta comunitaria, tuttavia, presentano degli aspetti che meritano di essere approfonditi.

Un prima serie di considerazioni riguarda la cosiddetta "componente verde" del pagamento unico. Dalla lettura della comunicazione, sembrerebbe che la Commissione sia orientata ad individuare puntualmente le azioni "verdi" dei futuri pagamenti diretti. Queste azioni obbligatorie andrebbero ad aggiungersi alle norme di condizionalità e dovrebbero orientativamente essere le seguenti: gestione dei pascoli permanenti, *set aside* ecologico, rotazione e copertura vegetale. La soluzione prospettata sembrerebbe presentare, nella sua attuazione pratica, almeno tre aspetti critici. Il primo riguarda la sostenibilità economica. Come recentemente dimostrato, la condizionalità rappresenta già di per sé un costo non indifferente (Rete Rurale Nazionale, 2010a), che incide a volte in modo significativo sul pagamento diretto ricevuto dall'agricoltore. In un contesto di contrazione dei redditi agricoli e dei sussidi della PAC, occorrerebbe quindi valutare con particolare prudenza la sostenibilità di ulteriori "oneri" a carico degli agricoltori, specie se si considera che anche il costo della tutela ambientale tende a lievitare con la crescita dei prezzi dei fattori di produzione (energie e materie prime innanzitutto).

Un altro importante aspetto riguarda i rapporti tra primo e secondo pilastro: pratiche come la rotazione o le colture di copertura sono spesso finanziate dalle misure agro-ambientali dei programmi di sviluppo rurale regionali. Rendere questi interventi obbligatori nel primo pilastro porterebbe necessariamente alla revisione di molte misure agro-ambientali, ormai rodiate da oltre un decennio di applicazione, in virtù dei principi di complementarità (gli interventi del primo e secondo

pilastro devono essere complementari tra di loro) e demarcazione (non è possibile erogare due pagamenti per lo stesso impegno). Il rispetto di questi principi dovrebbe inoltre essere controllato, con tutto ciò che ne consegue in termini di appesantimento del carico burocratico, controlli e costi aggiuntivi.

Un terzo aspetto riguarda l'efficacia dello strumento proposto. In effetti, come del resto già emerso nel corso di alcuni dibattiti sulla comunicazione della Commissione, queste misure sembrerebbero essere tarate su una realtà agricola, quelle delle grandi colture a seminativi, profondamente diversa dall'agricoltura mediterranea. Se si parla di copertura vegetale, ad esempio, è spontaneo chiedersi se questa sia effettivamente applicabile e utile, per esempio, in un frutteto dell'Italia meridionale. Inoltre, è lecito domandarsi come sia possibile conciliare il sistema di gestione del primo pilastro, che fa tradizionalmente riferimento a misure o azioni annuali o comunque afferenti alla stessa campagna agraria, con interventi, come il *set-aside* ecologico, che sono efficaci solo se attuati per più anni.

Un'ultima considerazione riguarda il pagamento aggiuntivo per le zone caratterizzate da specifici vincoli naturali, per il quale la proposta di mantenere un sostegno sia nel primo che nel secondo pilastro pone l'interrogativo se realmente si stia seguendo la direzione della semplificazione e della complementarità, da più parti auspicata.

## Quali prospettive applicative delle proposte della Commissione?

A fronte dei potenziali problemi e delle criticità sopra evidenziate, sembrerebbe utile, in questa fase iniziale del processo che porterà alla approvazione del regolamento post 2013, incominciare a ragionare sulle implicazioni applicative che potrebbero derivare dalla proposta formulata dalla Commissione nella comunicazione "la PAC verso il 2020".

Una prima ipotesi riguarda le zone sottoposte a specifici vincoli naturali. In questo caso, sembrerebbe opportuno, ed anche maggiormente in linea con gli obiettivi individuati dalla Comunicazione stessa, prevedere questo strumento soltanto nell'ambito di uno solo dei due pilastri, preferibilmente il primo. Già oggi, queste misure sembrano essere più adatte al sistema gestionale e finanziario del primo pilastro. Si tratta, infatti, di misure di tipo annuale<sup>2</sup>, in cui l'elemento contrattuale e volontario ha più natura formale che pratica, e che prevedono come impegno ambientale il semplice rispetto della condizionalità.

Per quello che riguarda la componente "verde" del pagamento unico, sembrerebbe invece essere controproducente creare un nuovo strumento, quando questo è già disponibile. Le BCAA rappresentano già un elemento di politica ambientale proprio della PAC, non derivante da alcuna direttiva o regolamento di altra natura, che integrano in modo organico i CGO. Queste pratiche contribuiscono in modo significativo a tutte le principali priorità ambientali comunitarie, compresi i cambiamenti climatici (Rete Rurale Nazionale, 2010a) e, se opportunamente razionalizzate e semplificate, potrebbero fornire, anche per il futuro, un contributo non secondario per il conseguimento delle priorità ambientali comunitarie.

Considerata l'estrema diversità delle condizioni agronomiche, pedologiche e climatiche dell'Europa, non sembrerebbe inoltre opportuno andare ad individuare azioni comuni, che rischierebbero di essere di difficile applicazione e scarsa utilità. Meglio sarebbe che i regolamenti individuassero gli obiettivi ambientali, o meglio i beni pubblici la cui produzione si intende favorire, lasciando poi agli Stati membri, in un'ottica di sussidiarietà, il compito di scegliere le azioni più appropriate. Tra queste, dovrebbe comunque essere incluso il contrasto al cambiamento climatico, con particolare riferimento alla mitigazione.

Tutti gli interventi agro-ambientali, più impegnativi rispetto alle BCAA<sup>3</sup>, potrebbero essere finanziati più coerentemente dal secondo pilastro, ivi comprese le misure agro-ambientali dell'articolo 68 e dell'OCM ortofrutta. Si tratterebbe, in questo caso, di impegni ambientali più articolati, volontari e a carattere pluriennale.

Il pagamento unico disaccoppiato (componente di base) e in generale i pagamenti diretti del primo pilastro, a loro volta, sarebbero sottoposti soltanto al rispetto di quella che oggi è la prima "sezione" del regime di condizionalità, ovvero i CGO. Anche in questo caso, ciò sembra essere più in linea con gli obiettivi identificati dalla Comunicazione stessa, nella quale si esplicita che questa componente del pagamento unico è destinata a garantire un reddito di base agli agricoltori.

## Conclusioni

L'esperienza condotta a seguito dell'introduzione del disaccoppiamento consegna alcuni insegnamenti utili ad orientare le scelte future, che assumono un respiro che travalica considerazioni puntuali di portata nazionale e si estendono a riflessioni di valenza europea per il dibattito sul futuro della PAC post 2013.

Tre sono i punti di rilievo che merita richiamare: (a) occorre conferire un approccio strategico agli interventi per superficie migliorando il coordinamento e la complementarità fra il primo e il secondo pilastro, puntando alla connessione con i beni pubblici; (b) la condizionalità rappresenta già di per sé un valido strumento di tutela ambientale e, se adeguatamente razionalizzata e semplificata, potrebbe fornire un apporto significativo per rispondere alle esigenze di rendere più "verde" la nuova PAC; (c) le misure agro-ambientali dovrebbero continuare a svolgere un ruolo chiave per la produzione di beni pubblici ambientali. Anche per migliorare la complementarità tra i due pilastri e semplificare la PAC, queste misure dovrebbero essere finanziate esclusivamente nel secondo pilastro, e rispecchiare le diverse condizioni agronomiche ed ambientali che caratterizzano l'agricoltura europea.

## Note

<sup>1</sup> Da notare che già alla fine del 2010 si è registrata una notevole accelerazione della spesa

<sup>2</sup> Ovvero per le quali ogni anno l'agricoltore presenta una domanda di aiuto (partecipa a un bando/selezione), a differenza delle misure agro-ambientali per cui la domanda di aiuto ha durata pluriennale (tipicamente cinque anni) ed è confermata ogni anno tramite una domanda di pagamento

<sup>3</sup> Ovvero che prevedono l'esecuzione di pratiche agricole a finalità ambientale, che vanno oltre il mero rispetto degli standard ambientali della condizionalità

## Riferimenti bibliografici

- Mipaaf (2010), Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, [http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn\\_21\\_06\\_2010.pdf](http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn_21_06_2010.pdf)
- Rete rurale nazionale (2010a), Rapporto di applicazione della condizionalità in Italia <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3984>
- Rete rurale nazionale (2010b), Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati definitivi al 31 dicembre 2009, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3246>
- Commissione europea (2010), COM (2010) 672 definitivo "La PAC verso il 2020: rispondere alle sfide future dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2010&T3=672&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Cercare](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2010&T3=672&RechType=RECH_naturel&Submit=Cercare)

## Le politiche per la gestione del rischio nelle proposte di riforma della PAC

Simone Severini, in *Agrireunionieuropa* n.27, Dicembre 2011

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

Da più parti è stato sostenuto che i rischi di mercato e produttivi che influenzano il settore agricolo stanno crescendo (INEA, 2011; Matthews, 2010). In questo contesto appare importante che i governi incentivino i produttori agricoli a gestire i propri rischi di impresa e facilitino l'accesso a strategie adeguate alla loro gestione (OECD, 2011). Non a caso, alcuni strumenti politici a sostegno della gestione del rischio sono stati introdotti nella PAC già con l'*Health Check* nel 2009.

Le proposte di regolamenti di riforma della PAC da poco presentate dalla Commissione contengono alcune modifiche al sistema di sostegno in questo ambito confermando alcune misure e introducendone di nuove.

Questo articolo si inserisce nel dibattito sulle prospettive delle politiche comunitarie a sostegno della gestione del rischio in agricoltura per il periodo post-riforma già avviato da alcuni mesi in Italia e in Europa (INEA, 2011; Matthews, 2010; Tangermann, 2011). In particolare, esso intende presentare i cambiamenti apportati e le principali novità introdotte nelle proposte di regolamento al fine di identificare alcuni elementi positivi e altri di criticità di queste proposte. Infatti, appare necessario analizzare la validità del nuovo approccio pensando a due obiettivi. Il primo è quello di valutare se e come svolgere una trattativa a livello UE identificando i margini di manovra che esistono per modificare le proposte di regolamento in funzione delle specifiche esigenze del nostro Paese. Il secondo obiettivo è quello di predisporre il quadro istituzionale e normativo nazionale che assicuri la migliore applicazione delle novità proposte nel contesto nazionale. Tutto ciò è finalizzato allo sviluppo di questi strumenti che rappresentano una opportunità positiva e concreta per assicurare la sostenibilità economica e la competitività delle imprese agricole.

### L'attuale struttura del sostegno pubblico alla gestione del rischio

Attualmente, le misure a sostegno della gestione del rischio sono collocate all'interno delle politiche del 1° pilastro della PAC. Il Reg. (CE) n. 73/2009<sup>2</sup>, tra i regimi di supporto specifici (Capitolo 5), include gli articoli 70 e 71 che sono specificamente dedicati a questo tema. L'articolo 70 prevede un meccanismo di sostegno alla copertura di parte dei premi pagati dai produttori alle compagnie assicurative per assicurarsi contro le perdite economiche causate da eventi climatici avversi e da malattie degli animali e delle piante. L'articolo 71 consente invece la concessione di contributi finanziari destinati ai fondi mutualistici. Questi fondi costituiscono uno schema accreditato dalle autorità nazionali in cui gli agricoltori si auto-assicurano contro perdite economiche causate dalla diffusione di malattie degli animali e delle piante e da incidenti ambientali. Questi due tipi di intervento sono già stati analizzati in dettaglio da vari lavori tra cui alcuni pubblicati anche in questa rivista, per cui si rimanda ad essi per una loro descrizione ed analisi (Capitanio e Cioffi, 2010; Pontrandolfi e Nizza, 2011).

E' tuttavia utile qui richiamare le modalità di finanziamento pubblico previste dal reg. CE n.73/2009 per queste due misure. Il sostegno pubblico ai premi assicurativi non può superare il 65% dei premi complessivi ammessi a contributo (Art. 70, comma 3). Per quanto riguarda i fondi mutualistici, il contributo

pubblico complessivo non può superare il 65% dei costi previsti (Art. 71, comma 7). In entrambi i casi, la spesa sostenuta dagli Stati membri per la concessione di contributi finanziari è cofinanziata dalla Comunità mediante le risorse di cui all'articolo 69, paragrafo 1, nella misura del 75 % (Art. 70, comma 7 e art. 71, comma 8).

### I contenuti della proposta di riforma

La prima importante novità è che il pacchetto di misure a sostegno della gestione del rischio è collocato all'interno del regolamento per lo sviluppo rurale (EC, 2011a) costituendo un pacchetto di misure esplicitamente mirato al sostegno della gestione del rischio. In particolare, la proposta di regolamento definisce nell'art. 37 i campi in cui è previsto un supporto finalizzato alla gestione del rischio. Nei punti a) e b) del comma 1, si indicano i campi del contributo alla copertura dei premi assicurativi e del sostegno ai fondi mutualistici. Questi due punti ricalcano abbastanza fedelmente quanto già definito negli articoli 70 e 71 del Reg. (CE) n. 73/2009 per cui non si presentano delle novità particolarmente rilevanti in termini di campi di applicazione e rischi considerati<sup>3</sup>. Essi sono definiti, rispettivamente, negli articoli 38 e 39 della proposta di regolamento.

Al contrario, nel punto c) del comma 1, si introduce un nuovo strumento: l'*Income stabilisation tool*. Questo strumento assume la forma di un contributo finanziario ai fondi mutualistici al fine di fornire delle compensazioni agli agricoltori che subiscano delle rilevanti riduzioni dei loro redditi ed è descritto con un certo dettaglio nell'articolo 40 della proposta di regolamento.

Il primo aspetto da sottolineare è che questo strumento può essere gestito solo da fondi mutualistici. Pertanto la presenza di fondi mutualistici riconosciuti è la condizione necessaria per l'attivazione della misura. Il secondo aspetto è che il parametro di riferimento per il calcolo del danno è il reddito espresso dalla differenza tra i ricavi aziendali (inclusa qualsiasi forma di supporto pubblico come, in particolare, i pagamenti diretti) e i costi degli input produttivi. Si noti che gli schemi assicurativi attuali fanno invece riferimento ai rischi legati solo a variazioni delle produzioni e non coprono quelli legati all'andamento dei prezzi. Il terzo aspetto è che ci si riferisce al reddito complessivo aziendale e non al reddito di ciascuna attività produttiva realizzata in azienda. Infine, è opportuno sottolineare che questo strumento potrà essere attivato solo in presenza di una riduzione del reddito superiore al 30% rispetto al reddito medio calcolato sulle singole aziende e che, in tutti i casi, la compensazione non potrà superare il 70% del reddito perso.

Poiché tali condizioni ricalcano i vincoli contenuti nell'articolo 7 dell'Allegato 2 dell'Accordo sull'Agricoltura, ciò assicura la piena compatibilità di questo strumento con gli impegni assunti in sede WTO relativamente alle misure contenute nella così detta "scatola verde".

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle misure, l'Allegato I della proposta di regolamento specifica che il contributo pubblico massimo per tutte e tre le misure è pari al 65% dei premi assicurativi e dei costi ammissibili relativi alle altre due misure. Si noti tuttavia che, al contrario di quanto fatto nel Reg. (CE) n. 73/2009, non è esplicitamente indicata la ripartizione del co-finanziamento tra UE e governi nazionali. Questo aspetto appare di estrema rilevanza, per cui sarà ripreso più avanti.

### Un'analisi critica dei principali elementi della proposta

Il fatto che le misure a sostegno della gestione del rischio assumano la veste di uno specifico pacchetto mostra come questo tema stia assumendo una sempre maggiore rilevanza e



una sua specifica autonomia. Del resto, la gestione del rischio rientra all'interno di una delle sei priorità europee indicate nelle proposte di regolamento. Infatti, la terza priorità mira alla promozione dell'organizzazione della filiera alimentare e alla gestione del rischio in agricoltura. Infine, il fatto che questo pacchetto di misure sia inserito tra le politiche per lo sviluppo rurale testimonia il positivo ruolo che la gestione del rischio può giocare nell'assicurare la sostenibilità economica e la competitività delle imprese agricole europee. Tuttavia questo inserimento pone non pochi interrogativi che è opportuno analizzare con attenzione.

### *Il passaggio dal 1° al 2° pilastro*

Passando dalle enunciazioni generali alla pratica operativa, non può essere sottaciuto che lo spostamento delle misure relative alla gestione del rischio dal 1° al 2° pilastro della PAC suscita alcuni interrogativi di estrema rilevanza che riguardano il co-finanziamento delle misure e il loro inserimento nei programmi di sviluppo rurale.

Per quanto riguarda le modalità di co-finanziamento del sostegno pubblico, appare infatti essenziale capire quali potranno essere i livelli di co-finanziamento mediante fondi europei. E' infatti chiaro che, benché vi sia una certa flessibilità nell'applicazione delle politiche di sviluppo rurale a livello nazionale relativamente alle singole misure, la regola generale del cofinanziamento al 50% da parte degli Stati membri (75% per quelli obiettivo convergenza) potrebbe creare un problema. Si noti infatti che l'art. 65 (comma 4) della proposta di regolamento indica alcune deroghe al principio generale di co-finanziamento accordando ad alcune misure un livello massimo di contribuzione dal FEASR dell'80% e, ad un'altra, del 100%. Tuttavia, le misure relative alla gestione del rischio non sono attualmente incluse in queste deroghe.

E' importante sottolineare che oggi le misure per la gestione del rischio sono co-finanziate dal bilancio statale in misura ben inferiore al 50%. Pertanto, se il criterio indicato nell'attuale proposta di regolamento dovesse applicarsi in modo automatico, ciò significherebbe un forte aggravio sul bilancio delle risorse nazionali anche solo se si volesse mantenere l'entità delle risorse pubbliche complessivamente dedicate a queste misure. Questo problema potrebbe risultare rilevante per vari motivi. Il primo è che l'introduzione dell'*Income stabilisation tool* determina una espansione delle necessità finanziarie complessive. Il secondo è che con l'inserimento delle misure per la gestione del rischio nel 2° pilastro, esse dovranno "competere" con le altre misure previste in questo ambito per l'utilizzazione dei fondi disponibili. Infine, è evidente che quest'ultimo problema tenderà ad acuirsi alla luce della situazione di forte e crescente pressione esercitata a vari livelli in termini di ridimensionamento dell'intera spesa pubblica nazionale.

Il secondo interrogativo riguarda invece il nuovo contesto istituzionale ed amministrativo in cui queste misure dovranno essere inserite. Mentre fino ad oggi le misure contenute negli artt. 70 e 71 del Reg. (CE) n. 73/2009 hanno trovato applicazione a livello nazionale, configurandosi di fatto come un sottoinsieme di misure di mercato, ora la situazione cambia. Infatti, l'inserimento di queste misure nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale spinge a discutere di quale possa essere la loro collocazione istituzionale e, in particolare, se esse debbano essere gestite a livello nazionale e/o regionale. A questo proposito è necessario rammentare che, per gli Stati membri che applicano programmi regionali, è prevista la possibilità di un "quadro nazionale di riferimento" (Art. 7 (comma 3) della proposta di Regolamento) che, qualora l'opzione di applicazione nazionale non sia scelta, potrebbe essere utilizzato per coordinare l'azione regionale in materia anche se ciò non permetterebbe una gestione nazionale delle risorse.

Rispetto a questo radicale mutamento delle modalità di attuazione delle misure, è opportuno riflettere con attenzione per gestire adeguatamente il cambiamento e scegliere le soluzioni

operative migliori. Ciò al fine di identificare le opzioni con il più elevato livello di probabilità di successo e più adeguate alle esigenze degli operatori agricoli. Ad esempio, si ritiene importante assicurare che:

- gli interventi previsti abbiano caratteristiche omogenee sul territorio nazionale al fine di non alterare la competizione tra produttori operanti in regioni diverse;
- gli interventi siano caratterizzati da una adeguata flessibilità in termini di gestione delle risorse pubbliche così che esse possano essere impiegate dove esiste una concreta domanda di strumenti di gestione del rischio;
- sia assicurata la certezza della disponibilità dei fondi poiché, dove ciò non avvenisse, ciò potrebbe avere conseguenze negative in termini di contrazione dell'utilizzazione di strumenti di gestione del rischio;
- siano ridotti al minimo i tempi tecnici con cui queste risorse saranno effettivamente messe a disposizione degli operatori;
- i rapporti tra operatori agricoli, assicurazioni e fondi mutualistici siano gestiti e sviluppati al livello geografico più adeguato. In particolare, appare essenziale evitare di generare un eccessivo frazionamento e la moltiplicazione delle sedi di confronto anche per non compromettere la posizione contrattuale della parte agricola.

### *Il ruolo dei fondi mutualistici*

Un discorso specifico merita il tema dei fondi mutualistici. Come osservato (Pontrandolfi e Nizza, 2011), questi fondi appaiono di estrema importanza per poter intervenire sulla copertura di rischi non considerati dagli attuali schemi assicurativi, per rendere i produttori attori attivi nelle loro strategie di gestione del rischio e, anche, per aumentare la competizione nel comparto. A questo proposito, si noti che le tipologie di rischio che possono essere coperte mediante i fondi mutualistici non includono quelle relative a eventi climatici avversi, considerati dalle assicurazioni agricole. Pertanto è stato scelto di non mettere in diretta competizione fondi mutualistici e assicurazioni, assegnando ai fondi la copertura solo di alcuni rischi tradizionalmente non coperti da queste ultime. In questo senso i fondi potrebbero svolgere un utile ruolo integrativo rispetto alle assicurazioni.

Inoltre, la proposta di riforma rende i fondi mutualistici anche un attore principale nell'applicazione dell'*Income stabilisation tool*. Infatti, la presenza di un fondo mutualistico appare condizione necessaria, ma purtroppo non sufficiente, per l'attivazione di questo strumento. Si noti, a questo proposito, che ad oggi risultano attivi soltanto pochi fondi (Pontrandolfi e Nizza, 2011) e che essi operano quasi esclusivamente nel nord Italia. Appare quindi essenziale che sui fondi si concentri maggiore attenzione se si crede nella loro utilità e se si intende utilizzare l'*Income stabilisation tool*. Una strategia volta allo sviluppo dei fondi mutualistici in tempi sufficientemente corti per permettere il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi non può che basarsi che su competenze tecniche e su realtà operative già costituite e radicate sul territorio. Le competenze tecniche sono infatti essenziali per permettere di disegnare un meccanismo di funzionamento dei fondi che li renda adatti alle esigenze degli operatori e che ne assicuri la sostenibilità economica nel lungo periodo.

Inoltre, sempre al fine di assicurare la loro sostenibilità economica, è opportuno puntare su fondi caratterizzati dalla presenza di diverse tipologie di produttori (es. più prodotti), dalla presenza di produttori di aree territoriali ampie e diversificate, da dimensioni economiche sufficientemente grandi. In questo modo sarà possibile superare i problemi connessi alla sistematicità di alcuni rischi che potrebbe essere particolarmente pericolosa soprattutto nei primi anni di avvio dei fondi quando, cioè, l'entità delle risorse finanziarie a disposizione è ancora esigua. In questo senso, appare anche fondamentale che si agevoli la possibilità che i fondi possano accedere a forme di copertura assicurativa in grado di trasferire ad altri operatori economici

una adeguata parte dei rischi che essi stessi intendono coprire. A questo proposito è utile verificare se eventuali contratti assicurativi collettivi sottoscritti dai fondi possano poi essere incentivati mediante contributi pubblici.

### *Opportunità e limiti dell'Income stabilisation tool*

Questo nuovo strumento appare un'opportunità importante per ampliare le tipologie di rischio che possono essere gestite. Come osservato, l'*Income stabilisation tool* potrebbe fornire compensazioni a seguito di consistenti riduzioni del reddito a prescindere dalle cause che le hanno generate. In particolare, questo strumento estende la copertura anche al rischio relativo alle oscillazioni dei prezzi che attualmente non può essere coperto mediante contratti assicurativi ma che influenza profondamente i risultati economici aziendali. Si noti che l'*Income stabilisation tool* incide sulla copertura dei rischi connessi all'oscillazione dei prezzi dei prodotti, ma anche a quella dei prezzi degli input, poiché questi ultimi influenzano i costi di produzione e, quindi, i redditi.

Tuttavia, è importante osservare che i meccanismi di attivazione delle compensazioni (in particolare la soglia di danno del 30%) sono tali da rendere possibile un intervento di compensazione solo in condizioni abbastanza critiche. Da una parte, il riferimento al reddito complessivo aziendale, e non a specifiche attività produttive, rende meno probabili fluttuazioni rilevanti dei redditi, salvo che nel caso di aziende specializzate. D'altra parte, è anche vero che il valore dei redditi, essendo dato dalla differenza tra ricavi e costi, risulta spesso molto esiguo e quindi soggetto ad una forte variabilità relativa di anno in anno.

Inoltre, la probabilità di attivazione delle compensazioni sarà profondamente influenzata da quali modalità di calcolo del reddito saranno scelte (dell'Aquila e Pontrandolfi, 2011). Questo tema assume una notevole rilevanza pratica poiché è connesso sia al problema dell'azzardo morale, sia a quello dei costi di gestione di questo strumento.

In particolare, per buona parte delle aziende agricole italiane, esiste un problema di carenza di informazioni contabili che potrebbe rendere impossibile stabilire in forma diretta i livelli di reddito attuale e degli anni precedenti da prendere a riferimento. Inoltre, ciò potrebbe incentivare comportamenti scorretti da parte di alcuni operatori al fine di rientrare tra i soggetti beneficiari delle compensazioni, pur non avendone diritto. Per questi motivi, i costi di amministrazione di questo strumento potrebbero risultare molto elevati e, quindi, in grado di erodere una rilevante quota dei benefici che esso può generare.

Al fine di ridurre questo tipo di problemi, è importante definire con estrema precisione ed ex-ante le regole per la concessione delle compensazioni e per i dovuti controlli amministrativi. A questo proposito, appare anche importante considerare se possa essere utile ricorrere ad un meccanismo di valutazione dell'andamento dei redditi unitari a livello di specifiche aree (es. per provincia e area altimetrica). Queste informazioni possono essere utili per verificare le dichiarazioni dei singoli produttori o, addirittura, per calcolare l'entità dei danni subiti e delle compensazioni dovute.

Si noti, infine, che la definizione dei criteri con cui gestire le compensazioni è fondamentale per garantire la sostenibilità economica e finanziaria dei fondi mutualistici. Infatti ciò assicura che il flusso degli indennizzi sia compatibile con l'entità dei contributi indicati in fase di programmazione.

## Considerazioni conclusive

Quanto detto finora mostra come le proposte di riforma delle politiche a sostegno della gestione del rischio offrano numerose opportunità. Tuttavia, per consentire a tali opportunità di realizzarsi, nei prossimi mesi sarà necessario lavorare molto al fine di fugare alcuni dubbi e di gestire con oculata e lungimiranza sia la transizione delle misure dal 1° al 2° pilastro,

sia l'attivazione dell'*Income stabilisation tool*.

Il primo aspetto da verificare in sede comunitaria è senza dubbio quello delle modalità di cofinanziamento dei contributi pubblici. Un eventuale aumento della quota nazionale potrebbe comportare il rischio di una contrazione delle risorse disponibili per questo comparto che, dopo un periodo di rodaggio, ha mostrato segnali di dinamismo negli ultimi anni (Capitanio e Cioffi, 2010; Pontrandolfi e Nizza, 2011). A questo proposito, è opportuno evidenziare due problemi che potrebbero rendere la trattativa comunitaria difficile. Il primo è che da più parti è stato espresso un parere fortemente negativo rispetto ad una intensificazione del sostegno a strumenti di gestione del rischio (Si veda, ad esempio, Tangermann, 2010). D'altra parte, è evidente che l'interesse per gli strumenti di gestione del rischio è estremamente limitato in molti Stati membri per cui è stata preferita una applicazione a livello di 2° pilastro. Infatti essa lascia una piena libertà agli Stati membri di applicare o meno le misure e, attraverso il meccanismo del co-finanziamento nazionale, li rende meno propensi ad espanderne l'uso. Particolarmente utile su questo fronte sarebbe la possibilità di esercitare una forte pressione politica a livello Comunitario, concordata con altri Stati membri interessati al tema della gestione del rischio, affinché le misure di gestione del rischio siano inserite tra le deroghe previste dall'art. 65 comma 6 (EC, 2011a) portando la contribuzione del FEASR almeno all'80%.

L'inserimento delle misure all'interno del 2° pilastro appare possibile, ma questo deve essere gestito mirando a evitare soluzioni gestionali locali e frammentate. Appare utile valutare se esistono le possibilità tecniche e la volontà politica per una gestione nazionale delle misure che assicurerebbe un sistema omogeneo in termini di contenuti, gestione amministrativa e gestione finanziaria. A proposito di queste ultime, è evidente che una gestione rigida che porti ad una distribuzione delle risorse a livello regionale non corrispondente alla effettiva capacità di spesa avrebbe come conseguenza quella di penalizzare le realtà che più utilizzano questi strumenti e, inoltre, quella di non permettere un buon impiego delle risorse comunitarie a livello nazionale. D'altra parte, una cattiva gestione delle risorse assegnate, sia in termini di taratura sulle reali esigenze, sia in termini di sicurezza e tempestività dei pagamenti, potrebbe determinare una forte involuzione dell'intero sistema.

Qualora i problemi della "competizione" tra misure di sviluppo rurale fossero considerati tali da minacciare la sostenibilità delle politiche per la gestione del rischio, potrebbe essere necessario pensare ad una soluzione nazionale più radicale e coraggiosa. Ad esempio, in queste circostanze, si potrebbe verificare se esiste la possibilità tecnica e la volontà politica di utilizzare l'opzione di mantenere una flessibilità nella gestione dei fondi comunitari tra il 1° e il 2° pilastro. Infatti, l'articolo 14 della proposta di Regolamento sui pagamenti diretti (EC, 2011b) prevede che una parte delle risorse destinate ai pagamenti diretti (fino al 10%) possa essere spostata come sostegno addizionale ai programmi di sviluppo rurale. Tuttavia una strategia di questo tipo potrebbe risultare premiante qualora essa consenta di raggiungere due obiettivi. Il primo è quello di assicurare un ammontare di risorse esclusivamente destinato al sostegno della gestione del rischio. Il secondo obiettivo è quello di gestire il sistema a livello nazionale con meccanismi che privilegiano una strategia di continuità con l'attuale sistema e che riconoscono la specifica natura di questi strumenti che appaiono più in sintonia con gli obiettivi del 1° pilastro della PAC.

Per quanto riguarda i fondi mutualistici, uno sforzo a sostegno del loro sviluppo appare sicuramente utile sotto vari punti di vista (Pontrandolfi e Nizza, 2011) tra cui anche quello di poter attivare l'*Income stabilisation tool*. Tuttavia la probabilità di ottenere uno sviluppo dei fondi mutualistici sarà fortemente condizionata dalla capacità di mobilitare le competenze operative e aggregative già presenti sui territori e a livello nazionale. E' infatti chiaro come, per molte realtà dell'Italia centrale e meridionale, le prospettive di uno sviluppo endogeno "dal basso" potrebbero non risultare adeguate alle necessità e ai tempi imposti dalla riforma. In

questo senso, la strategia basata sulla scala nazionale (scelta, tra l'altro da altri Stati membri) potrebbe offrire migliori garanzie di successo rispetto a strategie basate su fondi piccoli, specializzati e operanti su realtà geografiche molto limitate ed omogenee.

Il processo di adeguamento del sistema del sostegno alla gestione del rischio innescato dalla riforma potrà portare a risultati positivi solo in presenza di un accordo sostanziale tra le Istituzioni regionali e nazionali. Tuttavia è anche necessario un forte coinvolgimento dei soggetti che sono più direttamente interessati a giungere ad un sistema adeguato alle crescenti esigenze di copertura del rischio espresse dal mondo agricolo. Tra di essi è doveroso citare, in primo luogo, gli agricoltori organizzati nei Consorzi di difesa che sono espressione dei diretti interessati e che rappresentano un patrimonio organizzativo da valorizzare in questa cruciale fase di cambiamento.

Tutte le parti in gioco devono essere coscienti del fatto che nel mondo produttivo sta crescendo e crescerà ancora di più nel prossimo futuro l'interesse per strumenti finalizzati alla gestione del rischio. Questa previsione è sostenuta anche dall'analisi delle prospettive relative al nuovo contesto di politica agraria che si sta delineando per l'Italia. Infatti, l'atteso consistente ridimensionamento in termini reali del flusso di pagamenti diretti (De Filippis, 2011) tenderà a ridurre il ruolo che essi hanno giocato nella stabilizzazione delle entrate e dei redditi delle imprese agricole italiane (Cafiero *et al.*, 2007). Questo, in prospettiva, rappresenterà per esse un ulteriore fattore di spinta ad espandere il ricorso a metodi di gestione del rischio anche attraverso gli strumenti qui considerati.

## Note

<sup>1</sup> Lavoro svolto nell'ambito del progetto "Agroscevari" finanziato dal Mipaaf.

<sup>2</sup> G. U. dell'UE, n. L 30 del 31.1.2009.

<sup>3</sup> Per i fondi di mutualizzazione, l'art. 71 (comma 6, punto b) del Reg. CE 73/2009 prevedeva contributi per il rimborso sia del capitale, sia degli interessi dei prestiti commerciali assunti ai fini del versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Al contrario, l'attuale proposta di regolamento appare più restrittiva, limitandosi a citare che i contributi finanziari possono essere usati per coprire gli interessi su tali prestiti.

## Siti di riferimento

- OECD (2011), How can policy underpin farmers' risk management strategies? Disponibile a: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/49/45557480.pdf>
- INEA (2011), Prospettive della gestione del rischio in agricoltura. Riflessioni per un sistema integrato per la PAC post 2013. ISBN 9788881452217. Stesura curata da: Pontrandolfi A. e Nizza G.. Disponibile a: [www.inea.it](http://www.inea.it)

## Riferimenti bibliografici

- Cafiero C., Capitanio F., Cioffi A., Coppola A. (2007), Risk and crisis management in the Reformed European Agricultural Policy. Canadian Journal of Agricultural Economics 55 (2007): 419-441
- Capitanio F., Cioffi A. (2010), Evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano di intervento pubblico nelle assicurazioni agricole. AgriRegioniEuropa Anno 6, N. 23. Dicembre
- De Filippis F. (2011), La nuova Pac dopo il 2013. Presentazione al Forum internazionale sull'agricoltura e l'alimentazione. Cernobbio (CO), Ottobre
- Dell'Aquila C., Pontrandolfi A. (2011), Instabilità dei mercati e sostegno ai redditi nella nuova PAC. Presentazione nel seminario: "Gestire i rischi e stabilizzare i redditi". INEA. Roma, 21 e 22 settembre 2011

- European Commission (2011a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 final/2. 2011/0282 (COD). Brussels, 19.10.2011
- European Commission (2011b), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. COM (2011) 625 final/2. 2011/0280 (COD). Brussels, 19.10.2011
- Matthews A. (2010), Perspectives on Addressing Market Instability and Income Risk for Farmers. IIS Discussion Paper No. 342. Dublin, April
- Pontrandolfi A., Nizza G. (2011), I fondi mutualistici per la gestione del rischio in agricoltura: quali potenzialità di sviluppo in Italia? AgriRegioniEuropa Anno 7, N. 26. Settembre
- Tangermann S. (2011), Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy. ICTSD Paper No. 34. Geneva, June

## La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE

Roberto D'Auria, Fabian Capitanio, Felice Adinolfi, Michele Di Domenico, Mario Guido, in Agrireregionieuropa n. 27, Dicembre 2011

### Proposta della Commissione europea ed attuale contesto normativo e operativo

La proposta sul nuovo regolamento per lo sviluppo rurale 2014-2020 conferma l'orientamento della Commissione, chiaramente emerso durante i lavori preparatori, di prevedere nel II Pilastro della Politica Agricola Comunitaria (PAC) risorse dedicate alla gestione dei rischi in agricoltura, incluso quello di reddito.

In particolare, la Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010<sup>1</sup> ha evidenziato, in diversi passaggi, l'esigenza di irrobustire la strumentazione disponibile agli agricoltori europei per fronteggiare un'esposizione ai rischi istituzionali, naturali e di mercato, che nel corso di questi ultimi anni si è progressivamente ampliata. Infatti, da un lato, il percorso di riforma della PAC ha determinato un arretramento del livello di protezione garantito agli agricoltori con il conseguente incremento dell'esposizione ai rischi connessi agli andamenti del mercato, dall'altro, l'incrementata variabilità che sta caratterizzando le condizioni climatiche e la maggiore volatilità osservata nei mercati delle *commodity* agricole, si aggiungono alla tradizionale specificità del settore agricolo in tema di rischio. La scelta operata dalla Commissione con le proposte regolamentari per la politica agricola per il periodo finanziario 2014 – 2020<sup>2</sup> è quella di dare agli Stati Membri la possibilità di utilizzare, nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC), risorse attraverso cui sostenere l'accesso degli agricoltori agli strumenti assicurativi e mutualistici per la gestione dei rischi. L'opzione di utilizzare il secondo pilastro appare legata soprattutto alla necessità di sviluppare forme di copertura che siano coerenti con la diversità dei quadri nazionali, oltre che all'opportunità di collocare le risorse così individuate in un quadro finanziario di natura pluriennale. Si ricorda, infatti, che le logiche guida del secondo pilastro della PAC prevedono che gli Stati membri predispongano e cofinanzino programmi pluriennali nell'ambito di un *framework* comune con l'obiettivo di fornire ai singoli Stati la possibilità di disegnare misure maggiormente rispondenti ai fabbisogni nazionali. A questi vantaggi fa da contraltare la criticità rappresentata dalla rinuncia ad una prospettiva comunitaria di



gestione del rischio, capace di far muovere il sistema verso una maggiore integrazione degli strumenti a livello europeo e che avrebbe comportato un ampliamento del *risk pooling*<sup>3</sup>. A tal proposito va sottolineato, che la Commissione aveva anche provato a percorrere la strada della compensazione pubblica diretta, analizzando la possibilità di introdurre un pagamento compensativo delle perdite di reddito compatibile con le regole WTO (Commissione (CE) 2008b). Un'ipotesi da attivare in caso di variazioni negative del reddito superiori al 30% della media dei tre anni precedenti e da implementare attraverso compensazioni non superiori al 70% della perdita subita nell'anno. I problemi maggiori rilevati sotto questa ipotesi sono quelli della definizione comune di reddito agricolo, dell'omogeneità del sistema di raccolta dei dati e soprattutto della rigidità del sistema finanziario comunitario, elemento quest'ultimo, che mal si adatta alla flessibilità richiesta dall'impossibilità di prevedere il montante annuale delle compensazioni. Secondo le simulazioni effettuate dalla Commissione gli importi di tali compensazioni, sotto l'ipotesi di una gestione comunitaria del rischio ammonterebbero, nel periodo 1998 – 2007, a circa 7 miliardi di euro l'anno (media del periodo). Si comprende, quindi, come l'alto costo - in aggiunta alle criticità sopra esposte di una prospettiva comunitaria di gestione - spinga verso un sistema di stabilizzazione dei redditi e più in generale di gestione del rischio, al di fuori del primo pilastro. Inoltre, le prospettive future di contrazione dell'ammontare di risorse disponibili in termini di pagamenti diretti (che rappresentano essi stessi uno strumento di stabilizzazione dei redditi agricoli), pone l'esigenza di introdurre strumenti per la gestione del rischio attivi a livello di singola impresa e pertanto, almeno in parte, alternativi ai pagamenti diretti (Matthews 2010, Bureau e Witzke 2010).

Ad oggi, la normativa vigente in ambito comunitario in tema di gestione del rischio è quella scaturita dall'*health check* (Art. 68 del nuovo regime di sostegno agli agricoltori, Regolamento (CE) n. 73/2009), che prevede - nell'ambito del primo pilastro - un sostegno specifico alla gestione del rischio in agricoltura sotto forma di contributi finanziari al pagamento dei premi di polizze assicurative del raccolto, delle piante e degli animali, oltre che compensazioni finanziarie alle perdite economiche subite dagli agricoltori per il verificarsi di malattie delle piante, degli animali o di incidenti ambientali attraverso contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione. Secondo Capitanio F., Cioffi A., (2011) tale normativa concede nei fatti ampia autonomia gestionale agli Stati membri per effetto della possibilità di utilizzare fino al 10% dei massimali nazionali per l'erogazione di aiuti specifici in casi chiaramente definiti (art. 69 Reg. (CE) n.73/2009). Tuttavia, a parte le polizze assicurative a protezione degli eventi climatici, poco operative risultano in Italia gli strumenti a protezione degli altri eventi negativi individuati dalla normativa (in particolare del tutto assenti i fondi mutualistici). Ciò dipende, in parte, dalle caratteristiche di alcune tipologie di rischio, che risultano di difficile determinazione per le compagnie assicurative, oltre che - nel caso dei fondi di mutualità - dall'assenza di una chiara normativa nazionale inerente la costituzione e le modalità operative dei fondi. Ancora, il regolamento (CE) n. 479/2008, che ha riformato l'OCM vino, introduce la possibilità di ammettere agli aiuti - nell'ambito dei programmi di sostegno - strumenti preventivi come l'assicurazione del raccolto e i fondi di mutualizzazione per affrontare il rischio di reddito e le situazioni di crisi (art.7). Infine, il Regolamento (CE) n. 1234/2007 (OCM Unica), che riforma l'OCM dell'ortofrutta, con l'Art.103 quater, nella disciplina dei Programmi Operativi del settore, introduce la possibilità/necessità di misure specifiche per la gestione e la prevenzione delle crisi.

## Analisi della proposta di nuovo regolamento della politica di sviluppo rurale 2014-2020

La proposta di riforma della Commissione, nel dettaglio, prevede un set di misure destinate a sostituire (riprendendone in parte i

contenuti) gli strumenti attualmente previsti dall'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009. Nel primo pilastro tuttavia sopravvivono, sostanzialmente immutate, le disposizioni attualmente vigenti nelle OCM vino e ortofrutta. Il mantenimento di queste norme comporterà alcuni problemi di demarcazione tra le azioni del primo e del secondo pilastro. Con riferimento alle assicurazioni, si ripropone in effetti l'attuale sovrapposizione tra articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 e le disposizioni delle OCM, che è stata già regolata a livello nazionale: le assicurazioni agricole nel settore vitivinicolo sono già finanziate in parte con fondi dell'articolo 68 e in parte dell'OCM. La novità risiede nel fatto che, sulla base della proposta di regolamento, la sovrapposizione si ripropone tra i due pilastri, con problematiche non trascurabili in termini di demarcazione in considerazione delle differenti regole finanziarie vigenti nel primo e nel secondo pilastro.

Nel dettaglio, il *toolkit* disegnato dalla bozza di regolamento sullo sviluppo rurale si compone di tre strumenti.

- contributi ai premi assicurativi per perdite derivanti da avversità atmosferiche, malattie degli animali e delle piante e infezioni parassitarie;
- contributi a fondi mutualistici diretti a indennizzare gli agricoltori per perdite derivanti da malattie degli animali o piante o in caso di incidenti ambientali;
- uno strumento di stabilizzazione del reddito (*Income Stabilization Tool*), consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un drastico calo di reddito.

Dal regolamento non appare chiara, al momento, la possibile strategia di integrazione degli strumenti o eventuali *trade-off* nelle scelte sul loro utilizzo. I primi due interventi sono senza dubbio da considerarsi complementari in quanto sono destinati a coprire perdite derivanti da cause in parte diverse. Il terzo strumento può essere utilizzato in alternativa ai due precedenti, operando a compensazione delle perdite di reddito che possono derivare anche dai rischi di produzione coperti dai primi due strumenti. Tuttavia, l'utilizzo complementare di tutti gli strumenti sembra contemplato dal regolamento nel momento in cui prevede che gli Stati adottino misure dirette ad evitare sovra-compensazioni derivanti dall'utilizzo congiunto degli strumenti di gestione del rischio. Naturalmente, su questi aspetti sarà necessario attendere i regolamenti applicativi della Commissione per avere delle indicazioni più precise. È ovvio, che qualora i Programmi di sviluppo rurale optassero per l'attuazione di tutte le misure di *gestione del rischio*, sarà necessario operare delle scelte, o comunque stabilire dei vincoli rispetto alle possibilità di accesso della singola impresa ai vari strumenti. La struttura del regolamento proposto dalla Commissione, in realtà, contiene delle misure idonee ad evitare doppi pagamenti per rischi assicurati contemporaneamente con polizza assicurativa/fondo mutualistico e IST. Questo effetto è garantito da due norme:

- il principio per cui devono essere stabilite delle procedure dirette ad evitare sovra-compensazioni;
- il meccanismo di contribuzione ai fondi, in base al quale - con riferimento alle perdite della singola impresa - lo stato paga un rimborso al fondo per le sole perdite effettivamente risarcite al beneficiario.

Ad esempio, se un'impresa che ha sottoscritto una polizza assicurativa oltre ad aver aderito all'IST subisce una perdita per un evento atmosferico, questa otterrà, se soddisfa i criteri di accesso previsti dalle misure, il rimborso da parte dell'assicurazione e un pagamento da parte dell'IST, ma solo per l'eventuale perdita di reddito non coperta dall'indennizzo assicurativo e nei limiti di intervento dello strumento. Bisogna tener presente che la verifica, al fine di evitare sovra-compensazioni, ed eventuali controlli sul rispetto da parte delle imprese su eventuali "*trade-off*" imposti dall'Autorità di gestione (ADG) nella scelta degli strumenti, risulta piuttosto complessa

vista la diversità dei tre strumenti del *toolkit*.

Sebbene, come detto, la bozza di regolamento contenga alcune misure dirette ad evitare sprechi e doppi pagamenti, rimane la possibilità di scelta da parte dell'Autorità di gestione nell'uso complementare o alternativo degli strumenti basata su una valutazione di efficienza ed economicità degli interventi.

Concentrando l'attenzione sull'IST, si ritiene che tale strumento porti una forte innovazione nell'architettura della politica agricola in riferimento alla gestione del rischio. Nel corso dei lavori preparatori condotti dalla Commissione per la progettazione della PAC post 2013, il tema della stabilizzazione dei redditi agricoli è stato, infatti, centrale. È opinione diffusa e condivisa dalla stessa Commissione, che l'apertura al mercato derivante dalle recenti riforme della PAC, la crescente competizione dei mercati agricoli internazionali e alcuni fattori nuovi, quali il cambiamento climatico, tendano a far aumentare la variabilità dei redditi. Questi fattori si sommano alla tradizionale incertezza che grava sulle produzioni agricole, per effetto dell'esposizione ai fattori ambientali. La variabilità determina uno scenario di forte incertezza, può disincentivare gli investimenti e, in anni particolarmente critici, può portare all'insolvenza anche di imprese economicamente sane.

L'IST ha il vantaggio di essere uno strumento onnicomprensivo, in grado di coprire i tradizionali rischi di produzione e assicurare protezione contro fattori attualmente non gestibili, quali le crisi di mercato o shock sul mercato dei fattori produttivi. In tal senso potrebbe essere uno strumento particolarmente appetibile anche per le imprese che non hanno mai partecipato ai programmi assicurativi, che rappresentano una domanda potenziale di tutto rispetto. Bisogna tener presente che l'adesione di quante più imprese possibili a misure di gestione dei rischi rappresenta un elemento di forza per il settore nel suo complesso, qualora gli interventi siano effettivamente in grado di ridurre l'impatto delle crisi che periodicamente si manifestano.

Nella bozza di proposta regolamentare esaminata, l'IST ha un'architettura in parte diversa rispetto a quella ipotizzata nei documenti preparatori diffusi dalla Commissione. In particolare, nel documento datato 2010 "*Impact assessment future CAP – Risk management*" l'ipotesi era quella di un fondo pubblico con contribuzione volontaria degli agricoltori, sul modello del *Canadian Agricultural Income Stabilization Program* (CAIS). Nella bozza di regolamento invece, si fa riferimento a fondi di mutualizzazione privati, in cui il sostegno pubblico interviene sotto forma di rimborso per i pagamenti effettuati a titolo di compensazione. Questa scelta, se da una parte rischia di ridurre le riserve disponibili del fondo (almeno nei primi anni di operatività) rendendo più complessa la gestione finanziaria e la solidità del fondo stesso, dall'altra consente di sfruttare meglio i vantaggi dell'accordo mutualistico con particolare riferimento alla limitazione dei comportamenti opportunistici.

## Possibili criticità di attuazione della proposta di regolamento

Il trasferimento degli strumenti di *risk management* nell'ambito del secondo pilastro (ad esclusione di quelli operativi nelle OCM vino e ortofrutta) e l'introduzione del nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi, così come stabilito dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale 2014-2020, comporta alcune criticità con riferimento alla *governance* e alla rendicontazione degli interventi.

Un primo aspetto critico è rappresentato dalla difficoltà di fare delle previsioni di spesa affidabili per misure completamente nuove, per le quali non esistono esperienze precedenti e le cui dimensioni in termini finanziari derivano esclusivamente dall'adesione volontaria da parte delle imprese. Il problema, in particolare, è relativo ai fondi mutualistici e all'IST. Per l'aiuto alle polizze assicurative, infatti, esiste un'esperienza che consente ormai di fare previsioni di spesa abbastanza solide, anche se si devono considerare le relazioni tra gli strumenti:

l'istituzione dell'IST o dei fondi mutualistici potrebbe catturare una parte della domanda per le polizze assicurative falsando le previsioni di spesa. Le difficoltà, inoltre, sono amplificate dal meccanismo di contribuzione definito dalla Commissione per i fondi mutualistici e l'IST per i quali, come illustrato nei paragrafi precedenti, il programma può effettuare pagamenti solo a rimborso delle somme già versate dal fondo agli associati a titolo di indennizzo. Nella gestione della spesa, dunque, l'Autorità di gestione si trova davanti a tre elementi di incertezza:

- l'adesione delle imprese allo strumento di cui si diceva in precedenza;
- il verificarsi di eventi avversi con conseguenze negative sulle produzioni o sui redditi;
- la capacità del fondo (o dei fondi) di effettuare i pagamenti senza ritardi e richiedere tempestivamente il rimborso degli indennizzi versati.

Con riferimento al secondo punto, nel caso particolare dell'IST, gli eventi impattanti in modo negativo sul reddito sono molteplici, alcuni con una natura sistemica, per cui la possibilità di fare previsioni sulle dimensioni della spesa annuale risulta particolarmente complessa.

In effetti, le difficoltà di definire (e rispettare) dei budget annuali era presente anche nel primo pilastro, nel quale peraltro, la rigidità dei meccanismi di spesa è maggiore rispetto allo sviluppo rurale in cui il disimpegno automatico delle risorse finanziarie si attiva solo alla fine del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio, qualora tali le risorse impegnate non risultino spese (regola definita "n+2"). Bisogna tener presente, tuttavia, che i PSR sono già dei programmi estremamente complessi, in cui tradizionalmente esistono problemi sulle previsioni e sul rispetto degli impegni annuali di spesa. Tale problematica appare ancora più di rilievo se si considera che, quantomeno in Italia, l'unica misura di *risk management* che ha trovato attuazione è stata quella dell'agevolazione sulle polizze (operativa sul primo pilastro) nella quale, però, l'elemento di incertezza è rappresentato soltanto dall'adesione delle imprese alla misura, mentre non incidono sulla programmazione l'incertezza sul verificarsi dei sinistri e i tempi di indennizzo.

Sarebbe dunque opportuno l'inserimento di meccanismi di rendicontazione in grado di garantire maggiore flessibilità. Le soluzioni potrebbero essere le seguenti:

- consentire un versamento pubblico annuale ai fondi, proporzionale ai versamenti privati<sup>4</sup>, che possa essere rendicontato attraverso una dichiarazione intermedia di spesa;
- consentire un accantonamento delle risorse, con relativa rendicontazione a titolo di dichiarazione intermedia, attraverso un meccanismo simile a quello previsto nella bozza regolamentare per l'abbuono interessi (*Escrow account*).

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla dimensione geografica dell'intervento. Sulla base della bozza di regolamento disponibile, gli Stati che optano per una programmazione regionalizzata non hanno la possibilità di programmare delle misure nazionali. Nel caso italiano, le misure di gestione del rischio dovrebbero necessariamente essere attuate a livello regionale. Tuttavia, la natura e il carattere innovativo degli strumenti, con particolare riferimento all'IST, rendono più opportuno un intervento di carattere nazionale per almeno due ordini di motivi:

- una misura di carattere nazionale consente la costruzione di un portafoglio maggiormente diversificato, garantendo una maggiore solidità dello strumento;
- essendo l'IST uno strumento innovativo potrebbe essere estremamente difficile il suo avvio in regioni dove non vi è una diffusa attitudine alla gestione del rischio. In caso di regionalizzazione, lo scenario più facile da ipotizzare è quello di regioni in cui vi è una maggiore vocazione per il *risk management* (in cui sono già diffuse le assicurazioni)

che attiveranno la misura, mentre le regioni già in ritardo sulla diffusione degli strumenti esistenti avrebbero grosse difficoltà a trovare le adesioni necessarie alla fase di avvio.

Su questi aspetti, una possibile soluzione, sulla base dell'attuale versione del nuovo regolamento, sarebbe quella dell'attivazione di misure regionali con l'utilizzo di un unico fondo nazionale, sul modello di quanto fatto nell'ambito degli strumenti finanziari con le garanzie nell'attuale programmazione. Questa soluzione, andrebbe considerata come valida alternativa ad una modifica di regolamento che permettesse l'attivazione di misure nazionali, oppure la realizzazione di programmi nazionali, per specifici obiettivi, parallelamente ai programmi regionali (come avviene attualmente per i fondi strutturali). Quest'ultima soluzione, tuttavia, ha il vantaggio di consentire la definizione di una strategia nazionale in materia di gestione del rischio, ma comporta rilevanti difficoltà di gestione della spesa, poiché non esistono altre fonti di spesa per il programma in grado di "ammorbidire" gli effetti del disimpegno automatico.

Alcune ulteriori riflessioni andrebbero condotte sull'architettura ipotizzata dalla Commissione per l'IST per il quale andrebbe anche approfondita la possibilità di un modello con fondo pubblico e contribuzione volontaria degli agricoltori, ovvero alla "canadese", per aumentare gli incentivi alla partecipazione e per sterilizzare oneri accessori per lo Stato in caso di perdite di reddito rilevanti (MIPAAF, ISMEA, 2011).

Un'ultima riflessione va fatta sulla percentuale di contribuzione pubblica allo strumento di stabilizzazione del reddito. Come anticipato, ai sensi delle norme vigenti in sede WTO, è possibile un indennizzo con risorse pubbliche in caso di perdite di reddito superiori al 30%, per un importo massimo non superiore al 70% della perdita subita. Nella bozza di regolamento, i suddetti vincoli sono fissati per gli indennizzi del fondo, ma l'aiuto pubblico è limitato al 65% degli indennizzi corrisposti alle imprese associate. Ciò comporta che, in caso di perdita, l'aiuto pubblico è di fatto del 45,5% (cioè il 65% del 70% delle perdite indennizzabili). La soluzione scelta è dunque notevolmente più restrittiva rispetto a quanto consentito dagli accordi internazionali, con conseguente riduzione dell'appetibilità dello strumento per le imprese. Anche su questo aspetto, sarebbe opportuno verificare la possibilità di ottenere una modifica della bozza regolamentare.

## Commenti conclusivi

Con l'introduzione di un'opzione di cofinanziamento di strumenti di copertura del rischio su base pluriennale, il panorama delle previsioni normative sulla gestione dei rischi potrebbe arricchirsi ulteriormente. Tuttavia, le opportunità e la complessità di queste nuove previsioni dipenderanno soprattutto dalle scelte che verranno operate a livello di Stato Membro.

In linea generale si tratta, come accennato, di stabilizzare in un quadro di programmazione diverso dal passato, risorse comunitarie già rese disponibili per gli stessi fini con l'*health check*<sup>5</sup>.

Oggi, l'aggiunta tra gli strumenti di gestione del rischio dell'IST, porta la riflessione a spostarsi sulle modalità di sostegno che potranno essere accordate a questa formula di copertura dei rischi e sull'integrazione tra questo strumento e quelli già esistenti. Le esperienze più importanti in tal senso sono riconducibili nel contesto olandese che conta una lunga tradizione di schemi mutualistici che in molti casi sono evoluti in forme di assicurazione mutualistica, con l'intervento di capitali esterni a fianco di quelli apportati dagli agricoltori. Esperienze più recenti hanno invece visto la Francia proporre schemi mutualistici ai sensi dell'art.71 dell'*health check*<sup>6</sup>.

Va sottolineato, che al di là dei possibili miglioramenti delle norme contenute nella proposta della Commissione sullo sviluppo rurale 2014-2020, il percorso nazionale all'implementazione dello strumento di stabilizzazione del reddito richiede un notevole sforzo da parte di tutto il sistema

agricolo nazionale. Infatti, l'innovazione prevista non trova ad oggi un sistema di regole ed un livello di conoscenze adeguato. In breve tempo occorrerà infatti definire un nuovo e aggiornato quadro normativo, oltre che specifiche procedure e metodologie di raccolta e monitoraggio dei risultati economici delle aziende agricole interessate. Tutto ciò dovrà essere avviato entro il 2012 in modo da potere consentire un effettivo funzionamento dell'IST già dal primo anno della nuova programmazione (2014).

## Note

<sup>1</sup> EC Communication (COM (2010) 672, 18 November 2010: "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index_en.htm)).

<sup>2</sup> Le proposte sono consultabili al seguente link [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)

<sup>3</sup> Per *risk pooling* si intende il meccanismo mediante il quale un rischio sopportato a livello individuale viene ripartito collettivamente. Il *risk pooling*, in particolare, consente una riduzione del rischio individuale mediante la contrazione della varianza dei risultati attesi.

<sup>4</sup> In caso di adesione ad un fondo mutualistico, i partecipanti sono chiamati ad effettuare versamenti annuali che alimentano le riserve finanziarie a disposizione del fondo per il pagamento delle opportune compensazioni. Ovviamente, l'entità dei versamenti sarà stabilita in funzione dell'ammontare di riserve finanziarie a disposizione del fondo.

<sup>5</sup> L'Italia ha utilizzato questa possibilità notificando nel 2010 sussidi per il sostegno alle assicurazioni agricole per circa 70 Mln di Euro. Allo stesso tempo esistono, nella disponibilità dell'OCM vino, risorse pari a circa 60 Mln di Euro per il periodo 2010-2013.

<sup>6</sup> Il governo francese ha emanato un decreto (Décret n° 2011-785 28/06/2011) in cui si disciplina la partecipazione finanziaria di fondi pubblici ai fondi mutualistici. Così si sono sviluppati i cosiddetti *fonds de mutualité* che per il 2011 hanno fatto riferimento ad un sostegno complessivo di 82 milioni di euro, di cui il 35% di parte privata e il 65% di parte pubblica (per il 75% risorse comunitarie). I rischi coperti dal fondo, come nel caso degli schemi olandesi, non includono oggi quello di reddito, in virtù dei paletti fissati dal Reg. (CE) n. 73/2009.

## Siti di Riferimento

- Commissione Europea, (2010). The CAP towards 2020:
- Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. EC Communication (COM (2010) 672). [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index_en.htm)
- Commissione Europea, (2011). Legal proposal for the CAP after 2013. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)
- MipAAF, Ismea, (2011). Politiche di stabilizzazione dei redditi per le imprese agricole e fondi mutualistici: obiettivi, strumenti ed intervento pubblico – Osservatorio sulle politiche strutturali. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5813>

## Riferimenti bibliografici

- Bureau J.C., Witzke H.P., (2010), The single payment scheme after 2013: new approach new target. Study for European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development
- Capitanio F., Cioffi A. (2011), Gestione del rischio in agricoltura ed intervento pubblico. Evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano. Rivista Economia e Diritto Agroalimentare, n. 3
- Matthews A. (2010), Perspectives on addressing market instability and income risk for farmers. Paper presented at a joint AES and SFER conference on — The common agricultural policy post 2013. March 2010. Edinburgh



## La valutazione del 2° pilastro della PAC: la luce e la chiave

Cristina Salvioni, Dario Sciulli, in *Agrireregionieuropa* n.26, Settembre 2011

In questo articolo proseguiamo la discussione relativa all'utilizzo delle nuove tecniche di abbinamento statistico per la valutazione degli impatti della politica agricola estendendola agli impatti degli interventi di sviluppo rurale. L'articolo di Esposti pubblicato nel numero 25 di *Agrireregionieuropa* (Esposti, 2011), ha evidenziato come la valutazione della riforma del primo pilastro risulti ancora problematica. In questo articolo discuteremo come nel caso del secondo pilastro, invece, le nuove tecniche statistiche sembrano rappresentare una soluzione efficace e relativamente facile ai problemi di identificazione di osservazioni controfattuali e di stima dell'impatto. Riprendendo il linguaggio figurato utilizzato nell'*incipit* dell'articolo di Esposti possiamo dire che se lo studioso del primo pilastro è ancora lontano dal trovare la chiave che apre la porta alle soluzioni del problema di valutazione, invece chi indaga gli impatti del secondo pilastro ha già trovato il suo mazzo di chiavi e sta ora cercando quella che gira meglio!

### La valutazione della politica di sviluppo rurale

La principale novità della programmazione 2007-13 degli interventi di sviluppo rurale riguarda l'introduzione del cosiddetto approccio strategico che comporta, tra le altre cose, il rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione oltre ad un'armonizzazione dei principi e delle procedure adottate per la valutazione degli effetti.

A tal fine, il regolamento 1698/05 all'art. 80 ha introdotto il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) che, oltre a chiarire e descrivere i temi e i tempi del processo di monitoraggio e valutazione, individua alcune tipologie di indicatori (Reg. 1698/05 art. 81) da utilizzare nel processo di programmazione, quali strumenti necessari per conoscere i progressi, l'efficienza e l'efficacia dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Il QCMV definisce cinque tipi di indicatori che corrispondono alla gerarchia degli obiettivi implicitamente definita nel regolamento. Dopo gli indicatori iniziali, utilizzati per realizzare l'analisi SWOT e per definire la strategia del programma, la "gerarchia degli indicatori comuni" prosegue con gli indicatori di risorsa, riferiti alle risorse finanziarie o di altro tipo assegnate da utilizzarsi per monitorare l'andamento dell'impegno (annuale) in rapporto ai relativi costi ammissibili.

Al secondo posto nella gerarchia si trovano gli indicatori di prodotto. Questi misurano le attività realizzate direttamente nell'ambito dei programmi. Ad esempio, il numero dei corsi di formazione organizzati, il numero delle aziende agricole che ricevono sostegni agli investimenti, il volume totale di investimenti.

La gerarchia prosegue con gli indicatori di risultato che misurano gli effetti diretti e immediati dell'intervento e forniscono informazioni sui cambiamenti riguardanti, ad esempio, il comportamento, la capacità o il rendimento dei diretti beneficiari; si misurano in termini fisici o finanziari. Ad esempio, il numero lordo di posti di lavoro creati, gli esiti positivi delle attività di formazione.

Al vertice della gerarchia si trovano gli indicatori di impatto. Questi si riferiscono ai benefici del programma nella zona interessata al di là degli effetti immediati sui diretti beneficiari. Gli impatti sono di solito espressi in termini "netti", tralasciando gli effetti non attribuibili all'intervento (doppi conteggi, effetti inerziali) e prendendo in considerazione gli effetti indiretti (dislocazione ed effetti moltiplicatori).

Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione prevede sette indicatori comuni di impatto globale (crescita, occupazione, produttività, biodiversità, zone di alto pregio naturale, acque e cambiamento climatico) che riflettono esplicitamente gli obiettivi stabiliti dal Consiglio e dagli Orientamenti strategici per lo sviluppo rurale. Il set degli indicatori comuni di impatto dovrebbe essere completato da indicatori supplementari specifici per i programmi, che tengano conto dell'intera gamma di obiettivi e sotto-obiettivi a livello del programma e delle priorità nazionali. Il regolamento sullo sviluppo rurale si concentra in modo particolare sulla quantificazione dell'impatto rispetto alla situazione di partenza per la cui stima viene suggerita una procedura dal basso verso l'alto:

- in una prima fase il valutatore del programma dovrebbe stimare l'impatto diretto e indiretto a livello dei beneficiari;
- in una seconda fase si dovrebbe stimare l'impatto a livello di zona del programma.

Nel paragrafo che segue ci concentriamo sul primo punto, ovvero su alcune metodologie statistiche disponibili per stimare l'impatto a livello dei beneficiari.

### La stima dell'impatto netto e il controfattuale

La prima questione che emerge affrontando un'analisi di impatto, in generale, è la valutazione dei cambiamenti che una determinata variabile dipendente oggetto di interesse subisce a seguito di un intervento pubblico (trattamento). Poiché la differenza osservata nella variabile d'interesse tra prima e dopo l'intervento può dipendere anche da fattori esterni al trattamento, compito dell'analista è quello di identificare l'effetto causale dell'intervento sulla variabile d'interesse. L'effetto causale corrisponde quindi alla differenza tra ciò che osserviamo a seguito dell'intervento e ciò che avremmo osservato, per la stessa unità d'interesse e nelle medesime condizioni, in assenza di intervento. Questo implica che l'impatto netto consiste nella differenza tra il valore della variabile d'interesse dopo l'intervento e il valore della variabile d'interesse che si sarebbe osservato in assenza di intervento (controfattuale). Tale differenza individua l'effetto medio del trattamento (*average treatment effect*, ATE). Nei fatti, almeno per le scienze non sperimentali, il controfattuale non è osservabile, e compito dell'analista valutatore è quello di stimarlo mediante inferenza statistica. (Caliendo, 2006)

In questi casi, si suole identificare il controfattuale con un'unità che non sia stata oggetto d'intervento. In altre parole l'effetto causale è misurato come differenza tra il valore della variabile d'interesse dell'unità trattata con quello della non trattata. Tale differenza misura l'effetto medio del trattamento sull'unità trattata (*average treatment effect on the treated*, ATT).

Tale procedura non è esente da problemi. Infatti, le unità trattate e non trattate tendono a differire nella distribuzione delle proprie caratteristiche, in conseguenza del fatto che la partecipazione all'intervento non è casuale ma tende a determinarsi in virtù di tali caratteristiche. In termini statistici ciò dà luogo al noto problema della distorsione da selezione (*selection bias*) nella stima dell'impatto del trattamento.

Gli approcci utili a definire il controfattuale sono molteplici e tendono a dividersi tra approcci sperimentali (*random assignment*) e non sperimentali. All'interno dei metodi non sperimentali si identificano due categorie principali: gli stimatori *before-after* e gli stimatori *cross-section*.

Nell'approccio *before-after* si compara il risultato post-intervento con quello pre-intervento delle unità trattate: la differenza tra i valori delle variabili d'interesse misura l'ATT. In questo caso è necessario avere a disposizione dati longitudinali o *cross-section* ripetute. Su una logica simile si basano i noti stimatori *difference-in-difference* (DID), per cui l'ATT è misurato dalla differenza delle differenze *before-after* di trattati e dei non trattati. Le ipotesi chiave per l'impiego di tali stimatori sono: trend comuni dei gruppi considerati, effetto-tempo uguale in

entrambi i gruppi ed eterogeneità non-osservata fissa nel tempo. Ciò implica che gli stimatori DID permettono di prevenire eventuali distorsioni delle stime imputabili alla presenza di eterogeneità non osservata fissa nel tempo.

Tra gli stimatori *cross-section*, recentemente, hanno assunto grande rilevanza i metodi di abbinamento statistico (*matching*), attraverso i quali ad ogni unità trattata è abbinata un a o più unità estratte dal gruppo dei non trattati che abbia una distribuzione di caratteristiche il più simile possibile a quella della trattata.

In altri termini, tale approccio, di tipo non parametrico, consiste nell'individuare un gruppo di controllo tanto più simile, nelle caratteristiche osservabili, al gruppo di trattamento, in cui la misura dell'impatto dell'intervento è dato dalla differenza tra le medie delle variabili d'interesse dei due gruppi. Un'ipotesi fondamentale di tale metodo è la *Conditional Independence Assumption* (CIA) (o *unconfoundedness condition*) per cui è possibile ottenere una stima non distorta di ATT condizionando il trattamento su un insieme di covariate (X) adatte a rimuovere le differenze sistematiche nell'*outcome* dei non trattati. Tale pratica permette di rimuovere le distorsioni da selezione imputabili alla differenze pre-trattamento tra gruppo di trattati e gruppo di controllo. Un limite di tale metodo, consiste invece nell'impossibilità di tener conto di fattori non osservabili che possano distorcere i risultati. In questo caso è utile testare la robustezza dei risultati con lo strumento della *sensitivity analysis* (si veda Nannicini, 2007)

I risultati del *matching* sono ritenuti tanto più credibili quanto più ampia è la gamma di variabili di controllo di cui si tiene conto nell'effettuare l'abbinamento. D'altra parte, al crescere delle variabili di controllo, diminuisce la probabilità di individuare un'unità non trattata abbastanza simile alla trattata. Un importante risultato per risolvere questo problema è stato individuato da (Rosenbaum, Rubin 1983), che proposero il *propensity score matching* (PSM). Tale risultato consiste nel fatto che abbinando i due gruppi sulla base di un indice (*propensity score*) che riflette la probabilità di partecipazione al programma (stimata con modello probit o logit), permette di ottenere stime consistenti dell'effetto causale allo stesso modo dell'abbinamento basato sulle singole variabili di controllo. In altre parole, in questo caso, l'abbinamento tra unità trattate e non trattate è basato sulla similarità del *propensity score* piuttosto che su un lungo elenco di variabili.

La bontà della stima dipende da elementi quali:

- appropriatezza del gruppo di controllo: i gruppi considerati debbono essere confrontabili. In caso contrario, lo stimatore che si ottiene si definisce fragile.
- variabilità dell'impatto tra i trattati: non solo l'impatto medio ma anche la sua variabilità è importante nella valutazione complessiva dell'intervento. La stima dell'impatto è tanto più attendibile quanto minore è la sua variabilità.
- la selezione degli elementi di controllo può determinare a sua volta fenomeni di distorsione, in ragione dei valori soglia scelti per discriminare tra unità incluse e non nel gruppo di controllo.

Tale approccio soffre tuttavia di ulteriori limiti:

- la capacità di abbinamento tra i due gruppi è legata al numero di caratteristiche osservabili;
- la generalizzabilità dei risultati è limitata alla popolazione con caratteristiche simili a quelle dei soggetti abbinati;
- non è sempre possibile trovare unità non trattate sufficientemente simili a quelle trattate, perché il numero dei non trattati può essere marcatamente inferiore alla numerosità del gruppo sottoposto all'intervento.

Più recentemente (Heckman *et al.*, 1998) nell'ambito dei problemi di valutazione è stato introdotto un metodo che combina DID con il PSM, e che viene indicato con *conditional difference-in-difference* (CDID). Il pregio di tale procedura è di sfruttare i vantaggi dei metodi di *matching*, che risolvono i problemi da distorsione da selezione, con quelli del DID che

invece permette di tener conto della presenza di fattori non osservabili. Nello specifico la procedura di stima è identica a quella utilizzata nel PSM, ad eccezione del fatto che la variabile di risposta considerata consiste nella differenza *before-after* degli *outcome* dei due gruppi piuttosto che nel livello dell'*outcome* post-trattamento.

## Le criticità nella stima dell'impatto dello sviluppo rurale attraverso l'abbinamento statistico

Di seguito si presentano alcune considerazioni derivanti dall'applicazione delle tecniche di abbinamento statistico ai dati RICA per la stima degli impatti a livello di beneficiari degli aiuti per lo sviluppo rurale (Salvioni, Sciulli 2011).

In primo luogo, l'utilizzazione dei dati RICA implica che la valutazione si limiti agli impatti delle misure di sviluppo rurale in cui i beneficiari siano aziende agricole, ovvero principalmente gli schemi del primo e secondo asse orientati rispettivamente all'aumento della competitività e della sostenibilità ambientale della produzione agricola. Non possono invece essere oggetto di valutazione gli impatti di programmi del terzo asse - qualità della vita - che vanno a beneficiare anche soggetti non agricoli, in quanto non oggetto di rilevazione da parte della RICA.

Per poter applicare le tecniche di abbinamento statistico ai fini della valutazione di una misura di politica rurale è necessario:

- che il trattamento sia identificabile e osservabile e, in secondo luogo;
- che sia disponibile una variabile risultato (*outcome*) attraverso la qual misurare il conseguimento degli obiettivi del trattamento,
- Infine devono essere disponibile informazioni che consentano di dire cosa sarebbe successo alle unità trattate se non avessero subito il trattamento.

Rispetto al primo punto, a differenza degli interventi del primo pilastro (Esposti, 2011), nel caso degli schemi di sviluppo rurale il trattamento è facilmente identificabile e corrisponde alla partecipazione alla misura e, quindi, al fatto che l'azienda abbia beneficiato di aiuti finanziari durante uno specifico periodo di programmazione. Sulla base di questa informazione è facile costruire una variabile binaria attraverso la quale identificare le aziende trattate e non.

Il secondo punto ovvero l'identificazione di variabili risultato pone invece qualche problema. Gli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale sono l'aumento dell'occupazione e della crescita economica oltre al conseguimento di una maggiore sostenibilità ambientale nelle aree rurali. A livello di azienda beneficiaria, però, i risultati attesi possono essere molto diversi da misura a misura. Nel caso degli interventi del primo asse, orientati all'aumento della competitività, ci si attende che le aziende beneficiarie degli aiuti finanziari (sussidi agli investimenti, aiuti alla qualità, ecc.) migliorino la propria *performance* economica e in particolare la capacità di remunerare le risorse aziendali. Di conseguenza il risultato dell'intervento può essere valutato attraverso l'analisi delle variazioni intervenute nella redditività aziendale oltre che nella produttività delle risorse impiegate. L'obiettivo crescita economica è ovviamente connesso a quello di aumento di occupazione, di conseguenza si può controllare se si registrano impatti sulle unità di lavoro, totali e familiari, occupate nelle aziende. Nel caso degli interventi del secondo asse (pagamenti agroambientali e per le aree svantaggiate) l'obiettivo generale è piuttosto quello della sostenibilità ambientale della crescita. In questo caso l'identificazione di variabili risultato è complicata dal fatto che la base di dati RICA è di natura contabile e, quindi, non contiene informazioni a carattere ambientale. L'impatto ambientale dei processi produttivi agricoli può essere comunque approssimato da variabili quali la densità degli allevamenti e l'intensità d'uso di prodotti intermedi in particolar modo quelli chimici (fertilizzanti e agrofarmaci).

Infine, il terzo punto da affrontarsi in vista della stima dell'impatto netto, è quello dell'individuazione, accanto alle osservazioni trattate, di osservazioni non trattate comparabili, ovvero l'individuazione del controfattuale. Tali osservazioni sono utilizzate per stimare cosa sarebbe accaduto alle variabili risultato delle unità trattate qualora non fossero state trattate. L'utilizzo di tecniche di abbinamento può fornire una risposta a questo problema (Pufahl, Weiss 2009). Di fatto, però, nel caso dell'impatto dei programmi di sviluppo rurale sono stati osservati vari ordini di problemi. In primo luogo queste tecniche abbisognano di un ampio volume di dati e questo costituisce un problema soprattutto quando si intende focalizzare l'attenzione sull'impatto di uno specifico schema di intervento o in un ambito territoriale ristretto. A titolo di esempio si consideri che la RICA fornisce informazioni su un campione molto ampio di aziende, più di 10000. Quando però si costruisce il cosiddetto campione costante, ovvero il *panel* di aziende presenti in più anni, la numerosità si riduce all'aumentare del periodo temporale considerato. Quando da questo campione costante si estraggono i sottocampioni relativi alle aziende ammissibili alle singole misure e ancor più quelli relativi alle aziende che hanno partecipato spesso si rimane con una numerosità insufficiente a garantire stime affidabili. Qualora poi si riesca ad avere un campione sufficientemente ampio rimane il problema della rappresentatività dello stesso. Una soluzione a questi ultimi due problemi – numerosità e rappresentatività del sottocampione - consiste nell'integrazione del sub-campione di aziende beneficiarie RICA con aziende beneficiarie appartenenti agli archivi amministrativi in corso di sperimentazione presso l'INEA (Cisilino, Zanolì 2011).

## Conclusioni

Le considerazioni fino a qui presentate mettono in evidenza come le tecniche di abbinamento statistico possano rappresentare un utile ausilio nella valutazione ex post degli impatti della politica di sviluppo rurale. La facilità nell'identificare il trattamento nel caso dei programmi di sviluppo rurale rappresenta uno dei motivi principali che hanno portato all'applicazione di queste tecniche alla valutazione di interventi con riferimenti a programmi del secondo pilastro della PAC. Le esperienze maturate fino a questo momento hanno tuttavia fatto emergere alcune problematicità. L'ambiente della ricerca ha tuttavia cominciato a lavorare per risolvere i problemi emersi e si stanno registrando sperimentazioni che potrebbero in un futuro non troppo lontano rendere queste tecniche facilmente utilizzabili e, soprattutto, capaci di fornire risultati affidabili e rappresentativi.

## Riferimenti bibliografici

- Cagliero R., Cisilino F., Scardera A. (2010), L'utilizzo della RICA per la valutazione di programmi di sviluppo rurale. Rete Rurale Nazionale, Roma
- Caliendo M. (2006), Microeconomic evaluation of labour market policies. Springer: Berlin
- Cisilino F., Zanolì A. (2011), Principali metodi statistici per l'analisi d'impatto: il ruolo della RICA e del campione satellite. Lavoro presentato alla Conferenza della Rete Rurale Nazionale "La RICA come strumento per la valutazione". Roma 29 marzo 2011
- Esposti R. (2011), La chiave e la luce: perché valutare la riforma del primo pilastro della PAC è difficile. Agrireregionieuropa 7(25): 9-13
- Heckman, J.J., Ichimura H., Smith J., Todd P., 1998. Characterizing selection bias using experimental data. *Econometrica* 66: 1017-1098
- Nannicini T. (2007), Simulation-based sensitivity analysis for

matching estimators. *Stata Journal*, vol. 7(3): 334-350

- Pufahl A., Weiss C.R. (2009), Evaluating the Effects of Farm Programmes: Results from Propensity Score Matching. *European Review of Agricultural Economics*, 36(1): 79–101
- Rosenbaum P., Rubin D. (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effect. *Biometrika*, 70: 41-50
- Salvioni C., Sciulli D. (2011), Farm level impact of rural development policy: a conditional difference in difference

## La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro

Alessandro Monteleone, in Agrireregionieuropa n.20, Marzo 2010

### Il presente

Il 2009 della politica di sviluppo rurale è stato un anno intenso, in cui i diversi attori coinvolti nella sua attuazione sono stati fortemente impegnati sia nella gestione dei programmi, sia nelle attività di riprogrammazione collegate all'Health Check della PAC e al Piano di rilancio dell'economia europea. Inoltre, come sempre accade nel mezzo del periodo di programmazione, si inizia a guardare al futuro e a pensare alla politica di sviluppo rurale che verrà. Le riflessioni relative al post 2013 sono legate ovviamente anche al prossimo bilancio comunitario, alla futura PAC e alla futura politica di coesione.

Per quanto riguarda l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR), il primo aspetto da analizzare è quello relativo all'avanzamento finanziario. I dati di spesa registrati al 31 dicembre 2009 mostrano, infatti, pagamenti pari a circa 3,4 miliardi di euro per una capacità media di spesa pari al 19% della dotazione finanziaria complessiva 2007-2013. Tale avanzamento, assicurando quel livello minimo di spesa necessario a evitare il taglio delle proprie disponibilità finanziarie, ha consentito a tutti i programmi italiani di non incorrere nel cosiddetto "disimpegno automatico".

Tuttavia, il risultato raggiunto è solo apparentemente positivo e nasconde le grandi difficoltà di spesa che presentano alcuni programmi regionali. La situazione è facilmente comprensibile se si confrontano i dati del 2009 con la spesa da effettuare entro il 31 dicembre del 2010. Infatti, come si può osservare nella tabella 1, nel 2010 bisognerà assicurare a livello nazionale una ulteriore spesa di circa 1,3 miliardi di euro, concentrata su alcuni PSR che dovranno in un anno effettuare pagamenti pari o superiori a quelli che si sono realizzati nei primi tre anni di attuazione<sup>1</sup>. Le situazioni sono ovviamente molto diversificate a livello regionale, anche se le maggiori difficoltà sono concentrate nelle regioni in Convergenza. Le cause dei ritardi vanno attribuite a ragioni di natura organizzativa o congiunturale, ed in particolare:

- le difficoltà da parte delle Regioni ad avviare le procedure di selezione dei nuovi progetti, spesso legate a problemi di natura organizzativa delle amministrazioni regionali (ricambio delle funzioni dirigenziali, numerosità e preparazione del personale, ecc.) e all'impegno che hanno dovuto dedicare nella revisione dei programmi a seguito dell'Health Check;
- i cambiamenti nelle procedure di gestione e controllo degli organismi pagatori, come ad esempio il "refresh" delle superfici aziendali<sup>2</sup>, che in alcuni casi hanno ritardato i pagamenti in particolare nelle misure a superficie;
- la complessità delle procedure amministrative che rappresenta spesso un deterrente per le imprese a presentare una domanda di contributo nell'ambito delle misure previste nei PSR;
- la crisi economica e finanziaria, che ha ridotto la capacità di



investimento dei beneficiari e, di conseguenza, la partecipazione ai bandi e l'assorbimento delle risorse disponibili;

- i livelli dei premi agroambientali non sempre in grado di compensare i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dagli impegni, che anche in questo caso hanno reso meno appetibili le misure previste nei PSR;
- la concentrazione della spesa sostenuta nell'Asse II mostra, inoltre, come tale avanzamento finanziario sia in gran parte generato da impegni ambientali assunti nel precedente periodo di programmazione e da misure a premio, confermando una diffusa difficoltà a mettere a regime le misure strutturali che prevedono investimenti a carattere aziendale o territoriale.

L'attuazione dei PSR non presenta ovviamente solo aspetti negativi. Tra le note positive va evidenziato come si sia dato ormai avvio a quasi tutte le procedure pubbliche di selezione (bandi, manifestazioni d'interesse, ecc.) previste e si stia procedendo progressivamente alla selezione delle operazioni e dei beneficiari degli aiuti. Tra l'altro molte Autorità di gestione hanno previsto procedure innovative, tese normalmente a semplificare i processi di attuazione (bandi aperti, business plan, informatizzazione delle procedure, ecc.). L'aspettativa è dunque che nei prossimi anni tutto possa proseguire più velocemente e con maggiore efficienza. Qualche difficoltà si registra ancora con riferimento all'Asse IV – Leader.

**Tabella 1** - Avanzamento della spesa pubblica al 31 dicembre 2009

| Programma                       | Dotazione finanziaria complessiva | Pagamenti al 31/12/2009 | Capacità di spesa | Pagamenti da effettuare entro il 31/12/2010 per evitare disimpegno |
|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|--|
|                                 | (1)                               | (2)                     | (3)=(2)/(1)       | (4)  |
| Abruzzo                         | 412.790.304                       | 66.577.820,5            | 16,1              | 36.419.906,8   |
| Bolzano                         | 331.897.122                       | 156.159.699,3           | 47,1              | 0,0  |
| Emilia Romagna                  | 1.055.218.032                     | 200.138.749,0           | 19,0              | 73.113.523,7   |
| Friuli Venezia Giulia           | 266.776.363                       | 73.799.696,9            | 27,7              | 0,0  |
| Lazio                           | 703.901.515                       | 108.784.758,6           | 15,5              | 71.369.786,9   |
| Liguria                         | 292.025.105                       | 68.231.394,6            | 23,4              | 11.266.041,3   |
| Lombardia                       | 1.025.025.030                     | 222.722.706,0           | 21,7              | 40.361.385,0   |
| Marche                          | 488.429.849                       | 161.012.792,0           | 33,0              | 0,0  |
| molise                          | 207.870.604                       | 43.708.205,5            | 21,0              | 13.296.340,0   |
| piemonte                        | 980.464.244                       | 203.983.475,2           | 20,8              | 58.139.252,1   |
| Sardegna                        | 1.292.255.908                     | 267.100.955,8           | 20,7              | 99.171.771,0   |
| Toscana                         | 876.140.302                       | 158.503.627,9           | 18,1              | 72.244.099,3   |
| Trento                          | 270.433.361                       | 77.519.924,2            | 28,7              | 0,0  |
| umbria                          | 797.281.515                       | 180.807.016,3           | 22,7              | 0,0  |
| Valle D'Aosta                   | 125.734.090                       | 31.948.111,2            | 25,4              | 2.749.616,0  |
| Veneto                          | 1.047.188.332                     | 169.489.585,1           | 16,2              | 42.730.869,4   |
| <b>Regioni in Competitività</b> | <b>10.173.431.676</b>             | <b>2.190.488.518,0</b>  | <b>21,5</b>       | <b>520.862.592,0</b>   |
| basilicata                      | 671.736.958                       | 116.894.824,1           | 17,4              | 72.576.480,2   |
| Calabria                        | 1.135.071.304                     | 168.077.052,8           | 14,8              | 148.855.121,2  |
| Campania                        | 1.943.149.420                     | 254.838.124,3           | 13,1              | 186.045.354,0  |
| Puglia                          | 1.617.663.696                     | 192.697.121,4           | 11,9              | 230.395.052,5  |
| Sicilia                         | 2.219.708.276                     | 447.379.340,0           | 20,2              | 168.425.877,4  |
| <b>Regioni Convergenza</b>      | <b>7.587.329.654</b>              | <b>1.179.886.462,6</b>  | <b>15,6</b>       | <b>806.297.885,2</b>   |
| <b>Rete Rurale Nazionale</b>    | <b>82.919.766</b>                 | <b>12.851.935,5</b>     | <b>15,5</b>       | <b>11.347.582,5</b>  |
| <b>Totale</b>                   | <b>17.843.681.096</b>             | <b>3.383.226.916,1</b>  | <b>0,5</b>        | <b>1.338.508.059,8</b>   |

Fonte: Rete Rurale Nazionale 2010

Inoltre, se si guarda alle principali scelte di programmazione, si può osservare come molte Regioni abbiano scelto di sacrificare qualcosa in termini di efficienza, almeno in questa prima fase, preferendo percorrere delle strategie finalizzate a garantire una maggiore efficacia degli interventi. Ne è prova, in particolare rispetto al precedente periodo di programmazione, la concentrazione su priorità settoriali o territoriali, così come la scelta di attuare diverse misure attraverso progetti integrati, che dovrebbero migliorare la capacità di raggiungere gli obiettivi, ma che in fase di avvio dei programmi possono rallentare la spesa. Infine, va considerata positivamente la maggiore attenzione

delle Regioni e degli operatori alla complementarità tra i vari strumenti di intervento previsti dalla politica agricola, ma anche da altre politiche nazionali e comunitarie.

## L'adeguamento della strategia

Come abbiamo visto, uno degli aspetti che ha contribuito a rallentare le attività di spesa è stato il processo di revisione dei programmi seguito all'Health Check della PAC e al Piano di Rilancio dell'economia europea, che ha rappresentato, tuttavia, un'ottima occasione per rafforzare la strategia nazionale e regionale grazie al contributo aggiuntivo di risorse trasferite al nostro Paese. L'Italia, infatti, ha potuto beneficiare di circa 694 milioni di euro di dotazione aggiuntiva comunitaria, pari a circa l'8% di quella originaria a disposizione dell'Italia per il periodo 2007-2013. Le nuove risorse finanziarie provengono dalla riforma dell'OCM Vino (158 milioni di euro), da residui della modulazione base (71 milioni di euro), dalla nuova modulazione obbligatoria introdotta con l'Health check (369 milioni di euro) e dal Piano di rilancio dell'economia europea (96 milioni di euro). Tali fondi sono poi stati ripartiti tra le Regioni e le Province autonome come riportato nella tabella 2. Alle nuove risorse di provenienza comunitaria si poi è aggiunto il cofinanziamento nazionale pari a circa 463 milioni di euro.

Nel 2009, quindi, a seguito delle novità introdotte nei regolamenti comunitari, il Mipaaf, le Regioni e le Province autonome sono state impegnate in un'intensa attività di modifica del Piano strategico nazionale (PSN) e riprogrammazione dei PSR per adeguare le strategie alle sette "nuove sfide" proposte dalla riforma<sup>3</sup>. Le sette nuove sfide della politica di sviluppo rurale rappresentano in realtà un rafforzamento di obiettivi già presenti negli orientamenti strategici comunitari, a cui la Commissione europea ha ritenuto opportuno dover prestare una maggiore attenzione sia in termini di concentrazione di risorse finanziarie, sia in termini di strumenti da utilizzare.

**Tabella 2** - Riparto delle risorse FEASR per PSR e Rete Rurale Nazionale

|                                 | Dotazione originale | OCM Vino     | Modulazione base | Sub totale     | Modulazione HC | Recovery Plan | Tot            |
|---------------------------------|---------------------|--------------|------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
|                                 | a                   | b            | c                | d=a+b+c        | e              | f             | g=d+e+f        |
| <i>milioni di euro</i>          |                     |              |                  |                |                |               |                |
| Abruzzo                         | 168,9               | 11,2         | 0,9              | 181,0          | 3,4            | 1,9           | 186,3          |
| Bolzano                         | 137,6               | 0,4          | 0,3              | 138,3          | 9,2            | 1,6           | 149,1          |
| Emilia                          | 411,3               | 36,4         | 5,1              | 452,8          | 25,8           | 5,0           | 483,6          |
| Friuli                          | 108,8               | 2,6          | 1,2              | 112,6          | 6,6            | 1,3           | 120,5          |
| Lazio                           | 288,4               | 9,2          | 2,8              | 300,4          | 13,7           | 3,4           | 317,5          |
| Liguria                         | 106,0               | 0,0          | 0,3              | 106,3          | 7,7            | 1,3           | 115,3          |
| Lombardia                       | 395,9               | 1,2          | 10,3             | 407,4          | 58,9           | 4,8           | 471,1          |
| Marche                          | 202,3               | 0,9          | 2,3              | 205,5          | 11,6           | 2,4           | 219,5          |
| Molise                          | 85,8                | 0,8          | 0,7              | 87,3           | 5,2            | 1,1           | 93,5           |
| Piemonte                        | 394,5               | 1,9          | 6,7              | 403,2          | 36,9           | 4,7           | 444,8          |
| Sardegna                        | 551,3               | 0,6          | 3,2              | 555,1          | 12,9           | 7,0           | 574,9          |
| Toscana                         | 369,2               | 0,7          | 3,0              | 372,9          | 14,2           | 4,3           | 391,4          |
| Trento                          | 100,7               | 2,6          | 0,3              | 103,6          | 4,4            | 1,2           | 109,2          |
| Umbria                          | 334,4               | 1,6          | 2,6              | 338,7          | 15,7           | 2,4           | 356,8          |
| Valle d'Aosta                   | 52,2                | 0,0          | 0,1              | 52,3           | 3,5            | 0,6           | 56,5           |
| Veneto                          | 402,5               | 24,7         | 7,4              | 434,5          | 43,5           | 3,9           | 482,0          |
| <b>Regioni in Competitività</b> | <b>4.109,7</b>      | <b>94,9</b>  | <b>47,2</b>      | <b>4.251,8</b> | <b>273,2</b>   | <b>46,9</b>   | <b>4.571,9</b> |
| Basilicata                      | 372,7               | 0,0          | 2,0              | 374,6          | 7,6            | 4,6           | 386,8          |
| Calabria                        | 623,3               | 0,1          | 4,2              | 627,6          | 18,5           | 7,8           | 653,9          |
| Campania                        | 1.082,3             | 1,4          | 4,6              | 1.088,3        | 19,6           | 10,9          | 1.118,8        |
| Puglia                          | 851,3               | 29,1         | 7,6              | 887,9          | 35,1           | 10,5          | 933,6          |
| Sicilia                         | 1.211,2             | 32,4         | 5,1              | 1.248,6        | 15,3           | 15,2          | 1.279,2        |
| <b>Regioni in Convergenza</b>   | <b>4.140,8</b>      | <b>62,9</b>  | <b>23,3</b>      | <b>4.227,1</b> | <b>96,2</b>    | <b>49,1</b>   | <b>4.372,4</b> |
| <b>Totale PSR</b>               | <b>8.250,6</b>      | <b>157,8</b> | <b>70,5</b>      | <b>8.478,8</b> | <b>369,4</b>   | <b>96,1</b>   | <b>8.944,3</b> |
| <b>Rete Rurale Nazionale</b>    | <b>41,5</b>         | <b>-</b>     | <b>-</b>         | <b>41,5</b>    | <b>-</b>       | <b>-</b>      | <b>41,5</b>    |
| <b>Totale</b>                   | <b>8.292,0</b>      | <b>157,8</b> | <b>70,5</b>      | <b>8.520,3</b> | <b>369,4</b>   | <b>96,1</b>   | <b>8.985,8</b> |

Fonte: Mipaaf 2009

Per quanto riguarda il livello nazionale, il PSN è stato modificato dal Mipaaf in stretta concertazione con le Regioni e il partenariato, in un processo che è partito con la consultazione pubblica di una serie di documenti tematici relativi alle singole sfide e si è concluso con la sua approvazione in Conferenza Stato Regioni. Va notato, tuttavia, come la strategia nazionale nella sua formulazione originaria desse già molta enfasi a gran parte dei temi che la Commissione europea ha lanciato con le nuove sfide. L'esercizio di riprogrammazione non ha richiesto, quindi, una nuova formulazione degli obiettivi prioritari già condivisi nel 2007, ma fondamentalmente la riorganizzazione delle azioni chiave necessarie per il raggiungimento delle sfide e solo in alcuni casi l'individuazione di nuove specifiche azioni.

La modifica del PSN è stata, tuttavia, occasione per individuare o rafforzare alcune priorità strategiche nazionali con riferimento in particolare a :

- la diffusione della banda larga nelle aree rurali, sfida subito colta dal mondo dello sviluppo rurale italiano come elemento indispensabile per ridurre la marginalità sociale ed economica, garantendo alla popolazione e alle imprese delle aree rurali di poter usufruire degli stessi servizi di chi risiede in quelle urbane. Fondamentale è, a tale proposito, richiamare come la scelta strategica nazionale sia stata quella di integrare la quota di risorse destinata a questo obiettivo (circa 90 milioni di euro), con le risorse del Piano nazionale per la banda larga previsto e attuato dal Ministero dello Sviluppo Economico, evitando così la polverizzazione degli interventi e provando a massimizzarne l'efficacia. Tale Piano prevede investimenti per circa 1,5 miliardi di euro da finanziare con risorse pubbliche comunitarie e nazionali, nonché con risorse degli operatori privati, per raggiungere l'obiettivo di una copertura a 20 Megabit per circa il 99% del territorio nazionale.
- La maggiore attenzione verso gli aspetti legati alla sicurezza sul lavoro, che pur non traducendosi in scelte strategiche di particolare enfasi, trovano spazio in azioni chiave legate all'ammodernamento delle strutture aziendali e del parco macchine, alla formazione e consulenza aziendale, a pratiche che salvaguardino non solo gli aspetti ambientali ma anche la salute degli operatori.
- La conferma della strategia territoriale articolata su priorità collegate alle quattro tipologie di aree rurali individuate nel PSN e il rafforzamento delle strategie per favorire il finanziamento di alcuni interventi a beneficio dell'agricoltura sociale nelle aree rurali periurbane.

L'analisi delle scelte operate a livello regionale non è semplice, in quanto le strategie sono state molto differenziate e condizionate dall'ammontare complessivo di risorse aggiuntive che ciascuna Regione ha avuto a disposizione, nonché dalle scelte già effettuate ad inizio programmazione. Come si può osservare nella tabella 3, la quasi totalità delle risorse messe a disposizione per migliorare la diffusione della banda larga nelle aree rurali è stata destinata dalle Regioni a questo obiettivo, fatta eccezione per Valle d'Aosta, Trento e Bolzano che nel complesso potevano contare su poco più di 3 milioni di euro e hanno preferito rafforzare le altre sfide.

Per quanto riguarda le altre sfide dell'Health Check si può notare la grande attenzione prestata alle tre grandi sfide ambientali, gestione delle risorse idriche, biodiversità e cambiamenti climatici, quest'ultima rafforzata dalle risorse a favore delle energie rinnovabili. L'assegnazione delle risorse relativamente alla sfida sul lattiero-caseario è stata condizionata ovviamente dalle caratteristiche del settore nelle diverse regioni e come si può osservare maggiore attenzione è stata data nelle regioni in competitività dove l'uscita dal regime delle quote latte creerà maggiori problemi strutturali. La scarsa attenzione a favore dell'innovatività è, invece, solo apparente in quanto molti interventi innovativi per il settore agricolo e le aree rurali sono in realtà stati programmati facendo riferimento alle sfide principali.

Tra ottobre e dicembre sono state approvate dalla Commissione europea le modifiche di tutti i PSR italiani, notificati a Bruxelles lo scorso mese di luglio.

|                                | Competitività      |            | Convergenza        |              | Totale             |            |
|--------------------------------|--------------------|------------|--------------------|--------------|--------------------|------------|
|                                | Euro               | %          | Euro               | %            | Euro               | %          |
| Banda larga                    | 43.570.000         |            | 49.143.000         |              | 92.713.000         |            |
| Biodiversità                   | 54.971.471         | 19,9       | 35.542.146         | 36,9         | 90.513.617         | 24,3       |
| Cambiamenti Climatici          | 54.796.993         | 19,8       | 26.202.028         | 27,2         | 80.999.021         | 21,7       |
| Energie Rinnovabili            | 27.338.143         | 9,9        | 8.074.641          | 8,4          | 35.412.784         | 9,5        |
| Risorse idriche                | 88.230.992         | 31,9       | 13.335.817         | 13,9         | 101.566.809        | 27,2       |
| Lattiero-caseario              | 51.242.821         | 18,5       | 13.035.948         | 13,6         | 64.278.769         | 17,2       |
| <b>Totale nuove sfide HC</b>   | <b>276.580.420</b> | <b>100</b> | <b>96.190.580</b>  | <b>100,0</b> | <b>372.771.000</b> | <b>100</b> |
| <b>Totale HC + Banda larga</b> | <b>320.150.420</b> |            | <b>145.333.580</b> |              | <b>465.484.000</b> |            |

Tabella 3 - Distribuzione delle risorse FEASR tra le sfide dell'Health check e del Recovery Plan  
Fonte: Mipaaf 2009

## Le prospettive future

L'esperienza legata ai processi di attuazione e di programmazione, che hanno interessato i nostri PSR e che nei prossimi quattro anni dovranno portare a raggiungere gli obiettivi definiti nelle strategie nazionale e regionali, consente di sviluppare alcune riflessioni collegate al dibattito appena avviato sulla politica di sviluppo rurale post 2013.

Il primo aspetto da considerare è l'importanza dell'unitarietà della politica di sviluppo rurale. Non appare efficace immaginare la separazione degli interventi settoriali da quelli territoriali, nel tentativo di far confluire i secondi nella futura politica di coesione. La combinazione e l'integrazione di strumenti di intervento a carattere più tipicamente settoriale con quelli a carattere territoriale, già difficile all'interno di uno stesso programma, rappresenta l'unica possibilità di promuovere una strategia di sviluppo sostenibile sia per il settore agricolo, sia per le aree rurali. Rilancio competitivo del settore agricolo, tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, miglioramento dell'attrattività delle aree rurali per la popolazione e per le imprese, sono obiettivi che dovrebbero essere perseguiti contestualmente e non lasciati a politiche diverse, che attuate da attori diversi troverebbero difficoltà a integrarsi. L'esperienza italiana e il tentativo di maggiore integrazione con il primo pilastro della PAC e con la politica di coesione, dovrebbe spingere verso una visione più ampia della politica di sviluppo rurale, che sia in grado di integrare attraverso una comune strategia nazionale per le aree rurali strumenti di intervento afferenti a politiche diverse. E' indispensabile, tuttavia, che la Commissione europea superi le diversità e disparità procedurali e normative che caratterizzano i diversi fondi comunitari (FEASR, FEAGA, FEP, FESR e FSE) con lo scopo ultimo di assicurare perfetta omogeneità nella gestione e implementazione degli strumenti afferenti alle diverse politiche. Una politica di sviluppo rurale unitaria dovrebbe comunque considerare l'importanza di diversificare gli obiettivi in funzione dei diversi fabbisogni delle aree rurali. Da questo punto di vista, l'esperienza della territorializzazione delle aree rurali italiane, al di là delle modalità di classificazione utilizzate, rappresenta un ottimo punto di riferimento. Va, tuttavia, superato il principio tipicamente comunitario di interpretare tali classificazioni come strumenti per zonizzare le politiche, come è stato nel passato con gli obiettivi 2 e 5b, e decidere rigidamente cosa finanziare o non finanziare nelle diverse aree, come dimostra l'attuale programmazione, in cui è praticamente impossibile finanziare

interventi di diversificazione economica o aziendale in aree diverse da quelle classificate come "maggiormente" rurali. È, anche, evidente che per modulare meglio gli interventi a livello territoriale non sono sufficienti gli strumenti di programmazione locale tipo Leader, che è necessaria un maggiore impegno delle Regioni nell'assunzione di scelte territoriali di programmazione, prevedendo che le priorità territoriali non siano solo enunciazioni sulla carta, ma siano seguite da scelte concrete in termini di scelta degli interventi da finanziare nelle diverse aree, criteri di selezione, adeguati punteggi in grado di differenziare le aree a seconda delle priorità.

Un'altra questione rilevante è collegata alla capacità del settore agricolo di produrre beni e servizi pubblici e alla conseguente necessità di sostegno attraverso l'aiuto pubblico, in quanto attività non remunerata dal mercato. In questa direzione la riflessione in sede comunitaria si è fino ad oggi concentrata principalmente sugli aspetti collegati alla tutela ambientale e, quindi, alla lotta ai cambiamenti climatici, alla biodiversità e alla tutela delle risorse idriche. Molte esperienze nelle aree rurali italiane hanno dimostrato la capacità del settore agricolo di soddisfare i bisogni della popolazione attraverso la produzione di beni e servizi a carattere sociale. In un contesto in cui la riforma del welfare richiede di intervenire con nuovi strumenti sarebbe opportuno, quindi, lanciare una nuova priorità relativa al ruolo sociale dell'agricoltura. Per tale priorità, non è solo necessaria la volontà delle Regioni di investire nel terzo Asse, ma è necessario individuare nuovi strumenti di intervento oggi non presenti tra quelli ammissibili dalla politica di sviluppo rurale. Sempre in termini di priorità strategiche da valorizzare uno spazio nuovo andrebbe assegnato alla sicurezza e alla qualità del lavoro, che dovrebbero essere considerati come strumenti di sviluppo della competitività piuttosto che solo come vincoli alla crescita.

Infine, per quanto riguarda le regole di programmazione, l'esperienza di questo periodo ha evidenziato due principali questioni. In primo luogo, la necessità di maggiore semplificazione. Il presente periodo di programmazione è stato impostato, infatti, auspicando una maggiore semplificazione legata principalmente alla riduzione dei programmi. La complessità delle regole sulla concorrenza, sulla demarcazione degli interventi e sui controlli sta dimostrando che molto c'è ancora da fare.

L'ultima priorità è quella di evitare la disparità di trattamento tra Paesi a programmazione regionalizzata e Paesi a programmazione nazionale. Da questo punto di vista l'esempio più emblematico è rappresentato dall'applicazione del meccanismo del disimpegno automatico, che potrebbe essere ridotto potendo utilizzare un piano finanziario nazionale e consentendo compensazioni finanziarie tra programmi regionali di uno stesso Paese, salvaguardando maggiormente le risorse a disposizione per le nostre aree rurali.

## Note

<sup>1</sup> Il disimpegno automatico si applica comunque a livello di singolo PSR.

<sup>2</sup> Il cambiamento nelle modalità di controllo della congruità delle superfici dichiarate dagli agricoltori al momento della presentazione delle domande di aiuto ha generato l'insorgere di anomalie che hanno bloccato i pagamenti e in alcuni casi dato origine a contenziosi.

<sup>3</sup> Le sette nuove sfide sono la mitigazione dei cambiamenti climatici, la diffusione delle energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la tutela della biodiversità, il supporto al settore zootecnico per agevolare l'uscita dal sistema delle quote latte, l'innovazione e la diffusione della banda larga nelle aree rurali.

## Riferimenti bibliografici

- Mipaaf (2009), *Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale*, [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it), ottobre 2009.
- Rete Rurale Nazionale (2010), *Report sull'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica. Dati consolidati*

## Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa

Beatrice Camaioni, Franco Sotte, in *Agrireunionieuropa* n.20, Marzo 2010

### Introduzione

La politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata definita all'insegna dell'obiettivo della semplificazione. In base a questo indirizzo, l'Unione Europea ha istituito un unico fondo europeo: il Feasr, superando la precedente commistione tra le due sezioni "orientamento" e "garanzia" del Feoga; ha adottato un unico strumento di programmazione: il Programma di sviluppo rurale (Psr); ha definito un unico sistema di valutazione, il *Common Monitoring and Evaluation Framework* (Cmef).

Chi però approfondisca i contenuti della politica di sviluppo rurale, non può esimersi dal rilevarne la complessità. Essa è dovuta, in primo luogo, alla numerosità delle misure disponibili (45) organizzate nei quattro assi e nella misura supplementare dell'assistenza tecnica<sup>1</sup>. Le misure prevedono interventi notevolmente eterogenei corrispondenti ad un insieme di politiche diverse (Sotte, 2009). La complessità è poi accresciuta dalla numerosità dei documenti di programmazione. In Europa, la politica di sviluppo rurale si articola in 27 Programmi strategici nazionali (Psn), 88 Psr e 4 programmi di rete rurale nazionale (in Italia, Spagna, Portogallo e Germania).

Dei 27 Stati membri, la maggior parte (19) ha optato per un solo Psr a livello nazionale (ad essi andrebbe aggiunta la Francia che ha adottato un solo Psr per tutto l'Hexagon (la Francia continentale) frazionando il territorio in cinque ulteriori Psr solo per la Corsica e i Territori d'oltremare. Altri Stati membri hanno invece suddiviso il territorio in più Psr: Portogallo (3), Finlandia (2), Regno Unito (4), Belgio (2), Germania (14), Spagna (17). Di questa compagine, con 21 Psr, fa parte anche l'Italia.

L'obiettivo di questo articolo è fornire una visione d'insieme della politica di sviluppo rurale europea a livello degli Stati membri.

### Le risorse della programmazione 2007 - 2013 nell'Unione europea

Considerando i dati al settembre 2009 (European Commission, 2009), quindi al netto dei fondi aggiunti dall'*Health check*, dal *Recovery package* e dalle riforme delle ultime Ocm, le risorse disponibili a livello europeo ammontano a poco più di 91 miliardi di fondi Feasr, di cui circa un terzo almeno da concentrare nelle regioni convergenza<sup>2</sup>. Considerando i cofinanziamenti nazionali (e regionali), si ottiene la somma di 147 miliardi di euro complessivamente dedicati alla politica di sviluppo rurale, con un'incidenza dei fondi europei sulla spesa pubblica totale pari al 62%.

Osservando la tabella 1 si può notare come, in termini assoluti, L'UE-15 (in particolar modo l'Europa mediterranea) assorba gran parte delle risorse, mentre Bulgaria e Romania insieme raccolgono all'incirca lo stesso ammontare di fondi Feasr diretto ai cinque paesi del nord Europa. La seconda colonna della tabella riporta la quota minima da riservare alle Regioni convergenza; questo dato segnala la differente dislocazione di queste aree tra i paesi e le loro aggregazioni e si riflette sul tasso di cofinanziamento del Feasr, che è maggiore per le Regioni convergenza. Si può notare, come conseguenza di quest'ultimo aspetto, che nei nuovi Stati membri dell'UE-12, il contributo del Feasr rappresenta quasi i 4/5 della spesa pubblica totale, mentre è il 54% in media nei vecchi Stati membri dell'UE-15. Quest'ultimo risultato dipende sia dal minore concorso dell'Unione nel cofinanziamento delle Regioni competitività, ma anche dalle scelte strategiche operate da alcuni Stati membri



(specie Lussemburgo, Finlandia, Belgio e Svezia) riguardo alle misure da attivare e al proprio cofinanziamento.

**Tabella 1** - Il finanziamento della politica di sviluppo rurale nell'Ue

| Stati Membri    | FEASR                      |    | Cofinanzia Spesa |          | Cofin. |
|-----------------|----------------------------|----|------------------|----------|--------|
|                 | di cui in Reg. convergenza |    | mento            | pubblica |        |
|                 | Mln €                      | %  | Mln €            | Mln €    | %      |
| Nord DK         | 445                        | 0  | 385              | 830      | 54     |
| FI              | 2.087                      | 0  | 4612             | 6.699    | 31     |
| IE              | 2.340                      | 0  | 1959             | 4.299    | 54     |
| SE              | 1.826                      | 0  | 2091             | 3.917    | 47     |
| UK              | 4.599                      | 4  | 4358             | 8.957    | 51     |
| Continentale AT | 3.911                      | 1  | 3911             | 7.822    | 50     |
| BE              | 419                        | 10 | 838              | 1.257    | 33     |
| DE              | 8.130                      | 39 | 5110             | 13.240   | 61     |
| FR              | 6.442                      | 9  | 5461             | 11.903   | 54     |
| LU              | 90                         | 0  | 278              | 368      | 24     |
| NL              | 487                        | 0  | 486              | 973      | 50     |
| Sud ES          | 7.214                      | 44 | 6664             | 13.878   | 52     |
| GR              | 3.707                      | 51 | 713              | 4.420    | 84     |
| IT              | 8.292                      | 40 | 8395             | 16.687   | 50     |
| PT              | 3.929                      | 55 | 1067             | 4.996    | 79     |
| Ue-10 CY        | 163                        | 0  | 162              | 325      | 50     |
| CZ              | 2.816                      | 58 | 800              | 3.616    | 78     |
| EE              | 715                        | 54 | 210              | 925      | 77     |
| HU              | 3.806                      | 66 | 1353             | 5.159    | 74     |
| LT              | 1.743                      | 39 | 517              | 2.260    | 77     |
| LV              | 1.041                      | 31 | 163              | 1.204    | 86     |
| MT              | 77                         | 24 | 23               | 100      | 76     |
| PL              | 13.230                     | 53 | 3988             | 17.218   | 77     |
| SK              | 1.969                      | 56 | 594              | 2.563    | 77     |
| SI              | 900                        | 32 | 259              | 1.159    | 78     |
| Ue-2 BG         | 2.609                      | 27 | 633              | 3.242    | 80     |
| RO              | 8.023                      | 25 | 1948             | 9.971    | 80     |
| Ue-27           | 91.009                     | 34 | 56181            | 147.190  | 62     |
| Ue-10           | 26.459                     | 53 | 8070             | 34.529   | 77     |
| Ue-2            | 10.632                     | 25 | 2581             | 13.213   | 80     |
| Ue-15           | 53.918                     | 27 | 46331            | 100.249  | 54     |
| Nord            | 11.296                     | 2  | 13406            | 24.702   | 46     |
| Continent.      | 19.479                     | 20 | 16085            | 35.564   | 55     |
| Sud             | 23.143                     | 46 | 16839            | 39.982   | 58     |

Fonte: nostre elaborazioni su European Commission (2009)

Per un migliore confronto tra le strategie adottate dai singoli Stati membri, in tabella 2 sono presentati i valori della spesa complessiva per la politica di sviluppo rurale in rapporto ad alcuni indicatori del peso dell'agricoltura: unità di lavoro adulto (Ula), superficie agricola utilizzabile (Sau) e valore aggiunto agricolo (Va) (Eurostat, 2007). Accanto ai valori unitari sono presentati i rispettivi valori indice in rapporto al dato europeo Ue-27=100.

Rispetto alla media europea, nell'UE-10 si registra complessivamente una maggiore concentrazione di fondi, rispetto sia alla Sau che al valore aggiunto e una spesa inferiore all'Ue-15 rispetto agli Ula in ragione sia del maggior peso degli occupati in agricoltura nei paesi dell'Est sia del tipo di agricoltura tecnologicamente più arretrata e *labour intensive* rispetto all'UE-15. All'interno dell'aggregato UE-15 è l'Europa del Nord a sostenere maggiormente i propri fattori produttivi, mentre sono i paesi dell'Europa continentale a registrare una minore intensità di spesa rispetto sia alla Sau che al valore aggiunto.

Rispetto alle unità di lavoro il sostegno allo sviluppo rurale nell'Europa del Nord è quasi triplo di quello medio mentre all'opposto, in Bulgaria e Romania è pari a soltanto un terzo della media europea. In rapporto al valore aggiunto agricolo la spesa tende a concentrarsi nei paesi dell'est e del nord.

Osservando gli indici a livello di singoli Stati membri, si nota innanzitutto la presenza di alcuni *outlier*. Notevoli sono le divergenze tra paesi anche all'interno dello stesso aggregato territoriale, ad esempio, in rapporto alla Sau si collocano in posizioni opposte Danimarca e Finlandia nel nord, Lussemburgo e Francia nell'Europa continentale, Spagna e Portogallo nel sud. Così pure, osservando gli indici dei paesi per gli altri due

indicatori, si può desumere come tendenzialmente Finlandia, Svezia, Austria, Lussemburgo, Malta e Slovacchia presentino valori particolarmente elevati. Al contrario, tra i paesi che dispongono di meno risorse su base unitaria ci sono nell'ordine: Olanda, Danimarca, Francia. L'Italia si posiziona sopra la media se si rapporta la spesa alla Sau (+53% rispetto alla media dell'UE), circa nella media europea in termini di spesa per Ula e sotto la media per la spesa in relazione al valore aggiunto agricolo (-19%).

**Tabella 2** - La spesa per la politica di sviluppo rurale su base unitaria

| Stati membri | Spesa pubblica /SAU |                 | Spesa pubblica /SAU |                 | Spesa pubblica /SAU |                 |
|--------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
|              | €                   | Indice Ue27=100 | €                   | Indice Ue27=100 | €                   | Indice Ue27=100 |
| Nord DK      | 312                 | 36              | 14.865              | 117             | 0,8                 | 57              |
| FI           | 2.923               | 341             | 92.544              | 731             | 24,3                | 1.697           |
| IE           | 1.039               | 121             | 29.136              | 230             | 3,6                 | 251             |
| SE           | 1.256               | 146             | 59.832              | 473             | 10,8                | 758             |
| UK           | 555                 | 65              | 26.238              | 207             | 1,7                 | 121             |
| Continen. AT | 2.453               | 286             | 47.893              | 378             | 5,6                 | 394             |
| BE           | 914                 | 107             | 19.159              | 151             | 0,7                 | 46              |
| DE           | 782                 | 91              | 21.731              | 172             | 1,5                 | 105             |
| FR           | 433                 | 50              | 14.794              | 117             | 0,6                 | 43              |
| LU           | 2.815               | 328             | 98.255              | 776             | 8,5                 | 598             |
| NL           | 508                 | 59              | 5.893               | 47              | 0,2                 | 11              |
| Sud ES       | 558                 | 65              | 14.341              | 113             | 0,7                 | 47              |
| GR           | 1.084               | 126             | 7.773               | 61              | 0,8                 | 56              |
| IT           | 1.309               | 153             | 12.815              | 101             | 1,2                 | 81              |
| PT           | 1.439               | 168             | 14.780              | 117             | 3,6                 | 249             |
| Ue-10 CY     | 2.226               | 259             | 12.540              | 99              | 1,1                 | 80              |
| CZ           | 1.028               | 120             | 26.333              | 208             | 5,2                 | 363             |
| EE           | 1.020               | 119             | 28.839              | 228             | 3,9                 | 271             |
| HU           | 1.220               | 142             | 12.788              | 101             | 3,7                 | 261             |
| LT           | 853                 | 99              | 12.548              | 99              | 3,9                 | 275             |
| LV           | 679                 | 79              | 11.490              | 91              | 4,7                 | 330             |
| MT           | 9.705               | 1.131           | 23.756              | 188             | 1,9                 | 136             |
| PL           | 1.112               | 130             | 7.608               | 60              | 2,6                 | 179             |
| SK           | 1.323               | 154             | 28.071              | 222             | 9,1                 | 639             |
| SI           | 2.371               | 276             | 13.843              | 109             | 5,6                 | 394             |
| Ue-2 BG      | 1.063               | 124             | 6.605               | 52              | 2,9                 | 204             |
| RO           | 725                 | 84              | 4.521               | 36              | 2,5                 | 175             |
| Ue27         | 858                 | 100             | 12.656              | 100             | 1,4                 | 100             |
| Ue10         | 1.109               | 129             | 10.381              | 82              | 3,2                 | 226             |
| Ue 2         | 786                 | 92              | 4.901               | 39              | 2,6                 | 181             |
| Ue 15        | 805                 | 94              | 17.678              | 140             | 1,1                 | 80              |
| Nord         | 872                 | 102             | 36.187              | 286             | 3,1                 | 215             |
| Cont.        | 697                 | 81              | 19.630              | 155             | 0,9                 | 66              |
| Sud          | 885                 | 103             | 12.586              | 99              | 1                   | 67              |

Fonte : nostre elaborazioni su European Commission (2009) e Eurostat 2007

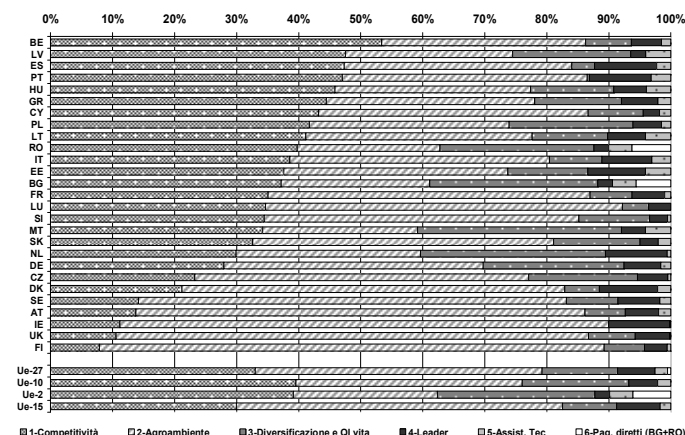
## La ripartizione della spesa per politiche

La figura 1 presenta gli aggregati a livello nazionale delle scelte compiute dalle Autorità di gestione riguardo all'allocazione dei fondi pubblici complessivi tra gli assi della politica di sviluppo rurale.

Una prima considerazione merita la ripartizione tra gli assi 1 e 2 (prevalentemente "settoriali" agricoli) e gli assi 3 e 4 (prevalentemente "territoriali"). Numerosi Stati membri mostrano a riguardo una decisa predilezione "settoriale", non discostandosi significativamente nella ripartizione complessiva dei fondi dal limite minimo imposto per la parte Feasr alla somma degli assi 3 e 4 (rispettivamente 10% e 5%). Fanno parte di questo gruppo paesi di tutti gli aggregati territoriali: Spagna, Portogallo, Cipro, Italia; Francia, Belgio, Lussemburgo, Austria; Danimarca, Svezia, Irlanda, Regno Unito, Finlandia; Slovenia, Slovacchia. Altri Stati membri si discostano in maniera più significativa dal minimo complessivo del 15%; si tratta generalmente di paesi dell'est: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e le Repubbliche baltiche, con l'aggiunta della Grecia. Solo cinque Stati membri mostrano una propensione a bilanciare aspetti "settoriali" e "territoriali" nella distribuzione delle risorse: Romania e Bulgaria, Germania, Olanda e Malta. Il

deludente impegno verso gli aspetti territoriali è ovviamente frutto del “peccato originale” della politica di sviluppo rurale: quello di essere nata e di fare ancora parte di una politica settoriale, la Pac. Sta di fatto che, a parte che nei casi degli ultimi Stati membri elencati, l’obiettivo enunciato fin dalla Conferenza di Salisburgo nel 2003 di generalizzare l’approccio Leader (“*mainstreaming the Leader iniziative*” fu lo slogan di chiusura di quella Conferenza) fa grande fatica a diventare prassi.

Figura 1 - Ripartizione della spesa dei Psr per assi (valori percentuali)



Fonte: nostre elaborazioni

La ripartizione finale che emerge a livello europeo vede assegnato agli assi 1 e 2 rispettivamente il 33% e il 46% dei fondi totali, mentre agli assi 3 e 4 va rispettivamente il 12% e il 6%. All’assistenza tecnica spetta il restante 2%.

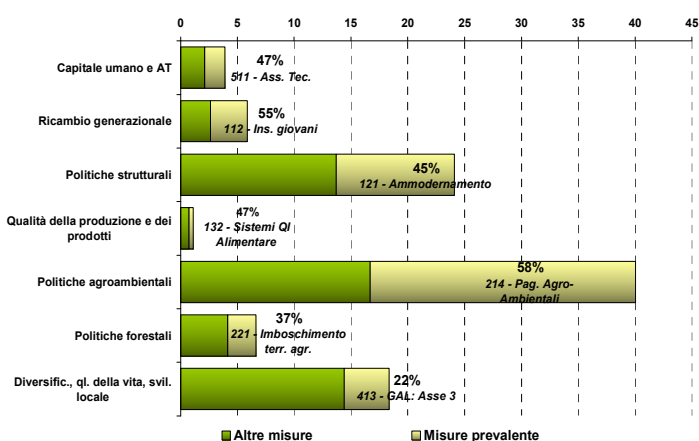
Entrando nei dettagli, sono prevalentemente i nuovi Stati membri e quelli mediterranei ad investire nell’asse 1 - competitività, come era ragionevole attendersi in considerazione della concentrazione in essi delle Regioni convergenza e di un’agricoltura con i maggiori problemi strutturali. Dalla parte opposta il nord Europa mostra maggiore propensione di spesa verso le politiche agroambientali (con il 76% dei fondi assegnati alle misure dell’asse 2, rispetto ad una media europea del 46%).

L’esame comparato delle decisioni degli Stati membri mostra una generale uniformità di comportamento rispetto all’aggregato di appartenenza. Fanno eccezione in questo senso il Belgio che destina oltre il 50% delle risorse all’asse 1 rispetto a una media UE-15 del 30% e la Repubblica Ceca che investe oltre la metà dei fondi nell’asse 2, contro l’allocazione media dell’UE-10 pari al 36%. Se si riclassifica la spesa complessiva della politica di sviluppo rurale in Europa per “politiche” analogamente a quanto effettuato in precedenti studi (Sotte, 2009)<sup>3</sup> è possibile mettere in evidenza con maggiore dettaglio le strategie della politica di sviluppo rurale a livello dell’intera Unione Europea.

Nella figura 2, le barre orizzontali rappresentano le politiche e la parte più chiara la misura principale all’interno della singola politica (indicata in corsivo). Si può notare come la spesa per politiche strutturali e quella per le politiche agro-ambientali rappresentino circa il 64% della spesa complessiva dei Psr in Europa. In particolare poi, la misura 214 - “pagamenti agro-ambientali”, oltre a costituire il 58% delle risorse destinate alla politica agro-ambientale, assorbe circa un quarto di tutta la spesa europea per lo sviluppo rurale. La terza politica in termini di spesa è quella che raccoglie tutte le 13 misure degli Assi 3 e 4 e che è classificata come “diversificazione, qualità della vita e sviluppo locale” (18,3% del totale). Infine, il rimanente 17% circa della spesa è diviso tra le quattro politiche: forestale (6,5%), del ricambio generazionale (6%), per capitale umano e assistenza tecnica (4,1%) e per la qualità alimentare (1%).

Al fine di individuare le scelte all’interno degli aggregati dei paesi, nella tabella 3 sono calcolate le percentuali di spesa per politiche e per aggregati territoriali dell’UE.

Figura 2 - La ripartizione della spesa europea per le sette politiche (valori percentuali su totale spesa pubblica europea)



Fonte: nostre elaborazioni

Tabella 3 - Spesa per politiche negli aggregati territoriali dell’Ue

| Politiche                                 | Ue-10 | Ue-2  | Ue-15 | Ue-15 Nord | Ue-15 Continentale | Ue-15 Sud | Ue-27 |
|---|-------|-------|-------|------------|--------------------|-----------|-------|
| Capitale umano e assist. tecnica          | 4,3   | 7,1   | 3,7   | 2,4        | 2,8                | 5,2       | 4,1   |
| Ricambio generazionale                    | 9,3   | 3,5   | 5,2   | 2,8        | 4,9                | 6,9       | 6,0   |
| Politiche strutturali                     | 26,1  | 32,0  | 21,4  | 6,1        | 21,1               | 31,1      | 23,4  |
| Qualità della produzione e dei prodotti   | 1,5   | 1,2   | 0,9   | 0,1        | 0,5                | 1,7       | 1,0   |
| Politiche agroambientali                  | 31,5  | 22,3  | 46,0  | 73,2       | 48,3               | 27,0      | 40,6  |
| Politiche forestali                       | 5,6   | 4,2   | 7,2   | 3,3        | 3,4                | 12,9      | 6,5   |
| Diversific., ql. della vita, svil. locale | 21,8  | 29,5  | 15,7  | 12,1       | 18,9               | 15,1      | 18,3  |
| Totale spesa pubblica                     | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0      | 100,0              | 100,0     | 100,0 |

Fonte: nostre elaborazioni

In generale, si conferma una netta divergenza in termini di distribuzione della spesa per le politiche agro-ambientali a scapito di quelle strutturali soprattutto nei paesi del nord Europa e, ma già in una posizione intermedia, negli Stati membri del centro del continente. Quanto alle altre politiche, quella forestale aumenta notevolmente nei paesi mediterranei rispetto al resto dell’Unione. La spesa per la politica del ricambio generazionale tende ad essere più elevata nei nuovi Stati membri dell’Europa orientale seguiti da quelli mediterranei. Così la spesa per la crescita del capitale umano e l’assistenza tecnica tende ad essere più elevata nei nuovi Stati membri. Quanto alla politica per la qualità delle produzioni essa è bassa dappertutto, ma è addirittura irrilevante nei paesi del centro e soprattutto del nord Europa.

### L’erogazione della spesa

In tabella 4 sono presentati i dati relativi al cosiddetto “stato di attuazione” della politica di sviluppo rurale in Europa, considerando i pagamenti effettuati dagli Stati membri al termine del 2008 e del 2009 e il rapporto tra questi e la spesa programmata dal Fears rispettivamente per il biennio 2007-2008 (Commissione europea, 2009) e per il triennio 2007-2009<sup>4</sup> (in grassetto i valori delle Regioni sopra la media europea).

A livello europeo, si è spesa poco più della metà di quanto previsto e autorizzato (54%) per i primi tre anni di programmazione. Osservando gli aggregati si osserva come il ritardo nell’attuazione si concentri negli Stati membri dell’est e

del sud dell'Europa. La generalità degli Stati membri del centro e del nord presenta invece una capacità di attuazione più elevata della politica di sviluppo rurale. In altre parole, i ritardi si concentrano nei Paesi membri nei quali si concentrano più fondi in quanto sono più presenti le Regioni convergenza. Mentre però il ritardo considerevole nei nuovi Stati membri (a parte le migliori performance della Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Lituania) può trovare una possibile spiegazione nella scarsa esperienza nella gestione di fondi europei accumulata nel tempo invece dai vecchi paesi membri dell'UE-15, più difficile è spiegare il ritardo di paesi come l'Olanda, l'Italia, la Grecia e il Portogallo. Certamente comunque nel caso italiano le difficoltà si spiegano anche con la numerosità e diversità dei Psr del Paese, che ha comportato maggiore frammentazione e differenziazione, oltre che più elevate difficoltà di coordinamento. Le stesse ragioni, all'incontrario, possono spiegare invece le migliori performance di paesi come la Danimarca, il Belgio e l'Irlanda, o della stessa Francia, dove la gestione è stata unitaria e il coordinamento centrale molto forte.

**Tabella 4** - Stato di avanzamento della spesa per la politica di sviluppo rurale

|                 | Dichiarazioni di spesa a fine 2008 | Dichiarazioni di spesa a fine 2009 | Dichiarazioni di spesa 2008/ spesa programmata 2007-2008 | Dichiarazioni di spesa 2009/ spesa programmata 2007-2009 |    |
|-----------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|----|
|                 | Mln €                              | Mln €                              | %  | %  |    |
| Nord            | DK                                 | 89,3                               | 131,0  | 69   | 89 |
|                 | FI                                 | 449,5                              | 627,5  | 69   | 66 |
|                 | IE                                 | 734,8                              | 894,1  | 101  | 86 |
|                 | SE                                 | 409,8                              | 459,8  | 72   | 74 |
|                 | UK                                 | 635,8                              | 869,3  | 70   | 49 |
| Centrale        | AT                                 | 970,0                              | 1.092,4  | 79   | 81 |
|                 | BE                                 | 100,2                              | 151,5  | 78   | 90 |
|                 | DE                                 | 1.434,8                            | 1.975,9  | 60   | 74 |
|                 | FR                                 | 1.591,6                            | 2.112,7  | 85   | 74 |
|                 | LU                                 | 22,9                               | 32,9   | 81   | 80 |
|                 | NL                                 | 47,0                               | 77,4   | 33   | 34 |
| Sud             | ES                                 | 667,9                              | 1.098,6  | 43   | 52 |
|                 | GR                                 | 437,9                              | 591,8  | 47   | 43 |
|                 | IT                                 | 630,4                              | 901,7  | 28   | 35 |
|                 | PT                                 | 441,4                              | 580,4  | 39   | 45 |
| Ue-10           | CY                                 | 15,8                               | 26,6   | 31   | 36 |
|                 | CZ                                 | 322,8                              | 552,8  | 41   | 63 |
|                 | EE                                 | 47,9                               | 119,0  | 25   | 40 |
|                 | HU                                 | 306,7                              | 647,6  | 28   | 54 |
|                 | LT                                 | 94,9                               | 308,3  | 19   | 54 |
|                 | LV                                 | 71,1                               | 155,1  | 24   | 34 |
|                 | MT                                 | nd                                 | 3,4  | 0  | 13 |
|                 | PL                                 | 1.061,9                            | 1.890,4  | 27   | 43 |
|                 | SK                                 | 213,9                              | 387,1  | 36   | 60 |
|                 | SI                                 | 143,2                              | 216,1  | 49   | 68 |
| Ue-2            | BG                                 | 82,4                               | 185,2  | 14   | 24 |
|                 | RO                                 | 109,7                              | 565,9  | 10   | 28 |
| <b>Ue-27</b>    | <b>11.133,5</b>                    | <b>16.654,8</b>                    | <b>46</b>  | <b>54</b>  |    |
| <b>Ue-10</b>    | <b>2.278,1</b>                     | <b>4.306,4</b>                     | 29   | 45   |    |
| <b>Ue-2</b>     | <b>192,1</b>                       | <b>751,2</b>                       | 11   | 38   |    |
| <b>Ue-15</b>    | <b>8.663,3</b>                     | <b>11.597,2</b>                    | 59   | 60   |    |
| <b>Nord</b>     | <b>2.319,2</b>                     | <b>2.981,7</b>                     | 78   | 66   |    |
| <b>Centrale</b> | <b>4.166,5</b>                     | <b>5.442,9</b>                     | 72   | 74   |    |
| <b>Sud</b>      | <b>89,3</b>                        | <b>3.172,6</b>                     | 37   | 43   |    |

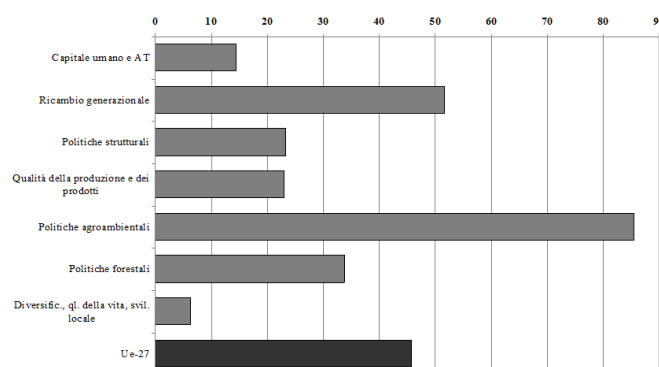
Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione europea 2010

Nella figura 3 è presentata una visualizzazione per politiche dello stato di avanzamento della spesa per la politica di sviluppo rurale a livello europeo considerando i pagamenti fino a dicembre 2008. L'immagine evidenzia come sia soprattutto la spesa per le politiche agro-ambientali a procedere speditamente, seguita dalla politica per il ricambio generazionale, mentre nella generalità delle altre politiche si registrano ritardi e difficoltà di realizzazione. Alcune politiche, che pure costituivano delle novità positive della programmazione 2007-2013 (si pensi a quelle per il miglioramento del capitale umano o per la qualità delle produzioni) sono particolarmente in difficoltà. Nella posizione peggiore si colloca la politica della

diversificazione, della qualità della vita e dell'approccio Leader per la quale la spesa erogata si attesta intorno al solo 7% delle disponibilità per il biennio.

Si possono cercare delle spiegazioni di questa situazione. Le politiche in posizione migliore (agro-ambiente, ricambio generazionale) oltre ad accogliere le misure tradizionali dello sviluppo rurale, sono anche quelle la cui attivazione ha richiesto minore sforzo amministrativo e sulle quali si concentra gran parte delle misure a premio. A conferma di questa tendenza, la terza politica in ordine di attivazione di spesa è quella forestale, anch'essa con una forte concentrazione di misure a premio. Le politiche strutturali, della qualità, e della diversificazione sono invece più articolate e differenziate; esse presuppongono spesso tempi amministrativi considerevoli, tempi allungati fin dalla predisposizione del bando, per la valutazione delle domande e per la messa in opera dei progetti. Meno giustificato è il ritardo relativo alla politica del capitale umano e dell'assistenza tecnica che accoglie misure la cui implementazione non presenta livelli di complessità paragonabili a quelli delle tre politiche ora citate. D'altra parte, circa la metà della spesa per la politica del capitale umano è rappresentata dall'assistenza tecnica (misura 511) che ha, tra gli altri, il compito di supportare la (ri)qualificazione del personale regionale preposto all'amministrazione della stessa politica di sviluppo rurale.

**Figura 3** - Rapporto tra spesa erogata e spesa programmata 2007-2008 - Valori percentuali



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea

### Considerazioni conclusive

Questo studio ha offerto una lettura complessiva della politica di sviluppo rurale in Europa evidenziandone la complessità, l'articolazione e le generalizzate difficoltà di realizzazione. Pur affrontando l'esame della spesa a livello aggregato, la ricerca svolta ha fornito una visione generale delle scelte strategiche degli Stati membri e costituisce un'analisi preliminare sulla quale basare un opportuno approfondimento sui singoli Psr. Seppure la coerenza tra Psn e Psr sia imposta dai regolamenti comunitari, occorre tener presente che 88 Psr equivalgono ad altrettante differenti visioni della politica di sviluppo rurale, a prescindere dal livello nazionale o regionale della amministrazione che gestisce i fondi.

Inoltre, e questo vale in particolare per l'Italia, se da un lato la regionalizzazione della politica dà attuazione al principio di sussidiarietà, dall'altro implica certamente un notevole carico amministrativo aggiuntivo in capo alle istituzioni regionali, nazionali e comunitarie, considerate le articolate procedure previste per la programmazione, modifica e approvazione dei programmi, nonché per il monitoraggio e la valutazione.

### Note

<sup>1</sup> Oltre alle 40 misure disponibili per tutta l'UE e all'assistenza tecnica, occorre considerare ulteriori 5 misure di natura transitoria. Due di queste sono specifiche



per i 12 nuovi Stati membri: 141 - sostegno alle aziende agricole di semisussistenza in via di ristrutturazione; 142 - costituzione di associazioni di produttori. Altre due sono specifiche per Bulgaria e Romania: 143 - fornitura di servizi di consulenza e divulgazione; 611 - "complemento ai pagamenti diretti" come stabilito dall'allegato VIII dell'atto di adesione della Bulgaria e della Romania e definito dalla decisione della Commissione (Regolamento (CE) n. 434/2007). L'ultima misura, la 144, riguarda la ristrutturazione delle aziende agricole a seguito delle riforme Ocm.

<sup>2</sup> Dec. 2007/383/CE della Commissione del 1 giugno 2007. La quota minima da riservare alle Regioni convergenza non impedisce alle Regioni stesse di stabilire importi maggiori. A questo riguardo due esempi: la Spagna ha pianificato di spendere una cifra superiore a quanto imposto dalla Commissione, diversamente l'Italia si è tenuta sulla soglia minima. Altro elemento da considerare riguarda il fatto che Romania, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Malta e Slovenia comprendono soltanto Regioni convergenza.

<sup>3</sup> L'analisi per "politiche", fa riferimento allo studio dei Psr Italiani nella pubblicazione del Gruppo 2013 dove, ai fini dell'analisi, la politica di sviluppo rurale è studiata aggregando le misure in sette politiche:

(a) *Politica della formazione e dell'assistenza tecnica*: raccoglie le misure dell'aggregato 1.1 dell'asse 1 "intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il capitale umano" (ad esclusione di quelle per insediamento giovani e prepensionamento), la spesa per "assistenza tecnica" e la 143 "fornitura di servizi di consulenza e divulgazione";

(b) *Politica del ricambio generazionale*: è costituita dalle due misure 112 "insediamento di giovani agricoltori" e 113 "prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli";

(c) *Politica strutturale*: è costituita dall'insieme delle misure dell'aggregato 12 dell'asse 1 "intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione" ad esclusione della 122 esplicitamente orientata al settore forestale e la 141 "sostegno alle aziende agricole di semisussistenza in via di ristrutturazione";

(d) *Politica della qualità alimentare*: questo aggregato raccoglie le tre misure 13 dell'asse 1 "intese a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli" e la 142 "costituzione di associazioni di produttori";

(e) *Politica agro-ambientale*: è compresa esclusivamente nell'asse 2 e raccoglie tutte le sei misure dell'aggregato 21 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli";

(f) *Politica forestale*: comprende tutte le misure dell'aggregato 22 dell'asse 2 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali" più la misura 122. "accrescimento del valore economico delle foreste";

(g) *Politica per la diversificazione, la qualità vita e l'approccio Leader*: si tratta della politica dalle connotazioni più territoriali che settoriali che comprende i due assi 3 e 4.

<sup>4</sup> La spesa programmata per il triennio 2007-2009 è stata calcolata sulla base dei 3/4 degli stanziamenti di spesa degli Stati membri per il periodo 2007-2010.

#### Riferimenti Bibliografici

- Sotte F. (a cura di), La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.
- Camaioni B., Sotte F., The rural development programs 2007-13 of the Italian regions. A quali-quantitative analysis, 109th EAAE Seminar, Viterbo, 2008
- European Commission (2009), Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2009 [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/index_en.htm)



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

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

## La multifunzionalità nel programma di sviluppo rurale 2007-13 della Toscana

Caterina Contini, in Agrireregionieuropa n.20, Marzo 2010

### Introduzione

L'analisi delle modalità con cui le politiche europee e nazionali a favore della multifunzionalità vengono recepite a livello regionale rappresenta un aspetto di particolare interesse in quanto dalla programmazione regionale dipende l'efficacia del supporto a pratiche e sistemi agricoli con alto grado di multifunzionalità.

Il presente intervento si propone di confrontare le specificità delle azioni finanziate dal programma di sviluppo rurale (Psr) della Regione Toscana con gli obiettivi di tutela della multifunzionalità, così come emergono dai recenti regolamenti europei e dai documenti della Commissione (Commissione Europea 2003, Consiglio dell'Unione Europea 2005, Consiglio dell'Unione Europea 2006, Commissione Europea 2009).

In maniera necessariamente semplificata, tali obiettivi possono essere ricondotti alle tre dimensioni della multifunzionalità.

- Dimensione economica: sostegno alla funzione produttiva, alla generazione di reddito e occupazione nelle aree rurali; promozione dell'integrazione tra attività e processi produttivi del territorio.
- Dimensione ambientale: sostegno alla funzione di mantenimento della qualità dell'ambiente, conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, conservazione della biodiversità e, più in generale, valorizzazione delle risorse naturali locali.
- Dimensione sociale: sostegno al ruolo dell'agricoltura nell'ambito del mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socioculturali rurali, dell'erogazione di servizi di tipo ricreativo, didattico e terapeutico.

È possibile individuare una relazione tra i suddetti obiettivi e i primi tre assi del Psr; infatti, l'Asse 1 "Migliorare la competitività del settore agricolo e forestale" (che assorbe il 39% delle risorse disponibili) comprende azioni principalmente rivolte al sostegno della funzione economica dell'agricoltura, l'Asse 2 "Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale" (con il 40% delle risorse) è rivolto alla funzione ambientale, mentre l'Asse 3 "Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia" (11% delle risorse) è diretto alla promozione della funzione sociale. Tuttavia, la promozione di tali funzioni non si concretizza solamente attraverso le misure del corrispondente asse, ma anche con misure contenute negli altri assi, poiché gli elementi che compongono la multifunzionalità sono talmente interconnessi da rendere il sostegno alle diverse funzioni dell'agricoltura un obiettivo trasversale. Tale trasversalità prende forma con il quarto Asse (Asse Leader), volto al rafforzamento delle risorse endogene e della capacità progettuale locale, che può essere interpretato come punto di intersezione tra le diverse dimensioni della multifunzionalità.

### Azioni a sostegno della multifunzionalità

Passando all'analisi più dettagliata del piano finanziario, emerge come il Psr toscano abbia destinato a misure che promuovono la multifunzionalità dell'agricoltura ben il 56% delle risorse totali, percentuale da ritenersi rilevante, anche in considerazione del fatto che i desiderata espressi dagli agricoltori in fase di elaborazione del programma di sviluppo rurale erano principalmente rivolti verso investimenti produttivi. Tale percentuale deriva dalla somma degli stanziamenti delle misure 111, 114, 132, 133, 211, 212, 214, 216, 221, 223, 226, 227, 311 nelle quali, come verrà illustrato nei prossimi capoversi,

comparare significativamente la promozione della multifunzionalità (Tabella 1).

**Tabella 1** - Regione Toscana - Piano Finanziario PSR 2007-13 in cui le misure a sostegno della multifunzionalità sono indicate con un asterisco

| Asse | Misura |   | Spesa pubblica   |                          |                 |   |
|------|--------|---|--|--------------------------|-----------------|---|
|      |        |   | (€)  | % su tot. spesa pubblica | % su spesa Asse |   |
| I    | 111*   | Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione   | 12.100.000   | 1                        | 4               |   |
|      | 112    | Insediamiento di giovani agricoltori  | 45.000.000   | 5                        | 14              |   |
|      | 113    | Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli   | 8.200.000  | 1                        | 3               |   |
|      | 114*   | Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali  | 15.000.000   | 2                        | 5               |   |
|      | 121    | Ammodernamento delle aziende agricole   | 104.758.750  | 12                       | 32              |   |
|      | 122    | Migliore valorizzazione economica delle foreste   | 25.000.000   | 3                        | 8               |   |
|      | 123    | Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali   | 50.000.000   | 6                        | 15              |   |
|      | 124    | Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale                           | 10.000.000   | 1                        | 3               |   |
|      | 125    | Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura                        | 34.000.000   | 4                        | 11              |   |
|      | 132*   | Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare  | 14.000.000   | 2                        | 4               |   |
|      | 133*   | Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentari | 5.000.000  | 1                        | 2               |   |
|      | II     | 211*  | Indennità a favore delle zone montane  | 11.000.000               | 1               | 3 |
|      |        | 212*  | Indennità a favore di agricoltori in zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane | 11.000.000               | 1               | 3 |
| 214* |        | Pagamenti agro-ambientali   | 204.500.000  | 24                       | 61              |   |
| 215  |        | Pagamenti per il benessere degli animali  | 5.000.000  | 1                        | 1               |   |
| 216* |        | Sostegno agli investimenti non produttivi   | 5.000.000  | 1                        | 1               |   |
| 221* |        | Imboschimento di terreni agricoli   | 38.343.405   | 5                        | 11              |   |
| 223* |        | Primo imboschimento di terreni non agricoli   | 2.800.000  | 0                        | 1               |   |
| 225  |        | Stabilità ecologica delle foreste   | 6.841  | 0                        | 0               |   |
| 226* |        | Ricostruzione del potenziale forestale ed introduzione di interventi preventivi   | 43.000.000   | 5                        | 13              |   |
| 227* |        | Sostegno agli investimenti non produttivi   | 14.995.209   | 2                        | 4               |   |
| III  | 311*   | Diversificazione in attività non agricole   | 88.106.818   | 10                       | 100             |   |
| IV   | 411    | Competitività   | 5.034.680  | 1                        | 6               |   |
|      | 413    | Qualità della vita/diversificazione   | 63.688.830   | 8                        | 76              |   |
|      | 421    | Cooperazione interterritoriale e transnazionale   | 7.635.945  | 1                        | 9               |   |
|      | 431    | Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione  | 7.552.023  | 1                        | 9               |   |

Fonte: PSR Regione Toscana 2007-13

Essa non comprende, invece, le risorse del quarto Asse che potenzialmente contribuiscono a finanziare il supporto alla multifunzionalità, attraverso la valorizzazione del territorio e dei

prodotti locali. È il caso delle azioni 411 e della 413 (9% del totale) delle quali, tuttavia, non è possibile identificare la quota destinata alla valorizzazione della multifunzionalità. È comunque importante rilevare come l'Asse 4, avendo tra gli obiettivi il miglioramento della *governance*, rappresenti un elemento essenziale per il rafforzamento della partecipazione dei portatori di interesse alla progettazione locale, aspetto imprescindibile per la realizzazione di percorsi di promozione di un'agricoltura multifunzionale.

Più in particolare, il Psr della Regione Toscana riconosce alla diversificazione aziendale un ruolo strategico nel processo di valorizzazione commerciale delle funzioni non tradizionalmente di mercato dell'agricoltura. Tale importanza viene sostenuta nell'ambito degli obiettivi della misura 311 in cui si afferma che è proprio attraverso la differenziazione che si può "esaltare il ruolo multifunzionale delle aziende agricole, creando nuove opportunità di reddito e di occupazione". Il rilievo che la Regione Toscana attribuisce alla diversificazione viene confermato dallo stesso ammontare di risorse destinate al sostegno di questa attività, da considerarsi elevato sia in termini assoluti, sia in relazione agli stanziamenti delle altre regioni italiane.

All'interno dell'Asse 3, la Regione ha scelto di finanziare interventi finalizzati allo sviluppo di attività socio-assistenziali, alla produzione di energia da fonti rinnovabili, alla valorizzazione dei mestieri tradizionali e delle attività sportive connesse alle risorse naturali, paesaggistiche e delle tradizioni locali.

Nell'ambito della diversificazione, spicca l'attività agrituristica. Gli agriturismi toscani rappresentano il 23% del totale italiano (Agriturist 2008) e costituiscono un punto di forza della Toscana. Essi infatti, oltre a fornire una importante integrazione al reddito degli agricoltori, favoriscono la valorizzazione dei prodotti agricoli, attraverso la loro associazione all'immagine dei luoghi e del territorio che i visitatori si trovano ad apprezzare durante il soggiorno in azienda.

Vista l'elevata presenza degli agriturismi in Toscana, nel Psr non viene finanziato il recupero di nuove strutture a fini ricettivi, ma la qualificazione degli esercizi presenti attraverso, per esempio, la realizzazione di attività ricreative con animali, di agriturismo o di servizi per disabili.

In questo contesto, l'agriturismo, in sinergia con le altre risorse del territorio, come i prodotti tipici, il patrimonio artistico e culturale, il paesaggio e l'ambiente naturale, rappresenta la base per la realizzazione del modello di sviluppo toscano.

Altre azioni a supporto della multifunzionalità dell'agricoltura si ritrovano nell'Asse 1 e riguardano la formazione professionale (mis. 111) e la consulenza (mis. 112) per la diffusione delle conoscenze relative alla promozione della biodiversità, al mantenimento degli habitat e del paesaggio, all'uso sostenibile delle acque e del suolo e alla riduzione di gas serra. Contemporaneamente, le misure 111 e 112 promuovono lo sviluppo delle risorse umane in relazione al raggiungimento di una competitività basata sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, perseguibile attraverso la messa a punto di strategie innovative che consentano di valorizzare i servizi ambientali e sociali offerti dalle imprese.

Sempre all'interno dell'Asse 1, il sostegno alla multifunzionalità si realizza con la promozione di sistemi di qualità alimentare, per mezzo dei quali il valore del prodotto viene associato al ruolo che l'agricoltura assolve nel mantenimento delle tradizioni, dell'identità e della cultura rurale, come nel caso delle produzioni tipiche (Dop, Stg e Doc) sulle quali la Toscana ha puntato la propria strategia di sviluppo. In alternativa, la valorizzazione delle produzioni può essere legata alla eco-compatibilità del processo, come nel caso della certificazione biologica (mis. 132 e 133).

I pagamenti mirati per il sostegno delle esternalità positive dell'agricoltura riguardano invece l'Asse 2 e si rivolgono ai servizi ambientali dell'agricoltura, quali la conservazione del patrimonio paesaggistico, la difesa idrogeologica e la tutela della biodiversità. A questo riguardo è interessante notare l'affermarsi dell'importanza della tutela della biodiversità rispetto alla precedente programmazione. In particolare nella mis. 214, alla

quale sono destinate le maggiori dotazioni finanziarie, la cura della biodiversità viene realizzata in due modi: come obiettivo diretto del sostegno (azioni b1 e b2: conservazione delle risorse genetiche animali e vegetali), e come beneficio indiretto, conseguente all'adozione di pratiche con basso impatto ambientale (azione a1 e a2: agricoltura biologica e integrata). Allo stesso modo, anche la mis. 216 concorre alla salvaguardia della biodiversità, ma in questo caso il riferimento ai servizi non di mercato forniti dall'agricoltura riguarda interventi di recupero di elementi del territorio connessi all'attività agricola, come le siepi o i muretti a secco.

Sempre nell'ambito delle funzioni ambientali, particolare attenzione è rivolta al settore forestale dove il peso delle funzioni non di mercato prevale sulle quelle economiche e dove è anche più facile riconoscere i servizi ambientali e sociali offerti. In particolare, al settore forestale si attribuiscono la funzione di valorizzazione del paesaggio, la tutela dell'erosione e la lotta ai cambiamenti climatici. In questo quadro, il contributo alla gestione multifunzionale del bosco si esplica attraverso le misure di rimboscimento (mis. 221 e 223) che complessivamente assorbono il 10% del finanziamento totale. Inoltre, si nota come agli aspetti ambientali si affianchino la funzione ricreativa, turistica e sociale del bosco promosse dalla mis. 227, attraverso la realizzazione di aree di svago (aree picnic e panoramiche) o aree didattiche (giardini botanici e tutela di alberi monumentali).

## Uno sguardo agli aspetti territoriali

Un aspetto di fondamentale importanza per la promozione della multifunzionalità è la diffusione su scala territoriale delle pratiche connesse all'erogazione delle funzioni dell'agricoltura nelle singole unità produttive. Tale considerazione è particolarmente evidente per alcune funzioni ambientali, come la valorizzazione del paesaggio, la tutela della biodiversità e il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico, dove l'azione di una singola impresa non raggiunge un impatto significativo. Essa è comunque valida anche per funzioni di carattere socio-economico, dove la diffusione su larga scala delle iniziative consente di amplificare i vantaggi che si avrebbero per iniziative a carattere individuale. È in questo senso che va interpretata l'attribuzione di priorità per l'accesso alle misure che il Psr della Toscana assegna a coloro che realizzano programmi integrati territoriali (Pit), iniziativa che avrebbe potuto contribuire a rafforzare la dimensione territoriale del Psr ma che è stata purtroppo trascurata nelle procedure attuative, per lo meno nella prima fase della programmazione. D'altra parte, il rafforzamento della dimensione territoriale implicherebbe anche il riconoscimento di un soggetto capofila del programma integrato (individuabile, per esempio, nelle associazioni di produttori o nelle cooperative) al quale indirizzare il sostegno che, altrimenti, continuerebbe a seguire una logica basata sulla negoziazione a livello individuale con il singolo imprenditore. Va da sé, che la pubblica amministrazione abbia comunque più dimestichezza nel gestire una politica diretta alle singole imprese, piuttosto che promuovere progetti di carattere territoriale. In questo contesto, il rafforzamento di un approccio territoriale richiederebbe una notevole attenzione alla formazione di figure professionali in grado di coordinare progetti di carattere territoriale e di integrare i diversi strumenti disponibili a livello delle politiche per lo sviluppo rurale.

Un altro aspetto essenziale per la promozione della multifunzionalità è dato dalla caratterizzazione del territorio sulla base della diversa attitudine dell'agricoltura a realizzare la produzione dei servizi di tipo ambientale e sociale. Per il raggiungimento dell'obiettivo di massima valorizzazione della multifunzionalità agricola è infatti indispensabile disporre di strumenti di selezione in grado di distinguere le diverse agricolture, in modo da poter indirizzare il sostegno sulla base delle caratteristiche territoriali. In questa prospettiva, la zonizzazione del territorio, al fine di definire contesti

relativamente omogenei in termini di "valore" delle singole produzioni non di mercato, è un aspetto fondamentale per la corretta messa a punto degli strumenti di politica agraria in relazione alla multifunzionalità. A questo riguardo, il Psr 2007-13 della Regione Toscana si propone di migliorare la selettività degli interventi attraverso il ricorso alla zonizzazione. A titolo esemplificativo, all'interno dell'Asse 3, la misura 311 viene attuata prevalentemente in aree rurali in declino, nell'Asse 2 si nota come il sostegno all'agricoltura biologica si concentri in aree di particolare importanza ambientale (Sic, Zps, Sir, zone vulnerabili in rapporto alla direttiva nitrati). Allo stesso modo, il sostegno all'imboschimento dei terreni agricoli è indirizzato prioritariamente ad aree caratterizzate da bassa copertura boschiva o che superano una determinata pendenza.

Sempre in relazione all'importanza di orientare il sostegno alla multifunzionalità rispetto alle caratteristiche territoriali, l'attivazione dei piani locali di sviluppo rurale da parte della Regione Toscana rappresenta un tassello significativo in questo senso in quanto, attraverso il riconoscimento di una certa discrezionalità ai soggetti locali nella realizzazione delle misure del PSR, essa favorisce l'attivazione di percorsi mirati rispetto alle specifiche attitudini del territorio.

## Riflessioni conclusive

L'analisi del PSR 2007-13 della Regione Toscana mette in evidenza come la valorizzazione della multifunzionalità venga recepita nella programmazione regionale, sia in termini di risorse stanziare, sia in termini di organizzazione del programma. L'efficacia del sostegno alla multifunzionalità, tuttavia, potrebbe essere accresciuta attraverso un rafforzamento dell'approccio territoriale, soprattutto per quanto riguarda la promozione di progetti a carattere collettivo. Inoltre, un punto critico dell'attuale programmazione può essere rappresentato dall'assenza all'interno del Psr di una definizione operativa di multifunzionalità che sia di riferimento per l'individuazione di obiettivi, azioni e risultati relativi alla promozione delle funzioni non di mercato dell'agricoltura. Un miglior inquadramento della multifunzionalità all'interno degli obiettivi del Psr consentirebbe di rafforzare l'efficacia del sostegno alle funzioni sociali e ambientali dell'agricoltura, collegando in modo organico e strutturato obiettivi e azioni e favorendo, allo stesso tempo, la valutazione dei risultati.

## Riferimenti bibliografici

- Agriturist (2008) Domanda e offerta di agriturismo per regione - aprile 2008 < <http://www.agriturist.it/agriturist.php?IdCategoria=4&IdSottomenu=53&IdSottoSottoMenu=907>>
- Commissione Europea (2003) Second European Conference on Rural Development, 12-14 November 2003, Salzburg < [http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/proceedings_en.pdf)>
- Commissione Europea (2009) Why we do need a common agricultural policy, discussion Paper by DG agriculture and rural development <[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf)>
- Consiglio dell'Unione Europea (2005) Regolamento (CE) 1698/2005 < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:it:PDF>>
- Consiglio dell'Unione Europea (2006) Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (2006/144/CE) < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:IT:PDF>>
- Regione Toscana (2009) Programma di Sviluppo Rurale della Toscana 2007-2013 < [http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/14/949d59d7e38307933d5cdd5ade5e5289\\_psrversione5impaginata.pdf](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/14/949d59d7e38307933d5cdd5ade5e5289_psrversione5impaginata.pdf)>



## L'attivazione dei Progetti integrati territoriali in Toscana: una proposta operativa di "progettazione forte"

Giaime Berti, Massimo Rovai, Francesco Di Iacovo, in Agrireregionieuropa n.20, Marzo 2010

### Il paradigma dello sviluppo rurale: integrazione e partecipazione\*<sup>1</sup>

Con l'affermarsi del cosiddetto "new rural paradigm" (Oecd, 2006), l'UE ha progressivamente sviluppato un nuovo approccio "place based" alle politiche agricole, di tipo multisettoriale e territoriale, che affianca le tradizionali politiche di intervento sui mercati con l'obiettivo di identificare e sfruttare le specifiche potenzialità di sviluppo delle singole aree rurali. Il nuovo paradigma dello sviluppo rurale adotta un modello di politica economica per la campagna che impone dei cambiamenti con riferimento agli obiettivi, ai settori di intervento, agli strumenti e agli attori coinvolti (tabella 1), distinguendosi dal tradizionale "modello agrarista" (De Benedictis, De Filippis, 1998) basato su un intervento pubblico per la campagna finalizzato alla specializzazione dell'ambiente rurale nella produzione di alimenti (Basile, Romano, 2002).

Il nuovo modello di politica "place based" (Oecd; p. 106), da una parte, richiede importanti cambiamenti nelle modalità di ideazione e implementazione delle politiche, dall'altra, meglio si adatta alle problematiche complesse che la transizione delle aree rurali si trova ad affrontare nell'intento di promuovere risposte nuove ai bisogni che le popolazioni pongono dal punto di vista alimentare, riguardo l'erogazione di servizi ambientali e sociali. Nel nuovo corso, assume un ruolo centrale la dimensione locale, la cui importanza emerge: (a) dall'esigenza di definire aree target; (b) dalla necessità di integrare risorse e conoscenze tra settore pubblico e privato; (c) ed infine dall'esigenza di condividere in una logica multi-competente e multi attoriale la visione del territorio, le strategie e gli obiettivi di sviluppo rurale.

Tabella. 1 - Nuovo modello di politica di sviluppo delle aree rurali

|                             | Vecchio approccio                                     | Nuovo approccio  |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Obiettivi</b>            | Eguaglianza, reddito agricolo, competitività agricola | Competitività delle aree rurali, valorizzazione degli asset locali, sfruttamento delle risorse inutilizzate)                 |
| <b>Settori chiave</b>       | Agricoltura   | Vari settori dell'economia rurale (ex. Turismo locale, manifattura, industria ICT...)  |
| <b>Principali strumenti</b> | Sussidi   | Investimenti   |
| <b>Attori principali</b>    | Governi nazionali, agricoltori                        | Tutti i tipi di governo (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) diversi stakeholders locali (pubblici, privati, ONG) |

Fonte - OECD (2006), p.15

Partecipazione, integrazione, partenariato e animazione sono, quindi, le parole chiave per la programmazione e l'implementazione delle politiche di sviluppo rurale così come per dare spessore allo sviluppo di un'agricoltura multifunzionale. Concetti, questi, per molti versi noti e dibattuti, sebbene tutt'altro che scontati nella concreta applicazione delle politiche, anche in Italia.

Peraltro, la nuova programmazione dello sviluppo rurale contiene in sé dei germi positivi. In quest'ottica l'inserimento

dell'approccio Leader nella politica dello sviluppo rurale come Asse metodologico orizzontale e la possibilità di realizzare una progettazione integrata offerta dal Piano strategico nazionale (Psn), rafforzano la logica integrativa e di programmazione e progettazione dal basso all'interno dei Piani di sviluppo rurale (Psr).

La difficoltà di agire una programmazione integrata, però, trova riscontro nello scarso successo che la proposta del PSN sembra avere avuto nelle programmazioni regionali.

### I Progetti integrati territoriali nell'esperienza nazionale

#### Lo stato dell'arte

Come noto, il Psn prevede due tipologie di azioni integrate che possono riferirsi sia a misure di un singolo Asse, sia ad una combinazione di misure di Assi diversi: (a) i pacchetti di misure per l'impresa; (b) i progetti integrati di filiera (Pif) e i progetti integrati territoriali (Pit), lasciando ampi margini di manovra alle singole Regioni sia sulla concettualizzazione (finalità e contenuti) che sulla loro traduzione operativa. I pacchetti di misure per l'impresa prevedono una modalità di accesso alle risorse attraverso l'adozione combinata di diverse misure da parte delle singole aziende. Diversamente, i progetti integrati territoriali o di filiera hanno una natura interaziendale e comunque hanno la finalità di coordinare l'azione di più soggetti (privati e pubblici) esistenti in un dato territorio e/o in una data filiera (Mipaf, 2007; p. 55) in una strategia condivisa.

#### Cosa dovrebbe essere un Pit?

Il Pit può essere definito come un progetto di natura strategica, promosso da un partenariato locale pubblico-privato, finalizzato a sostenere, in un ambito territoriale delimitato, un insieme organico e coerente di azioni capaci di convergere verso un obiettivo comune riguardante specifiche tematiche, in particolare, quelle che richiedono un'azione collettiva (come quella ambientale di conservazione e miglioramento del paesaggio, biodiversità, tutela risorsa suolo, ecc.) o quelle innovative, che trascendono la singola azienda e vedono l'interazione dinamica di più attori del territorio, come nel caso dell'agricoltura sociale.

L'obiettivo del Pit è, quindi, il consolidamento di buone pratiche di governance locale in ambiti innovativi e coerenti con gli obiettivi e le strategie del Psr. In tal senso, il Pit può: (a) coinvolgere e aggregare attori economici, sociali e istituzionali diversi attorno ad una specifica problematicità o opportunità e, quindi, consolidare e valorizzarne il ruolo sul territorio; (b) promuovere processi partecipativi in grado di individuare e attuare soluzioni strategiche per lo sviluppo sostenibile del territorio rurale; (c) sviluppare l'innovazione organizzativa e gestionale; (d) incrementare il valore aggiunto dei singoli interventi interessati.

Tali obiettivi possono trovare realizzazione attraverso l'"integrazione interna" al Psr di un insieme di azioni riconducibili a misure dei tre Assi 1, 2 e 3, e la promozione di una "integrazione esterna" con progetti e iniziative riconducibili ad altri ambiti di programmazione e progettazione esterne allo stesso Psr.

#### I modelli attuativi adottati

Guardando allo stato di attuazione, la prima considerazione di un certo rilievo riguarda lo scarso appeal dello strumento, ad oggi, solo sei Regioni hanno attivato i PIT (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Veneto, Lombardia, Calabria, Liguria, Campania).

Secondariamente, dato l'ampio margine di manovra offerto dal PSN, nelle varie Regioni si riscontrano diversi modelli di riferimento, obiettivi e modalità di attuazione. Esiste comunque

un aspetto centrale e problematico che accomuna le esperienze regionali di progettazione integrata ed è rappresentato dalla difficoltà di superare nella pratica una logica che vede il Pit come una semplice sommatoria di azioni individuali (Berti *et al.*, 2009).

Le procedure amministrative, almeno in Italia, non offrono molti margini di manovra. Le risorse finanziarie, ad esempio, non possono essere mediate ma devono essere direttamente assegnate ai beneficiari delle singole domande di aiuto. Pertanto, il vincolo amministrativo non aiuta a costruire dei Pit che siano dei veri “progetti collettivi” e, soprattutto, non aiuta ad individuare e sperimentare soluzioni innovative. Nell’ambito di questo limitato spazio di azione, è tuttavia possibile identificare – operando con un certo livello di semplificazione – due modelli attuativi che potremmo chiamare rispettivamente di *progettazione debole* e di *progettazione forte*. Essi si distinguono per tre aspetti: il ruolo che assume il progetto collettivo e la sua qualità; il percorso di progettazione e la selezione; le modalità di finanziamento. Nella *progettazione debole* il Pit si presenta come un “cappello” che cerca di indirizzare le singole azioni delle imprese e il progetto si concretizza in un assemblaggio di azioni singole, al contrario nella *progettazione forte* il Pit assume le caratteristiche, per quanto possibile, di un vero e proprio *progetto collettivo*.

## I progetti integrati territoriali in Toscana: un’ipotesi di ‘progettazione forte’

### La programmazione Toscana ed i Pit

In Regione Toscana la discussione sulla programmazione integrata è partita in un secondo tempo, dopo avere assicurato l’avvio dei bandi su misure consolidate. A consigliare la riflessione sulla PI sono state le stesse difficoltà incontrate nel dare piena efficacia tramite singole misure ad azioni – come nel caso delle politiche agro-ambientali che richiedono il coordinamento di una pluralità di attori. Partendo da questa esigenza la possibilità di esplorare l’attuazione dei *progetti integrati territoriali* (Pit) è stata avanzata attraverso uno studio mirato affidato al Laboratorio di studi rurali “Sismondi” dall’Irpet su finanziamento dell’Arsia – Regione Toscana. Questo articolo parte da quella indagine per illustrare una proposta operativa, che partendo da riflessioni teoriche ha, però, bisogno di misurarsi con una realtà dove le procedure amministrative sono talvolta fortemente limitative nei confronti delle innovazioni necessarie.

Nel Psr 2007-2013 della Toscana, il riferimento alla progettazione integrata è limitato ai Pif (Regione Toscana, 2007 p. 19). I riferimenti ai Pit, invece, si trovano in due documenti operativi: (a) nel Documento attuativo regionale del Psr, in termini di punteggi aggiuntivi assegnati alle domande di aiuto per alcune misure (Regione Toscana, 2009); (b) nello schema di Piano locale di sviluppo rurale (Plsr)<sup>2</sup>, come da allegato al decreto regionale 1489 del 14 Aprile 2008, in cui sono descritte le finalità dei Pit ed è proposto uno schema di quelli che devono essere i loro contenuti.

Secondo gli orientamenti stabiliti dal citato decreto, i Pit sono definiti da Province o Comunità montane o da altri soggetti promotori operanti in stretta relazione con gli uffici di tali Enti e concorrono all’assegnazione di punteggi di priorità alle singole domande di aiuto.

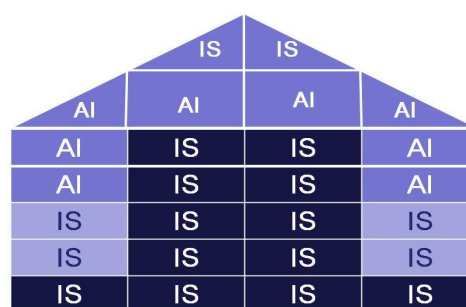
Da un’analisi dei Plsr approvati dalla Regione, solamente due Province - quelle di Pisa e Siena - hanno sviluppato una programmazione specifica. Nella Provincia di Siena essenzialmente adottando una logica di filiera (olivicola e della zootecnia da carne). L’attuazione dei Pit, però, restava subordinata alla definizione di linee guida regionali per la cui redazione è stato avviato uno specifico gruppo di lavoro regionale e commissionato lo studio in questione.

### La “progettazione forte” come modello attuativo dei Pit in Toscana

L’adozione di un Pit rappresenta una sostanziale innovazione rispetto alle modalità di spesa ordinarie dei Psr. Pertanto, i Pit dovrebbero configurarsi non come semplice strumento per favorire la capacità di spesa, ma come progetti pilota finalizzati ad una qualificazione della spesa e ad una sperimentazione utile per elevare l’efficacia della programmazione.

La proposta di Pit che emerge dallo studio condotto dal Laboratorio Sismondi, è riconducibile al modello di *progettazione forte*. In tale ottica, il Pit (Figura 1) è rappresentabile come una casa dove le fondamenta e gli assi portanti sono costituiti da iniziative singole (IS) finanziabili all’interno dei tre Assi del Psr, la cui presenza è necessaria per la stabilità del progetto stesso (qualora venissero meno l’intero progetto perderebbe la sua efficacia complessiva). A lato si trovano, assieme alle IS, le altre iniziative (AI) finanziate nell’ambito di altri programmi con dotazioni finanziarie esterne al Psr. Esse sviluppano l’integrazione esterna, ma non sono determinanti per la stabilità complessiva del progetto. Il tetto è, quindi, caratterizzato da IS e AI che, insieme, qualificano il progetto nel suo insieme.

Figura 1 - Il Pit come progettazione forte



Come favorire un’effettiva progettazione forte? In primo luogo, affinché il progetto collettivo assuma un ruolo centrale e le singole domande siano strettamente legate al progetto è necessario un coordinamento forte. Ciò può essere garantito dalla presenza di un coordinatore responsabile della progettazione, dell’attuazione e del monitoraggio delle iniziative *in itinere*, che si assume il compito di valutare le attività svolte dai beneficiari riguardo alle singole azioni (AI e IS); l’azione di coordinamento necessita anche di attività di animazione e accompagnamento nella fase iniziale e di risorse finanziarie specifiche.

Il secondo elemento necessario per garantire una progettazione forte è la qualità del progetto, che deve essere caratterizzato dalla “concretezza”: i Pit dovrebbero intervenire su aree tematiche ben definite ed essere finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici e operativi. Infatti, più le tematiche di intervento e gli obiettivi da raggiungere saranno generici e generali, minore sarà la capacità delle singole azioni di intervenire concretamente e di conseguenza si genererà una disarticolazione tra progetto collettivo e azione individuale. Infatti, se consideriamo che in Toscana sono presenti i Plsr, i Pit trovano una loro ragion d’essere solo se assumono una caratterizzazione di “progetto” piuttosto che di “programma locale”.

In terzo luogo, è doveroso sottolineare il legame tra la qualità del progetto e la qualità del processo di progettazione, che dovrà essere realmente partecipativo. Gli autori sono consapevoli che dietro la maschera della partecipazione si nascondono, spesso, dinamiche non inclusive e *top-down*. Comunque, non è imponendo sulla carta delle specifiche metodologie che è possibile risolvere il problema nella sostanza. Secondo gli stessi principi della partecipazione (Bobbio, 2004) è necessario lasciare libertà di percorso agli attori, tuttavia è possibile garantire un certo livello di effettività della partecipazione

legando l'approvazione del Pit ad una valutazione del percorso attivato, con riferimento a: (a) le metodologie adottate, che dovranno essere congruenti con le finalità del processo e con il contesto, (b) le iniziative intraprese al fine di favorire l'emersione degli interessi diffusi e normalmente non rappresentati (c) le azioni di informazione e comunicazione. Tale percorso dovrà raggiungere degli standard qualitativi minimi affinché il Pit sia approvato.

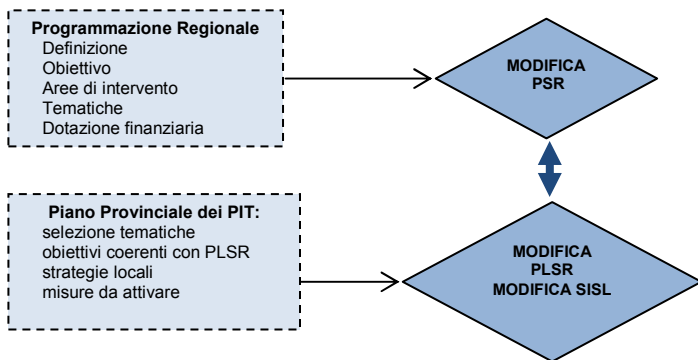
Infine, un aspetto centrale ma anche problematico, è la modalità di finanziamento. Una progettazione forte dovrebbe prevedere: (a) una dotazione finanziaria specifica destinata ai Pit come quota parte delle risorse destinate alle varie misure; (b) un percorso privilegiato in termini di maggiorazione di contributo<sup>3</sup>; (c) il finanziamento delle domande di aiuto allegate ai Pit attraverso uno specifico bando destinato ai Pit; (d) il finanziamento automatico delle domande in caso di approvazione del Pit; (e) la non accoglibilità delle domande all'interno dei bandi relativi alle singole misure in caso di mancata approvazione del progetto esecutivo<sup>4</sup>.

**Il processo di attivazione dei Pit: dall'elaborazione all'attuazione**

Nell'attuale assetto normativo della Regione Toscana, l'attivazione dei Pit potrebbe essere articolata in due macro fasi: una fase di *programmazione*, necessaria per modificare i Psr, Plsr e le Strategie di sviluppo locale (Sisl)<sup>5</sup>, ed una fase di *progettazione* che riguarda l'elaborazione del progetto vero e proprio<sup>6</sup> e il percorso di presentazione e selezione delle domande di finanziamento dei Pit.

Nella proposta, la fase di programmazione si articola in un momento regionale ed in un momento locale attraverso cui si precisa un Pit, se ne identificano gli obiettivi (in coerenza con gli obiettivi del Psr), le tematiche (agricoltura sociale, biodiversità, sistemazioni territoriali, risparmio ambientale), le risorse (dotazioni finanziarie all'interno del Psr) e le misure da attivare. Il momento regionale interagisce in un processo bidirezionale con la programmazione locale che definisce un Piano provinciale dei Pit (Figura 2).

Figura 2 - La procedura di programmazione dei Pit



Segue, quindi, la fase di progettazione e selezione dei Pit: a partire dal Piano provinciale dei Pit gli attori del territorio potranno presentare idee progettuali che seguiranno un percorso di elaborazione e selezione. Ciò significa un percorso organizzato in più fasi in modo che: dal lato dei promotori, sia favorita l'evoluzione da un'idea progettuale generale ad un progetto esecutivo e, dal lato delle istituzioni incaricate della selezione, si possa procedere nella selezione attraverso indicatori di valutazione sempre più stringenti<sup>7</sup> (Figura 3).

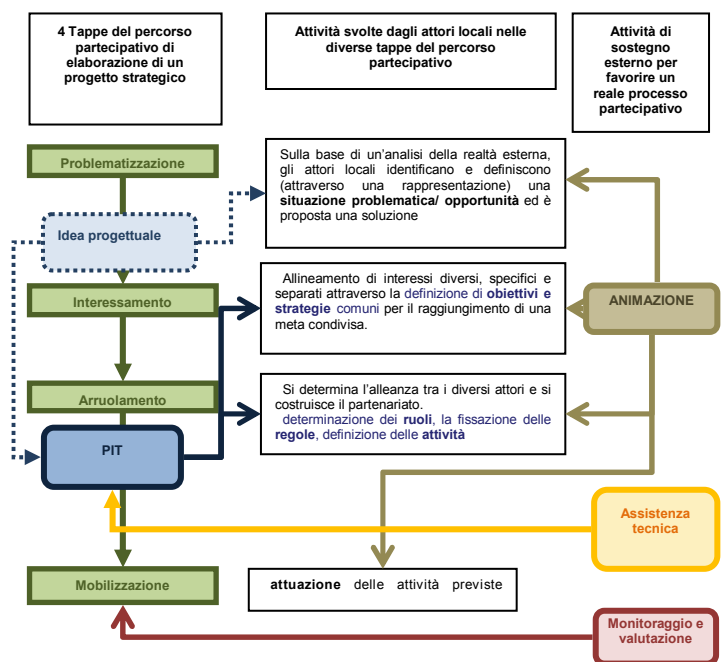
Alla luce delle difficoltà insite nella stesura dei progetti, è auspicabile che a questa fase siano dedicate risorse specifiche. Tali risorse possono essere ricavate, ad esempio, nell'ambito della misura 341 ("Acquisizione di competenze ed animazione per la preparazione ed attuazioni di strategie di sviluppo locale") del Psr oppure da risorse proprie della Regione o degli enti

locali.

La qualità dei progetti può essere garantita, poi, dalla selezione di un numero ristretto di Pit sul territorio regionale, in modo da stimolare una competizione positiva tra portatori di iniziativa nell'intento di selezionare e dare supporto alle pratiche più promettenti. In questa prospettiva, il ruolo dell'animazione e della comunicazione è cruciale: d'altra parte, uno dei maggiori limiti riscontrati in altre Regioni nell'attuazione dei Pit è derivato proprio dalla scarsa conoscenza di questo strumento innovativo da parte dei potenziali beneficiari finali.

Il processo partecipativo di progettazione vera e propria, può essere suddiviso in due fasi (definizione dell'idea progettuale e elaborazione del progetto) che si articolano nelle quattro tappe del "ciclo della traslazione" elaborato nell'ambito dell'Actor-Network Theory (Callon, 1986; Latour, 1986) per rappresentare il percorso di costruzione di una rete. La rete è una forma organizzativa che emerge dai collegamenti stabiliti tra una varietà di attori eterogenei per mobilitare le risorse (siano esse materiali o immateriali) necessarie al perseguimento di uno specifico obiettivo. Si tratta di risorse che non sono in possesso e/o non sono attivabili dall'azione individuale dei singoli attori ma che al contrario necessitano di un'azione collettiva. Come illustrato in figura 4, il processo di progettazione integrata è assimilabile a quello della costruzione di una rete, soprattutto in relazione alla necessità di sviluppare un percorso funzionale alla creazione di sinergie tra gli attori di un territorio ed affrontare problematiche che necessitano di un'azione collettiva.

Figura 3 - La procedura di progettazione e selezione dei Pit



**Conclusioni**

La progettazione integrata territoriale è stata promossa dal Psn per facilitare la soluzione di tematiche, tra cui quelle ambientali, che trascendono la singola azione aziendale e necessitano di progetti organici e integrati sul territorio. A tre anni dall'avvio delle programmazioni 2007/13, le urgenze legate alla esigenza di assicurare adeguati avanzamenti della spesa regionale hanno finito per lasciare in secondo piano una possibilità di lavoro tanto promettente, quanto poco delineata negli strumenti di programmazione. La revisione dei Piani di sviluppo rurale rappresenta una possibilità che andrebbe colta per favorire innovazione nelle campagne e nei processi di sviluppo rurale.





- Regione Lazio (c) “Allegato 3” del “Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT).”
- Regione Lazio (d) “Programma di sviluppo rurale del Lazio 2007/2013 attuativo Reg. (CE) n. 1698/05. Bando Pubblico. Progettazione Integrata Territoriale (PIT).”
- Regione Toscana (2007), “Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana per il periodo 2007/13”, Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 48 del 28.11.2007
- Regione Toscana (2008), “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, Bollettino Ufficiale n. 1, parte prima, del 03.01.2008
- Regione Toscana (2009), “Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013. Documento Attuativo Regionale”, maggio 2009, Testo approvato con DGR n.307 del 20/04/2009 e modificato con DGR n.363 del 11/05/2009
- Zumpano C. (2007), “L’approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione”. Agrireregionieuropa, Anno 3, Numero 9, Giugno 2007

## Lo sviluppo rurale tra processi di cambiamento e nuovi paradigmi

Gianluca Brunori, in Agrireregionieuropa n.20, Marzo 2010

### Modelli agricoli e politiche agricole

Chi di questi tempi abbia occasione di riflettere sul prossimo futuro non può che constatare l'enorme instabilità che caratterizza il contesto in cui viviamo. In campo economico, in pochi anni siamo passati da una crisi dovuta ai prezzi altissimi del petrolio e delle derrate alimentari, ad una crisi finanziaria paragonabile a quella del 1929, ad una recessione anche questa di proporzioni fuori del normale, prolungata in molti casi dalla necessità degli Stati nazionali di rimettere ordine nei conti pubblici disastri dalle politiche anticicliche e da un debito pubblico già notevole. Il sensibile differenziale di crescita tra paesi occidentali e paesi emergenti rende evidente il cambiamento degli equilibri geopolitici. Il picco del petrolio, il tendenziale esaurimento delle risorse naturali e il cambiamento climatico generano preoccupazioni anche in soggetti che in altri casi avrebbero teso a minimizzare o a trascurare queste tendenze e, nel mutato scenario geopolitico, scatenano forme di competizione che rompono le consolidate retoriche multilaterali. I cambiamenti demografici, sia quelli derivanti dai saldi naturali che quelli legati alla mobilità geografica, aggiungono ulteriori fonti di complessità.

Da questo contesto non può certo astrarre chi si occupa di agricoltura e territorio rurale.

Nella prospettiva del 2013 è fiorito un grande numero di documenti sul futuro auspicabile della Pac. Allan Buckwell (2008) ha classificato le rispettive posizioni in tre modelli: a) il modello anglosassone, sensibile alla liberalizzazione dei mercati agricoli e consapevole dei fallimenti di mercato, che dunque propone di concentrare gli aiuti (in un quadro di complessiva riduzione del budget) sulla domanda di *public goods*; b) il modello ‘romance’, che ha forti dubbi sulle virtù della liberalizzazione e dunque richiede un adeguato livello di protezione in nome della sicurezza alimentare, dell’impresa familiare, della salvaguardia delle comunità rurali e del paesaggio; c) il modello ‘verde’, che tace sugli aspetti relativi al mercato e concentra la sua attenzione sull’agricoltura come gestione dell’agroecosistema, e chiede dalla Pac un forte sostegno in questa direzione.

I tre modelli, per quanto lo stesso Buckwell ammetta di correre il

rischio di averne fatto una caricatura, non riescono a rispondere ad uno dei dilemmi principali: in che modo gestire il rapporto, spesso conflittuale, tra mercato e obiettivi pubblici? Per il modello anglosassone si tratta di riproporre la gestione dei fallimenti del mercato. Per il modello ‘romance’ la soluzione è quella protezionistica. Per il modello verde il silenzio sul mercato rende implicito uno schema dualistico tra le imprese competitive e integrate nel mercato senza bisogno di sussidi, e le aziende concentrate sulla gestione degli agro-ecosistemi con il supporto pubblico.

A ben vedere, nessuna delle posizioni è in grado di andare oltre il tradizionale dilemma stato/mercato. In tutti i modelli, il mercato è considerato la forza dominante, eventualmente da gestire, come nel caso del modello ‘romance’, attraverso un adeguato sistema di vincoli e di protezioni. E’ su questo aspetto che si dovrà cominciare a rivolgere l’attenzione principale. In che modo affrontare il problema?

### Le trasformazioni rurali e l’adeguamento delle politiche

Guardare in profondità alle politiche di sviluppo rurale è forse la chiave per affrontare i problemi non risolti cui si accennava sopra. Lo sviluppo rurale costringe infatti ad affrontare esplicitamente il rapporto tra stato, mercato, società civile e sistemi della conoscenza, tutti aspetti che fanno parte del repertorio degli strumenti di intervento disponibili. Bisognerà dunque chiedersi se gli strumenti disponibili siano sufficienti e se il modo con cui finora sono stati utilizzati sia adeguato, soprattutto alla luce dei processi di cambiamento che la ruralità ha subito negli ultimi anni.

Una delle principali trasformazioni da prendere in considerazione concerne il rapporto città-campagna. Come ha messo in luce il rapporto OCSE del 2006, l’intensificarsi del fenomeno del pendolarismo su distanze sempre più ampie ha rafforzato la sfera di influenza delle aree urbane, stabilizzando la direzione dei flussi migratori dalla campagna alla città. Il rapporto *Les nouvelles ruralités en France à l’horizon 2030* (Mora, 2008) calcola che in Francia l’82 per cento della popolazione rurale risiede nei cosiddetti comuni periurbani, ovvero comuni che ricadono sotto l’influenza economica dei grandi poli urbani. Oltre all’espansione del raggio di influenza della città, la campagna subisce anche un arretramento fisico, se è vero, come sottolinea il rapporto della *European Environment Agency* (2006) che tra il 1990 e il 2000 la crescita urbana ha consumato circa 8 mila km<sup>2</sup> della superficie europea, ovvero un’area pari al Lussemburgo.

Il secondo processo di cambiamento riguarda l’indebolimento della capacità delle aree rurali di produrre i cosiddetti ‘servizi dell’ecosistema’. Secondo il rapporto dell’ELO (2008), dagli anni Settanta ad oggi abbiamo assistito ad una rilevante perdita di biodiversità (dal 2% al 37% a seconda delle tipologie) e di habitat naturali. Secondo il rapporto dell’EEA sull’uso dell’acqua in Europa (EEA, 2009) sette paesi europei, compresa l’Italia, sono classificati come ‘sottoposti a stress idrico’. Un altro rapporto della *European Environment Agency* sottolinea il processo di degradazione dei suoli europei sotto la pressione di fenomeni come l’erosione, il compattamento, la salinizzazione, le frane (EEA, 2007).

Il terzo processo di cambiamento riguarda l’invecchiamento nelle campagne. Se l’invecchiamento della popolazione europea è comune a gran parte dei territori europei (la percentuale di popolazione con età superiore ai 65 anni è oggi intorno al 17% e in molti paesi ha superato il 20%), per le aree rurali questo trend è ancora più accentuato. Esso si ripercuote anche sull’età media degli agricoltori: nell’Europa a 27, più di un terzo dei conduttori ha un’età superiore ai 65 anni.

La quarta trasformazione riguarda l’evoluzione dei modelli tecnico-economici di impresa e, ad un livello superiore, dei modelli di sviluppo locale. Lunghi dall’essere completata, la

transizione al modello multifunzionale è ancora *in itinere*, e un esame di ciò che accade nelle campagne oggi mostra la presenza di modelli di impresa fortemente innovativi e in crescita, sebbene legati ancora a piccoli numeri, di imprese che hanno avviato un graduale processo di diversificazione e di estensivizzazione, di imprese che sono 'bloccate' a causa degli investimenti precedenti su modelli tecnico-economici non più adeguati, e di imprese, infine, che invece di avviarsi sul sentiero della multifunzionalità hanno scelto sentieri opposti, etichettati da una certa letteratura come modelli di neo-modernizzazione, in quanto basati sul massiccio ricorso alle nuove tecnologie, alla crescita della scala produttiva, all'adeguamento gestionale alle nuove opportunità offerte dalla globalizzazione.

La quinta trasformazione riguarda i processi di decentramento avviati con i programmi *Leader* prima e con i piani di sviluppo rurale poi. Tali processi hanno promosso una riconfigurazione dei processi decisionali, fatto emergere nuovi attori e nuovi problemi, sostenuto processi di differenziazione territoriale. Il passaggio da un approccio settoriale ad un approccio territoriale ha inevitabilmente messo in evidenza la necessità di coordinamento orizzontale (tra diversi settori dell'amministrazione) e verticale (tra livelli diversi).

## Le questioni aperte

Dall'analisi di questi processi emerge una serie di domande. La prima riguarda i cambiamenti del rapporto urbano-rurale dei nuovi trend sociali, economici e ambientali. In che modo adeguare gli obiettivi di sviluppo delle aree rurali in funzione delle nuove relazioni città-campagna? Se la capacità della campagna di fornire servizi ambientali diminuisce, sarà compito delle politiche rurali di ripristinare questa capacità. Questo significa che i cosiddetti modelli endogeni e neo-endogeni, che fanno leva sull'autonomia dei territori rurali e anche su un'idea di campagna post-produttivista, dovranno essere rivisti in funzione della domanda di cibo e di servizi ambientali, sociali e ricreativi che la città esprime. E' possibile, in questo caso, pensare alla politica rurale come parte integrante di una nuova politica urbana? Se gran parte della filosofia di intervento è maturata nelle aree a ruralità prevalente, nel futuro la politica rurale potrà essere vista come un fondamentale strumento per la qualificazione delle aree rurali periurbane e per il contenimento dell'espansione urbana.

La seconda domanda riguarda i modelli di impresa. Come si accennava sopra, vi è una crescita costante delle aziende che hanno avviato o consolidato approcci imprenditoriali multifunzionali. Ma fino a che punto questi approcci possono estendersi alla maggioranza delle imprese? Quali sono le barriere che impediscono questo percorso? In che modo una diversa articolazione tra stato, mercato, società civile e sistemi di conoscenza può contribuire ad avanzare su questo percorso? La terza domanda riguarda la *governance* delle politiche rurali. Molto si è discusso in Italia su questo tema, e alcune delle riflessioni che hanno caratterizzato la nostra comunità scientifica sono state riprese dalla legislazione, come nel caso dei distretti agricoli e rurali. Ciononostante, l'impressione prevalente è che questi esperimenti siano ancora lontani da aver definito un percorso tale da migliorare, anche se gradualmente, il grado di coordinamento necessario e un rapporto adeguato tra investimenti e risultati. Questo implica che si dovrà lavorare di più sui processi di implementazione, e in particolare sulla progettazione, la selezione dei progetti, il monitoraggio e la valutazione. Non si dovrebbero trascurare, a questo riguardo, le motivazioni e gli atteggiamenti di tutti gli attori coinvolti in questi processi, spesso non certo convergenti.

Tutti questi temi sono affrontati in questo numero speciale di *Agrireregionieuropa*. Una prima parte è dedicata alle trasformazioni della ruralità, e in particolare sul mutare di significato del rurale, sui rapporti città-campagna, sui nuovi rapporti tra agricoltura e territorio rurale. La seconda parte

riguarda le dinamiche delle imprese multifunzionali in un contesto in cambiamento. La terza parte affronta i problemi della *governance*, e in particolare le tematiche dei distretti rurali e delle nuove forme di progettazione integrata. La quarta parte, infine, presenta commenti e dati sull'attuazione delle politiche di sviluppo rurale nell'ultimo ciclo di programmazione.

Il quadro complessivo che emerge è molto ricco di spunti, probabilmente in grado più di generare nuove domande, che di dare risposte. Se questo si realizzasse, potrebbe già essere considerato un notevole risultato.

## Riferimenti bibliografici

- Birdlife International (2008), New challenges, new CAP Birdlife International 's vision for the future. Retrieved from [http://www.birdlife.org/eu/pdfs/CAP\\_Brochure.pdf](http://www.birdlife.org/eu/pdfs/CAP_Brochure.pdf)
- Buckwell, A. (2008), A CAP fit for the 21st Century. Rivista di Economia Agraria, (3), 313-338
- European Commission (2008), The 2nd SCAR Foresight Exercise. Synthesis report. New challenges for agricultural research : climate change , food security , rural development , agricultural knowledge systems. Bruxelles
- European Environment Agency (2008), Climate for a transport change
- European Environment Agency. (2006), Urban sprawl in Europe. The ignored challenge
- European Environment Agency (2009), Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought. Copenhagen. Retrieved from [http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe/at_download/file)
- European Landowners' Organization. (2008), The 21 Century Land Use Challenge. Security. London. Retrieved from [http://www.elo.org/UserFiles/File/2008/The\\_21st\\_Century\\_LAnd\\_Use\\_CHallenge\\_2008.pdf](http://www.elo.org/UserFiles/File/2008/The_21st_Century_LAnd_Use_CHallenge_2008.pdf)
- Mora O. (ed) (2008), Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. Paris: INRA
- OECD (2006). The New Rural Paradigm. Paris: OECD
- Turismo e ruralità: una relazione complessa

## Finestra sulla PAC: le proposte dei regolamenti 2014 - 2020

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

**INEA** Istituto Nazionale Economia Agraria

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.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it). In questa versione, stampabile della rivista, pubblichiamo il solo capitolo "**Aggiornamenti**" dell'ultima versione della rubrica. Gli altri capitoli: "**Notizie Flash**", "**Attività MIPAAF e AGEA**" e "**Documentazione**", con i relativi link, sono disponibili on-line.

Il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato le proposte legislative relative alla PAC per il periodo 2014-2020. Tenendo conto dei risultati delle valutazioni di impatto la Commissione ritiene che lo scenario d'integrazione, cioè l'opzione 2 della Comunicazione su "La PAC verso il 2020" sia quello più equilibrato nonché quello che permette di raggiungere gli obiettivi indicati dalla strategia "Europa 2020".

Le proposte ricalcano le indicazioni emerse nelle proposte sul



futuro quadro finanziario (le prospettive per il 2014-2020) nelle quali gli elementi salienti sono l'introduzione di un pagamento verde, la convergenza degli aiuti tra Stati membri, la necessità di assicurare il sostegno ai soli agricoltori in attività, il tetto agli aiuti (*capping*), lo schema semplificato per i piccoli produttori e la revisione della politica di sviluppo rurale.

Le proposte legislative comprendono sette regolamenti che riguardano il sistema dei pagamenti diretti e le regole per la loro applicazione nel 2013; il passaggio delle misure di sostegno al settore vitivinicolo al regime di pagamento unico; l'OCM unica e la fissazione di aiuti e restituzioni ad essa connessi; il sostegno allo sviluppo rurale e il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC, il cosiddetto "regolamento orizzontale". Quest'ultimo raggruppa le disposizioni comuni ai due pilastri che affiancano le questioni finanziarie. In particolare, per quel che riguarda il primo pilastro, in questo regolamento sono trasferite le norme sul sistema di consulenza aziendale, il sistema integrato di gestione e controllo e la condizionalità.

Dalla PAC post-2013 scompare definitivamente lo strumento della modulazione, reso superfluo dalla norma che permette la flessibilità tra pilastri, cioè il trasferimento di fondi dal FEAGA al FEASR e viceversa. Il trasferimento transitorio di fondi operato dalla modulazione, nel nuovo quadro finanziario diventa permanente, pertanto la proposta di regolamento relativa alle regole per applicare i pagamenti diretti fissa il massimale di ciascun Paese al netto della modulazione (10%) per il 2013, che corrisponde all'esercizio finanziario 2014 e che rientra quindi nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

## Distribuzione degli aiuti tra Stati membri e flessibilità tra pilastri

Per quel che riguarda specificatamente i pagamenti diretti del primo pilastro della PAC, la proposta richiama la necessità di giungere ad una distribuzione più equa del sostegno tra Stati membri mediante un meccanismo di convergenza in base al quale i Paesi con un aiuto medio ad ettaro superiore al 90% della media UE devono finanziare i Paesi che stanno sotto il 90%, aiutandoli a colmare un terzo della differenza (tra il loro livello attuale ed il 90% della media UE). I Paesi che, rispetto al 2013, vedranno aumentare il livello degli aiuti diretti sono in tutto 12: Bulgaria, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna e Svezia. Tra i Paesi che maggiormente contribuiranno alla convergenza si trovano la Grecia, il cui massimale a regime (2017) dovrebbe ridursi del 14,1%, i Paesi Bassi (-8,2%), il Belgio (-7,7%), l'Italia (-6,9%), la Danimarca (-5,7%), la Slovenia (-4,3%) e la Germania (-4%).

Per garantire un certo grado di flessibilità agli Stati membri è previsto che all'interno del budget fissato possano esserci spostamenti tra primo e secondo pilastro. In particolare, tutti i Paesi, entro il 1° agosto 2013, possono decidere di trasferire annualmente (dal 2014 al 2019) fino al 10% del proprio massimale nazionale fissato nell'allegato II della proposta sui pagamenti diretti al FEASR come sostegno supplementare alle misure previste dai PSR. Entro lo stesso termine, i soli Paesi che attualmente stanno sotto il 90% della media UE possono trasferire fino al 5% del FEASR al massimale per i pagamenti diretti, per ciascun anno tra il 2015 e il 2020.

Oltre alla questione della "equa" distribuzione delle risorse tra Paesi, viene sollevata anche quella del livellamento degli aiuti tra le aziende. All'interno di ciascuno Stato membro (con la possibilità per ogni Stato membro di applicare questo provvedimento per "regioni" omogenee in base a criteri agronomici, economici, relativi al potenziale agricolo, o alla struttura istituzionale/amministrativa) la convergenza dovrà avvenire entro il 2019; a quella data, cioè, tutti i diritti all'aiuto dovranno avere il medesimo valore unitario. Ma è evidente che l'impatto di questa misura dipende strettamente dalle scelte adottate in materia di regionalizzazione: una regionalizzazione a

livello nazionale produrrebbe una redistribuzione molto significativa, specie in Italia, dove i pagamenti diretti attuali sono molto diversificati; all'opposto una regionalizzazione molto frammentata potrebbe produrre un effetto modesto. Nelle proposte di regolamento non si fa riferimento ad una data entro la quale pervenire ad un valore uniforme in tutta l'UE (questa era indicata nel 2029 nei documenti preparatori trapelati l'estate scorsa), ma si ritiene opportuno che della totale convergenza degli aiuti diretti se ne discuta nel quadro pluriennale che avrà inizio nel 2021.

## Agricoltore attivo

La prima questione toccata dalla proposta sui pagamenti diretti è quella dell'agricoltore in attività. Già ora gli Stati membri hanno la possibilità di non concedere pagamenti diretti nel caso in cui l'attività agricola costituisca una parte irrilevante delle attività economiche globali della persona fisica o giuridica in questione o la cui attività principale o il cui obiettivo sociale non sia l'esercizio di un'attività agricola.

Di fronte alle continue osservazioni della Corte dei Conti e alla paventata riduzione delle risorse finanziarie per i pagamenti diretti, nell'ampio dibattito che si è sviluppato attorno alla PAC post-2013 si era registrata una forte contrapposizione tra chi chiedeva di garantire gli aiuti solo agli agricoltori cosiddetti "attivi", evitando che beneficiassero del sostegno comunitario anche soggetti che poco o nulla avevano a che fare con l'agricoltura, e coloro che, al contrario, nello spirito della nuova concezione dei pagamenti diretti visti non solo come sostegno al reddito ma anche come remunerazione dei beni e servizi pubblici prodotti dall'agricoltura, pensavano che gli aiuti andassero garantiti a tutti coloro che gestiscono il terreno agricolo, indipendentemente dall'attività principale svolta.

La proposta di regolamento stabilisce che non possono essere concessi pagamenti diretti ad una persona fisica o giuridica, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, se:

- l'importo annuo dei pagamenti diretti è inferiore al 5% dei proventi totali ottenuti da attività extra-agricole. Tale vincolo non si applica agli agricoltori i cui pagamenti diretti percepiti l'anno precedente sono inferiori a 5.000 euro;
- le loro superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo all'attività agricola (pascolo o coltivazione) ma su di esse non viene svolta l'attività minima stabilita dallo Stato membro.

La definizione di agricoltore attivo lascia molti punti in sospeso. Innanzitutto non sembra ci sia diretta attinenza tra agricoltore in attività e importo dei pagamenti diretti. Questi ultimi, soprattutto alla luce del progressivo passaggio ad un aiuto forfetario ad ettaro, saranno determinati dall'ammontare di ettari detenuti (indipendentemente dall'attività agricola che vi viene svolta sopra) e dall'importanza economica dell'attività extra-agricola. Sarebbe stato invece opportuno riprendere e strutturare il concetto di rapporto tra redditi (proventi) da attività agricola e quelli da attività extra-agricola. Inoltre, è poco chiaro il concetto di proventi. Tutto lascia supporre che per questo punto, così come per altri, la proposta si limiti a lanciare l'idea per poi lasciare ai regolamenti applicativi il compito di definire i dettagli.

## Requisiti minimi per beneficiare degli aiuti

La seconda questione trattata è quella dei requisiti minimi per beneficiare dei pagamenti diretti. In tal caso gli Stati membri non concedono pagamenti diretti agli agricoltori se:

- l'importo annuale dei pagamenti diretti è inferiore a 100 euro;
- la superficie ammissibile dell'azienda che richiede aiuti è inferiore a 1 ettaro.

Gli Stati membri possono adattare tali soglie alle condizioni

strutturali del proprio settore agricolo. Le disposizioni contenute nella proposta non differiscono da quanto già oggi vigente, per cui l'Italia potrebbe innalzare la soglia finanziaria a 400 euro o abbassare quella fisica a 0,5 ettari.

### Tetti agli aiuti (*capping*)

Nell'ambito dei pagamenti diretti viene riproposta la questione dei tetti massimi agli aiuti, il cosiddetto *capping*, presente in forma volontaria nella riforma di Agenda 2000 e riproposta, ma poi accantonata, nella riforma Fischler.

La proposta di regolamento prevede che la quota di pagamenti diretti superiore ad una certa soglia sia progressivamente ridotta fino al completo annullamento. In particolare:

- la quota di aiuti compresa tra 150.000 euro e 200.000 euro dovrà subire una riduzione del 20%;
- per la parte di aiuti che ricade tra 200.000 euro e 250.000 euro, la riduzione sarà del 40%;
- la parte di aiuti che ricade tra 250.000 euro e 300.000 euro subirà una riduzione del 70%;
- la quota di aiuti superiore a 300.000 euro sarà completamente decurtata (taglio del 100%).

Per evitare di penalizzare eccessivamente le aziende ad alta intensità di lavoro, il calcolo delle diverse soglie andrà fatto dopo avere sottratto ai pagamenti diretti i salari e gli stipendi pagati e le relative imposte e gli oneri sociali. Inoltre, nel calcolo dell'ammontare degli aiuti non si terrà conto dei pagamenti "verdi", di cui si dirà tra poco.

### Lo spacchettamento degli aiuti

La più importante novità della proposta di riforma riguarda la scomposizione del pagamento unico (e del pagamento unico per superficie che interessa i nuovi Stati membri) in più componenti:

- pagamento di base;
- pagamento "verde" per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (obbligatorio);
- pagamento per le zone soggette a vincoli naturali (facoltativo);
- pagamento per i giovani agricoltori (obbligatorio);
- sostegno accoppiato (facoltativo);

alle quali si aggiunge un regime per i piccoli agricoltori (obbligatorio per lo Stato membro ma facoltativo per gli agricoltori) nonché un pagamento specifico per il cotone (riservato a Bulgaria, Grecia, Spagna e Portogallo) e un pagamento diretto nazionale integrativo (riservato a Bulgaria e Romania per i soli anni 2014 e 2015).

### Pagamento di base

Il pagamento di base rappresenta la versione finanziariamente ridotta del pagamento unico, che sostituirà a partire dal 1° gennaio 2014.

Al pagamento di base è assegnato un massimale ottenuto deducendo dal massimale nazionale per pagamenti diretti il massimale dedicato a tutti gli altri aiuti.

La proposta prevede l'abbandono del modello storico di distribuzione degli aiuti tra le aziende e il passaggio ad un modello forfetario. Si dovrà cioè passare da un pagamento basato su criteri storici – come quello italiano, dove gli aiuti alle aziende sono riconosciuti in funzione degli aiuti storici mediamente ricevuti in un periodo di riferimento e dove i diritti unitari all'aiuto hanno valori differenziati tra azienda ed azienda – a un pagamento forfetario ad ettaro di uguale valore unitario per tutte le aziende che ricadono nello Stato membro o nella regione, se si decide di applicare il modello regionalizzato.

Entro il 1° agosto 2013 ciascuno Stato membro dovrà decidere se intende procedere alla regionalizzazione degli aiuti. Le regioni, come detto, dovranno essere definite secondo criteri oggettivi e non discriminatori, quali le caratteristiche agronomiche ed economiche, il potenziale agricolo o la struttura istituzionale o amministrativa. Il massimale nazionale dovrà essere suddiviso tra le regioni secondo criteri oggettivi e non discriminatori anche attraverso tappe progressive e prestabilite. L'assegnazione dei titoli avverrà in favore di chi avrà fatto domanda entro il 15 maggio 2014. Avranno diritto a ricevere diritti all'aiuto gli agricoltori che nel 2011 hanno attivato almeno un diritto all'aiuto e coloro che non hanno attivato diritti ma hanno prodotto esclusivamente ortofrutticoli o hanno coltivato esclusivamente vite. Restano dunque esclusi coloro che, pur avendo diritto a farlo, non hanno attivato almeno un titolo nel 2011. Il numero di diritti all'aiuto è pari al numero di ettari ammissibili dichiarati nel 2014.

Il valore di ciascun diritto è calcolato annualmente dividendo il massimale nazionale riferito al pagamento di base per il numero di diritti all'aiuto assegnati. Per attenuare temporalmente gli effetti redistributivi del passaggio all'aiuto forfetario, i paesi che oggi applicano il regime di pagamento unico secondo il criterio storico possono calcolare il valore forfetario di ciascun diritto all'aiuto utilizzando non meno del 40% del massimale nazionale per il pagamento di base. La restante parte dovrà essere usata per aumentare il valore unitario dei diritti all'aiuto nei casi in cui il valore complessivo dei titoli detenuti da un agricoltore nell'ambito del regime di pagamento di base sia inferiore al valore complessivo dei diritti all'aiuto detenuti al 31 dicembre 2013 nell'ambito del regime di pagamento unico. Al più tardi entro il 2019 tutti i diritti all'aiuto di uno Stato membro o di una regione dovranno avere il medesimo valore unitario.

Gli Stati membri dovranno costituire una riserva nazionale effettuando, nel primo anno di applicazione del pagamento di base, una riduzione non superiore al 3% del massimale dedicato a tale pagamento. Così come già accade adesso, la riserva dovrà essere usata in via prioritaria per assegnare diritti all'aiuto ai giovani agricoltori che iniziano ad esercitare un'attività agricola. La riserva sarà alimentata, inoltre, dall'importo:

- dei diritti all'aiuto che per due anni consecutivi non hanno dato luogo a pagamenti perché relativi ad agricoltori "non" attivi;
- dei diritti all'aiuto che per due anni consecutivi non hanno dato luogo a pagamenti in quanto inferiori alla soglia finanziaria minima per poter essere erogati;
- dei diritti all'aiuto non attivati per due anni consecutivi;
- dei diritti all'aiuto riversati alla riserva volontariamente dagli agricoltori;
- dell'aumento del valore dei titoli operata in favore dei beneficiari storici, qualora uno Stato membro che applicava il modello storico passi al modello forfetario, e i titoli interessati siano venduti, ceduti o dati in affitto

### Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (pagamento verde)

Gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base sono obbligati ad effettuare alcune ben definite pratiche agricole ritenute benefiche per l'ambiente e per il clima.

Tali pratiche sono: la diversificazione culturale, il prato permanente e le aree di interesse ecologico.

Le norme previste dai pagamenti verdi devono essere rispettate anche dagli agricoltori le cui aziende ricadono nelle aree Natura 2000 previste dalla direttiva sulla conservazione degli habitat naturali e nelle zone contemplate dalla direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici purché, siano compatibili con gli obiettivi delle direttive stesse. Gli agricoltori che soddisfano le condizioni per la produzione biologica beneficiano dei pagamenti verdi senza essere assoggettati ad ulteriori

impegni, ma solo per le unità dell'azienda dedite alla produzione biologica.

Il pagamento verde è finanziato, secondo la proposta, con un importo pari al 30% del massimale nazionale per pagamenti diretti e assume la forma di un pagamento annuo per ettaro di superficie ammissibile ottenuto dividendo il relativo massimale per gli ettari ammissibili dichiarati da uno Stato membro. Il pagamento verde può essere applicato a livello nazionale o regionale.

Passiamo ad analizzare i singoli impegni. La diversificazione delle colture riguarda le superfici a seminativo che occupano più di tre ettari e che non siano interamente utilizzate per la produzione di erba (seminata o spontanea) o interamente lasciate a riposo o interamente investite a colture sommerse (riso) per buona parte dell'anno. La norma prescrive che su tali superfici debbano coesistere almeno tre colture diverse delle quali nessuna può coprire meno del 5% o più del 70% della superficie a seminativo.

La norma sul prato permanente riporta a livello aziendale un obbligo già esistente a livello di Stato membro. Le aziende che nel 2014 avranno dichiarato di avere prato permanente dovranno mantenerlo e non potranno convertirlo verso altre utilizzazioni se non nel limite del 5%.

Infine, le aree di interesse ecologico riguardano tutti gli agricoltori e prevedono che almeno il 7% degli ettari ammissibili di ciascuna azienda, ad esclusione delle superfici a prato permanente, sia costituito, appunto, da aree di interesse ecologico quali terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone o superficie oggetto di imboscamento per impegni presi nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. La Commissione preciserà i tipi di aree ad interesse ecologico e potrà definire altri tipi di aree da prendere in considerazione per il rispetto della percentuale.

## Pagamenti per le zone soggette a vincoli naturali

Gli Stati membri possono utilizzare fino al 5% del massimale nazionale per concedere un pagamento agli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base le cui aziende sono situate in zone soggette a vincoli naturali designate dagli Stati membri nell'ambito del regolamento sullo sviluppo rurale (zone montane comprese le zone a nord del 62° parallelo, zone con vincoli naturali significativi diversi dalle zone montane, zone soggette a vincoli specifici). Gli Stati membri possono concedere l'aiuto a tutte le zone con vincoli naturali o limitare tale aiuto a specifiche zone

Il pagamento è concesso per gli ettari ammissibili che ricadono nelle zone con vincoli naturali a condizione che su tali superfici siano attivati diritti all'aiuto. Il pagamento è ottenuto dividendo il massimale dedicato a tale finalità per il numero di ettari ammissibili che ricadono in tali zone. Anche tale pagamento può essere applicato a livello regionale.

## Pagamento per i giovani agricoltori

Gli Stati membri devono utilizzare fino al 2% del massimale nazionale per concedere un pagamento ai giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che attivano annualmente i diritti all'aiuto. Il pagamento è concesso per un periodo massimo di 5 anni, limitatamente, quindi, alla fase di avviamento dell'azienda, e ne ha diritto chi non ha compiuto 40 anni al momento della presentazione della domanda e si insedia per la prima volta in azienda in qualità di capo dell'azienda. Sono previste deroghe a questa regola. L'importo del pagamento è pari al 25% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti moltiplicato per il numero dei diritti attivati. Tuttavia, il numero dei diritti attivati da prendere in considerazione nel calcolo non può superare 25 negli Stati membri in cui la dimensione media

delle aziende agricole è pari o inferiore a 25 ettari, mentre negli Stati membri in cui la dimensione media è superiore a 25 ettari, il numero dei titoli da considerare è superiore a 25 e pari al massimo al numero che esprime la dimensione media delle aziende. Poiché l'ammontare dell'aiuto deriva da un calcolo, in cui le incognite sono date dal numero di giovani agricoltori che faranno domanda e dall'ammontare dei titoli posseduti, gli Stati membri possono solo stimare il fabbisogno necessario a finanziare tale pagamento. Di conseguenza, entro il 1° agosto 2016 gli Stati membri possono rivedere la percentuale del massimale da dedicare a tale aiuto. Onde evitare che gli Stati membri decidano di dedicare una percentuale limitata al sostegno dei giovani agricoltori viene previsto che in caso di richieste superiori all'importo disponibile, se il massimale sia inferiore al 2%, si proceda ad una riduzione lineare di tutti i diritti all'aiuto del pagamento base per portare tale massimale al 2%. Nel caso in cui il massimale sia pari al 2% si procede ad una riduzione lineare del pagamento per i giovani agricoltori.

## Sostegno accoppiato

La proposta di regolamento offre una nuova versione del sostegno accoppiato elargito nella riforma Fischler dall'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 e dall'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 conseguente all'*Health Check*. A differenza del passato, la proposta elenca i prodotti per i quali è possibile erogare il sostegno accoppiato (cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, canna da zucchero e cicoria, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida) e si limita a stabilire che il sostegno accoppiato può essere concesso solo per mantenere gli attuali livelli di produzione. Il sostegno è concesso nei settori o nelle regioni in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori sono in difficoltà e che rivestono una particolare importanza economica, sociale o ambientale. Il sostegno accoppiato può essere concesso anche a coloro che al 31 dicembre 2013 detengono titoli speciali e che non hanno ettari ammissibili. Il sostegno prende la forma di un pagamento annuo per capo, ettaro o rese e non può superare determinati limiti quantitativi. Il finanziamento di tale pagamento avviene con una trattenuta fino al 5% del massimale nazionale elevabile al 10% se per almeno un anno tra il 2010 e il 2013 un Paese ha usato più del 5% dell'importo dei pagamenti diretti per finanziare le misure dell'articolo 68 del regolamento 73/2009, esclusi i pagamenti per le misure agroambientali. Nel caso in cui l'art. 68 sia stato finanziato con una percentuale superiore al 10% lo Stato membro può destinare alle misure accoppiate oltre il 10% del massimale nazionale. Ciascuno Stato membro può rivedere le proprie decisioni entro il 1° agosto 2016.

Gli Stati membri devono inviare alla Commissione la comunicazione sull'applicazione nazionale del sostegno accoppiato entro il 1° agosto dell'anno precedente la prima applicazione. La Commissione approva se viene dimostrato che l'aiuto serve a mantenere il livello produttivo e limitare il rischio di abbandono di una produzione specifica, o a riformare l'industria di trasformazione locale, o a compensare gli agricoltori delle perdite relative al protrarsi delle perturbazioni di mercato, o qualora nessun altro aiuto esistente (sia esso pagamento diretto, sostegno derivante dallo sviluppo rurale o aiuto di Stato) sia ritenuto sufficiente a soddisfare le esigenze di cui sopra.

## Regime per i piccoli agricoltori

Tale regime nasce per ridurre i costi amministrativi connessi alla gestione e al controllo dei pagamenti diretti erogati ai piccoli agricoltori. In realtà, il regime semplificato è aperto a tutti gli agricoltori; nel regolamento, infatti, non esiste alcuna definizione



di "piccolo agricoltore". Gli agricoltori che partecipano al regime ricevono un aiuto forfetario di importo ridotto in cambio di un esonero dalle pratiche relative ai pagamenti verdi e dal rispetto della condizionalità. Il pagamento forfetario sostituisce il pagamento di base e tutti gli aiuti connessi (il pagamento verde, quello per le zone con vincoli naturali e quello per i giovani agricoltori) nonché il sostegno accoppiato. L'importo del pagamento forfetario è pari a:

- un importo non superiore al 15% del pagamento medio nazionale per beneficiario. La media è data dal massimale nazionale al 2019 diviso il numero di agricoltori che hanno ottenuto diritti all'aiuto;

oppure a

- un importo pari al pagamento medio nazionale ad ettaro moltiplicato per il numero di ettari, che comunque non può essere superiore a 3. La media nazionale del pagamento ad ettaro è ottenuta dividendo il massimale nazionale al 2019 per il numero di ettari ammissibili dichiarati il 2014.

In ogni caso, il pagamento forfetario annuo non può essere inferiore a 500 euro o superiore a 1.000 euro. I piccoli agricoltori devono soddisfare il requisito relativo alla soglia fisica per poter ottenere l'aiuto (1 ettaro di superficie ammissibili a meno di scelte differenti dello Stato membro) e, per la durata del regime, sono tenuti a mantenere un numero di ettari corrispondenti al numero di titoli detenuti. Infatti, per tutta la durata del regime i titoli detenuti dai "piccoli agricoltori" sono considerati attivati.

Il regime dei piccoli agricoltori è finanziato con l'importo degli aiuti non corrisposti (base, verde, e se del caso, per zone con vincoli naturali, giovani e sostegno accoppiato). Nel caso in cui tali risorse non siano sufficienti a finanziare il pagamento forfetario da corrispondere agli aderenti al regime, dovrà essere applicata una riduzione lineare al pagamento base corrisposto agli agricoltori. L'importo complessivo dei pagamenti forfetari corrisposti nel regime per i piccoli agricoltori non potrà superare il 10% del massimale nazionale.

## Condizionalità

Le norme sulla condizionalità confermano il rispetto dei criteri di gestione obbligatori (CGO) previsti dalla legislazione dell'UE e delle norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) fissate a livello nazionale. Nell'ambito delle CGO si aggiungeranno gli obblighi derivanti dal rispetto della direttiva sulle acque e di quella sull'uso sostenibile dei pesticidi. L'allegato II della proposta relativa al "regolamento orizzontale" raggruppa in un quadro unitario le condizioni e le norme da rispettare, sia quelle relative ai CGO che quelle delle BCAA, attribuendole al settore di riferimento (ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute degli animali e delle piante; benessere degli animali) e al tema principale a cui si riferiscono (acque; suolo e stoccaggio di carbonio; biodiversità; livello minimo di mantenimento dei paesaggi; sicurezza alimentare; identificazione e registrazione degli animali; malattie degli animali; prodotti fitosanitari; benessere degli animali). Le norme comunitarie da rispettare sono state riviste eliminando quelle non direttamente attinenti agli agricoltori o non di loro responsabilità. Nell'ambito dei CGO si è passati dal rispetto di 18 direttive a 13, mentre le norme obbligatorie da rispettare nell'ambito delle BCAA sono rimaste in tutto 8 anche se sono cambiati alcuni obblighi.

## OCM unica

La riforma dell'OCM unica dovrebbe comportare lo snellimento delle misure di intervento per fare assumere a questo strumento sempre più la funzione di una rete di sicurezza.

La proposta prevede l'abolizione dei residui aiuti accoppiati, al

pari di quanto già avvenuto nel regolamento sui pagamenti diretti in cui non si fa più riferimento alla possibilità di mantenere parte degli aiuti ancora in forma parzialmente disaccoppiata. Viene inoltre confermata la scadenza al 31 marzo 2015 del regime delle quote latte, la scadenza al 30 settembre dello stesso anno del regime di quote nel settore dello zucchero, nonché la soppressione del divieto di nuovi impianti nel settore vitivinicolo (31 dicembre 2015).

Il sistema del riconoscimento delle organizzazioni dei produttori esistente per l'ortofrutta è esteso a tutti i settori. Il sostegno alla costituzione di associazioni di produttori sarà di competenza della politica di sviluppo rurale e sarà limitato alle associazioni che si qualificano come PMI (microimprese e piccole e medie imprese).

Nell'OCM unica vengono incorporate le proposte fatte nell'ambito del pacchetto latte relativamente alle norme sulla commercializzazione e ai contenuti dei contratti scritti. Per quel che riguarda, in particolare, le norme sulla commercializzazione, viene affermato che esse vengono fissate tenendo conto "dell'interesse del consumatore a ricevere informazioni adeguate e trasparenti sui prodotti, compreso il luogo di produzione da stabilire caso per caso al livello geografico adeguato", confermando quanto già proposto nell'ambito del "pacchetto qualità" (vedi Finestra sulla PAC).

## Gestione del rischio

La materia della gestione del rischio passa dal primo pilastro (e in particolare dall'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009) alla competenza della politica di sviluppo rurale. Oltre al contributo a copertura del pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante e al contributo al fondo di mutualizzazione per le epizootie, le fitopatie e per le emergenze ambientali (presenti nell'articolo 68), la proposta di regolamento prevede l'introduzione di uno strumento di stabilizzazione del reddito sotto forma di compensazione finanziaria.

Restano di pertinenza dell'OCM unica le disposizioni settoriali sulla gestione dei rischi (settore vitivinicolo) e la prevenzione e gestione delle crisi (settore ortofrutticolo).

Occorre aggiungere per completezza d'informazione che nelle proposte relative alle prospettive finanziarie 2014-2020 sono stati creati due strumenti al di fuori dal quadro finanziario pluriennale che completano il quadro delle misure di mercato.

Uno strumento è la nuova riserva di emergenza per far fronte alle situazioni di crisi nel settore agricolo (3,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, complessivamente) che potrebbero riguardare questioni di sicurezza alimentare oppure rapidi mutamenti del mercato. L'altro è l'ampliamento della portata del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione che fornisce sostegno transitorio agli agricoltori per facilitare il loro adattamento a nuove situazioni di mercato create indirettamente dalla globalizzazione (2,5 miliardi di euro). Si pensa in questo caso ai possibili effetti negativi sui produttori agricoli del raggiungimento dell'accordo commerciale tra UE e Mercosur.

Il dibattito sulle proposte di regolamento è appena iniziato. Contrariamente al passato, quando i regolamenti approvati si discostavano poco dalle proposte, si pensa che il futuro regolamento sui pagamenti diretti potrà subire modifiche notevoli. In particolare, estremamente vulnerabili sono i capitoli della convergenza degli aiuti tra Paesi, per le modalità di calcolo degli aiuti medi ad ettaro di ciascun Paese, e quello dei pagamenti verdi. Entrambe le questioni sono di particolare interesse per l'Italia per il vantaggio che deriverebbe da una loro revisione.

## Il secondo pilastro

La riforma relativa al secondo pilastro parte dalla constatazione del buon funzionamento dell'impostazione adottata nell'attuale

programmazione e della necessità di mantenere gli obiettivi strategici di lungo periodo relativamente al contributo dello sviluppo rurale alla competitività dell'agricoltura, alla gestione sostenibile delle risorse naturali, all'azione per il clima e allo sviluppo equilibrato delle zone rurali.

La novità principale del secondo pilastro riguarda l'abolizione degli Assi e l'individuazione di sei priorità comuni definite a livello dell'UE che costituiscono la base della nuova programmazione. L'elenco delle misure è stato snellito, passando da 40 a 25, e le misure stesse sono state riviste dandone una definizione meno stringente rispetto al passato e permettendo, in tal modo, una maggiore autonomia agli Stati membri.

Poiché le misure rispondono a più obiettivi non si è ritenuto opportuno raggrupparle in Assi, ma impennare la programmazione sulle priorità, che sono:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, rurale e forestale;
- potenziare la competitività dell'agricoltura e la redditività delle aziende agricole;
- incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Il pacchetto di proposte della Commissione sui nuovi regolamenti relativi ai fondi strutturali dell'UE stabilisce che il

FEASR funzionerà in modo coordinato e complementare al primo pilastro e agli altri fondi strutturali (FESR, FSE, FEAMP) nell'ambito di un Quadro Strategico Comune (QSC) a livello unionale che si tradurrà in Contratti di Partenariato (CP) a livello nazionale.

Nel caso di esistenza di più PSR regionali dovrà essere elaborata una disciplina nazionale (*National Framework*) per agevolare il coordinamento tra le regioni nel raggiungimento degli obiettivi nazionali.

Gli Stati membri possono inserire nei PSR dei sottoprogrammi tematici relativi a giovani agricoltori, piccole aziende agricole, aree montane e catene distributive corte le cui misure ricevono aliquote più elevate del sostegno.

Gli Stati membri devono spendere almeno il 25% della quota FEASR relativa a ciascun PSR per azioni relative alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e per interventi sul territorio, avvalendosi della misura agro-climatico-ambientale, della misura sull'agricoltura biologica e della misura relativa alle indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici. Inoltre, il 5% di ciascun PSR deve essere destinato al Leader.

Gli Stati membri devono dimostrare di possedere le precondizioni necessarie ad attuare in modo efficiente i PSR o devono fare in modo da assicurarle nell'ambito del Contratto di Partenariato.

A differenza del primo pilastro, la proposta non contiene una predefinita distribuzione delle risorse tra Stati membri, ma la ripartizione annua verrà fatta dalla Commissione mediante un atto di esecuzione e sarà basata su criteri oggettivi, correlati agli obiettivi di competitività del settore agricolo, gestione sostenibile delle risorse naturali, sviluppo territoriale equilibrato, e dei risultati ottenuti nel passato.



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

## Ultime iniziative dell'Associazione "Alessandro Bartola"

### Convegni AGRIREGIONIEUROPA

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? Il ruolo delle regioni e la nuova PAC 2014-2020", 16 Dicembre 2011, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "La sicurezza alimentare e il ruolo dell'Europa", 26 Ottobre 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "I beni pubblici e la riforma della PAC", 12 Luglio 2011, Roma

Convegno Agrireregionieuropa "T-winning Day: le opportunità del Programma Europeo per i Cittadini", 30 Giugno 2011, Ancona

Lezione "Alessandro Bartola" 2011, Prof.ssa Maria Sassi, "I mercati dei prodotti agricoli nei nuovi scenari mondiali", 28 Aprile 2011, Ancona

Convegno Agrireregionieuropa "Lo sviluppo rurale tra valutazione e riforma della PAC", 19 Aprile 2011, Mosciano Sant'Angelo - Teramo

122° EAAE Seminar "Evidence-Based Agricultural and Rural Policy Making: Methodological and Empirical Challenges of Policy Evaluation", 17-18 febbraio 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*



Iniziativa dell'Associazione "Alessandro Bartola" in collaborazione con SPERA - Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche, Rurali ed Ambientali, Regione Marche (Servizio Agricoltura, Forestazione e Pesca), Osservatorio Agroalimentare delle Marche INEA (sede regionale per le Marche).

È ON LINE

Numero 0 - Dicembre 2011

## Sommario

### Editoriale

Perché Agrimarcheuropa?  
*Andrea Bonfiglio, Franco Sotte*

Intervista a Paolo Petrini, vice Presidente e Assessore  
all'agricoltura della Regione Marche  
*Paolo Petrini*

### Ricerche

L'evoluzione dell'agricoltura marchigiana  
*Andrea Arzeni*

L'accordo d'area della Valdaso  
*Silvia Coderoni*

*Il futuro dell'agricoltura delle Marche. Interviste nelle Università  
delle Marche*  
*Francesco Adornato, Francesco Ansaloni, Gianluca Gregori,  
Rodolfo Santilocchi*

### Proposte

Il futuro dell'agricoltura delle Marche. La posizione delle  
organizzazioni agricole  
*Giovanni Bernardini, Giancarlo Ceccaroni Cambi Voglia, Nevio  
Lavagnoli, Giannalberto Luzi*

### Politiche

Il progetto "Rurale Sociale" e il modello "Agrinido di qualità" della  
Regione Marche  
*Cristina Martellini*

La politica di sviluppo rurale 2014-2020 nelle Marche  
*Lorenzo Bisogni*

Il supporto dell'Osservatorio Agroalimentare delle Marche per la  
prossima programmazione  
*Sabrina Speciale*

### Schede

Giambattista Miliani (1856-1937)  
*Bruno Bravetti*

**Direttore responsabile:** Franco Sotte

**Direttore editoriale:** Andrea Bonfiglio

**Comitato di redazione:** Andrea Arzeni, Lorenzo Bisogni, Andrea Bonfiglio, Roberto Esposti,  
Cristina Martellini, Sabrina Speciale

[Vai all'ultimo numero di AGRIMARCHEUROPA](#)





Accademia dei Georgofili  
Sezione Centro Ovest

SPERA  
Centro Studi Interuniversitario sulle Politiche Economiche  
Rurali e Ambientali



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



Rete Rurale Nazionale



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI



Iniziativa realizzata con il contributo dell'Unione Europea DG Agricoltura e Sviluppo Rurale e del  
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

## Convegno agriregionieuropa

# LA PAC 2014-2020: SARÀ RIFORMA? Conferme e cambiamenti per l'agricoltura italiana

PISA 13 GENNAIO 2012

### 9:30 INTERVENTI DI APERTURA

**Filiberto Loreti**

Presidente della Sezione Centro Ovest  
dell'Accademia dei Georgofili

**Manuela Giovannetti**

Preside della Facoltà di Agraria dell'Università  
degli Studi di Pisa

*La PAC 2014-2020 nelle sue possibili applicazioni in Italia*

**Angelo Frascarelli**

Università degli Studi di Perugia

*La politica di sviluppo rurale. Un'opportunità non colta?*

**Franco Sotte**

Università Politecnica delle Marche  
Direttore di Agriregionieuropa

### 10:00 RELAZIONI

*Presiede*

**Luigi Omodei-Zorini**

Università di Firenze

*La PAC 2014-2020 nelle valutazioni della Commissione*

**Beatriz Velazquez**

Direzione Generale Agricoltura -Commissione Europea

*Il frazionamento dei pagamenti diretti. Soluzione o problema?*

**Maria Rosaria Pupo D'Andrea**

Istituto Nazionale di Economia Agraria

### 12:00 DIBATTITO

### 12:30 CONCLUSIONI

**Gianluca Brunori**

Università degli Studi di Pisa

Vice presidente dell'Associazione Europea dei Sociologi  
Rurali

L'evento rientra nell'ambito di un'azione specifica della PAC dal titolo "Una nuova PAC per un futuro migliore - Incontri Agriregionieuropa per comprendere le nuove proposte di riforma sulla PAC e gli sviluppi futuri di fronte alle nuove esigenze di mercato e della collettività" Agreement Number AGRI.2011-0104.

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. La Commissione non è responsabile dell'uso delle informazioni qui contenute.

#### SEGRETERIA ORGANIZZATIVA



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

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali  
Università Politecnica delle Marche  
Piazzale Martelli, 8 - 60121 Ancona  
Telefono e Fax 0712207118  
E-mail: [aab@univpm.it](mailto:aab@univpm.it)  
Sito web: [www.associazionebartola.it](http://www.associazionebartola.it)

#### SEGRETERIA TECNICA



Accademia dei Georgofili  
Sezione Centro Ovest

Accademia dei Georgofili - Sezione Centro Ovest  
Dipartimento Coltivazione e Difesa delle Specie Legnose  
Via del Borghetto, 80  
56124 Pisa  
Telefono 050.2216134 - Fax 050.2216147  
E-mail: [florati@agr.unipi.it](mailto:florati@agr.unipi.it)



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

c/o Dipartimento di Economia  
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.agrimarcheuropa.it](http://www.agrimarcheuropa.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 seminari, 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

**Membri:**

Dipartimento di Economia  
(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 Economia  
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).