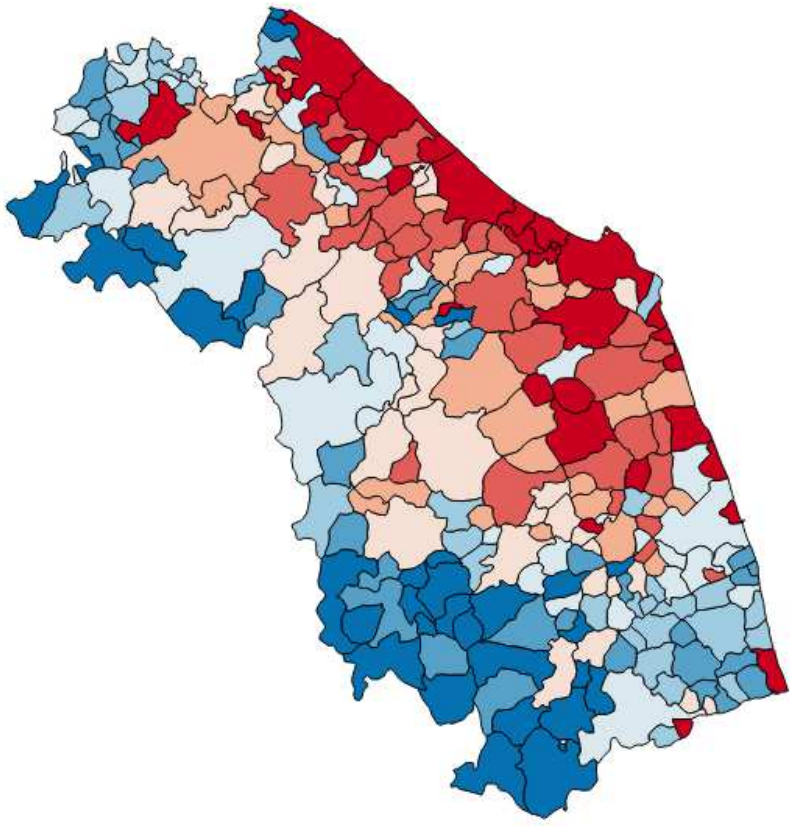
associazioneAlessandroBartola

FRANCO SOTTE

Distribuzione della spesa PAC nelle Marche alla luce della riforma del regime dei pagamenti diretti per il periodo 2015-2020



Relazione finale di sintesi CIG ZA00C514F2

1. I pagamenti della PAC nelle Marche

Introduzione

L'analisi che segue è volta a valutare la spesa complessiva della politica agricola europea di cui beneficiano gli agricoltori della regione Marche. Solo per una parte relativamente minore di tutta questa spesa (quella relativa alla politica di sviluppo rurale del secondo pilastro della PAC) la Regione Marche ha responsabilità diretta[1]. Ma la conoscenza complessiva dei volumi di spesa effettiva e della sua distribuzione, sul territorio regionale e tra i diversi beneficiari, è particolarmente importante per definire una strategia complessiva, dedurre dall'analisi le priorità di intervento ed evitare, al tempo stesso, sovrapposizioni tra misure e fabbisogni di intervento non coperti. L'interesse per una analisi comparativa della spesa e della sua distribuzione a livello territoriale tra primo e secondo pilastro è ulteriormente cresciuto dopo che con la nuova politica agricola comune 2014-2020 numerose decisioni anche del primo pilastro sono state trasferite a gli Stati membri e le Regioni sono state direttamente coinvolte nella definizione delle scelte da adottare in Italia.

I risultati qui raccolti, elaborati sulla base del database costituito dalle rendicontazioni alla Commissione Europea sulla spesa PAC fornito dagli Stati membri, rappresentano i pagamenti effettivi erogati nel quinquennio 2008-2013, finanziati da tre distinte fonti:

(a) i pagamenti diretti del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA);

(b) gli altri pagamenti (pagamenti diversi) del FEAGA, che riguardano una lunga lista di interventi di mercato connessi alla OCM unica: disidratazione

[1] Sulle scelte affidate agli Stati membri, relative al 1° pilastro nella programmazione 2014-2020, naturalmente anche le Regioni sono state coinvolte, ma non si può affermare per questo che esse abbiano un controllo sulla destinazione della spesa.

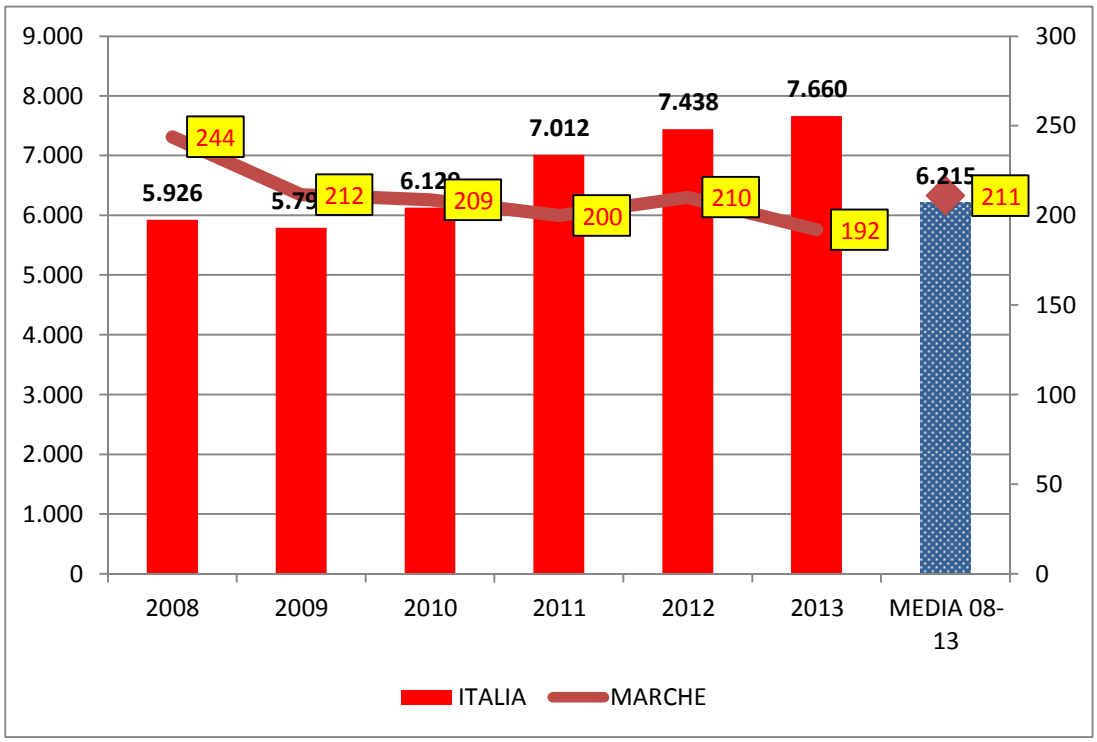
foraggi, stoccaggio cereali e vino, restituzioni per lo zucchero, distillazione vino, estirpazione vigneti, miglioramento qualità, latte e frutta nelle scuole e altri scopi minori;

(c) i pagamenti erogati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) compreso il cofinanziamento a carico dei bilanci nazionale e regionale.

L'evoluzione della spesa

Analizzando con la figura 1 si osserva che la spesa PAC più cofinanziamenti del 2° pilastro diretta alla Regione Marche (211 milioni di euro di pagamenti in media annua) è pari al 3,4% della corrispondente spesa rivolta all'intero paese (6.215 milioni di euro l'anno). Quanto all'evoluzione dei pagamenti PAC emerge un andamento peculiare: quella marchigiana declina da 244 milioni di euro nel 2008 a 192 milioni di euro nel 2013 (-21,3% complessivamente) nel periodo considerato, a fronte di un trend nazionale positivo (da 5.925 a 7.660 milioni di euro: +32,2%).

Figura 1 – Evoluzione della spesa PAC (compreso il cofinanziamento del 2° pilastro) nelle Marche (in milioni di euro)



Le ragioni della divergenza, come si evince dalla tabella 1, dipendono dalla terza componente, relativa al FEASR (cofinanziamento incluso). Questa è quella più in crescita a livello nazionale nel corso del periodo, mentre decresce dopo il primo anno per mantenersi stabile successivamente. Ciò è ovviamente attribuibile alle difficoltà di avvio iniziali, soprattutto per le misure strutturali (specie nelle Regioni Convergenza), ed alla graduale implementazione di tutta la politica di sviluppo rurale regionale. Come si può constatare, comunque, la politica di sviluppo rurale cofinanziamento incluso costituisce nella Regione Marche una componente minoritaria della PAC (21% della PAC in media sui sei anni, 19,8% nel 2013).

Quanto ai pagamenti diretti (FEAGA Diretti), essi prevalgono su tutte le altre aggregazioni di spesa (66% nella media dei pagamenti 2008-13 e 75,5% nel 2013) e sono la componente più stabile nel tempo a livello regionale. I piccoli incrementi da un anno all'altro vanno ascritti al confluire

progressivo nei pagamenti diretti delle ultime OCM che avevano ancora un trattamento accoppiato (zucchero, vino, ecc.). La componente FEAGA Diversi infatti, nella quale erano precedentemente compresi gli aiuti ancora accoppiati, mostra un andamento decisamente discendente. In media sui sei anni rappresenta nella Regione Marche un peso comunque ancora rilevante (13%), ma la diminuzione nel tempo è netta, fino al 4,7% del 2013. È interessante a riguardo osservare come, nelle Marche rispetto all'Italia, il peso dei tre aggregati di spesa in complesso sia più orientato ai pagamenti diretti e meno allo sviluppo rurale: FEAGA Diretti: rispettivamente 66% contro 60% e FEARS: 21% rispetto a 27%, FEAGA Diversi: 13% in entrambi i casi.

Tabella 1 – La spesa PAC (compreso il cofinanziamento del 2° pilastro) nelle Marche e in Italia per grandi aggregazioni di spesa (milioni di euro)

MARCHE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13	
feaga_diretti	135	136	138	142	142	145	140	66%
feaga_diversi	32	45	27	25	28	9	28	13%
feasr+cofin	76	31	44	33	40	38	43	21%
Totale	244	212	209	200	210	192	211	100%

ITALIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13	
feaga_diretti	3.810	4.120	4.135	4.040	4.059	3.969	4.022	60%
feaga_diversi	1.372	943	740	716	734	687	865	13%
feasr+cofin	744	730	1.254	2.256	2.646	3.004	1.772	27%
Totale	5.926	5.792	6.129	7.012	7.438	7.660	6.660	100%

Quantificazione dei beneficiari

In Tabella 2 sono raccolti i dati relativi ai beneficiari della spesa PAC. Come si può bene osservare, il numero di soggetti interessati in quanto beneficiari ai pagamenti diretti (seppure in discesa in relazione al tendenziale abbandono dell'agricoltura da parte di aziende marginali) è di gran lunga soverchiante, specie nelle Marche dove è quasi dieci volte di più, rispetto alle altre due aggregazioni di spesa. Questo rilievo conferma una tesi già sostenuta in altri lavori secondo la quale i beneficiari dei pagamenti diretti

sono le aziende, siano esse imprese o non-imprese. Questa caratteristica si accentrerà ulteriormente, premiando la proprietà più che l'impresa, quando nella prossima programmazione il pagamento sarà, ancor più esplicitamente che in passato, destinato a pagare in maniera indifferenziata l' "ettaro eleggibile". La decisione peraltro, assunta a livello nazionale, di derogare al filtro della selezione riservata agli agricoltori attivi tutti i beneficiari di pagamenti diretti sotto i 1.250 euro (5.000 nelle aree montane e svantaggiate), accentua questa peculiarità.

All'opposto, i beneficiari dei Programmi di Sviluppo Rurale sono prevalentemente le imprese e gli imprenditori, quindi un numero molto più selezionato di beneficiari . Questa tesi troverà conferma anche in passi successivi di questa analisi.

Tabella 2 – I beneficiari della spesa PAC nelle Marche e in Italia per grandi aggregazioni di spesa (milioni di euro)

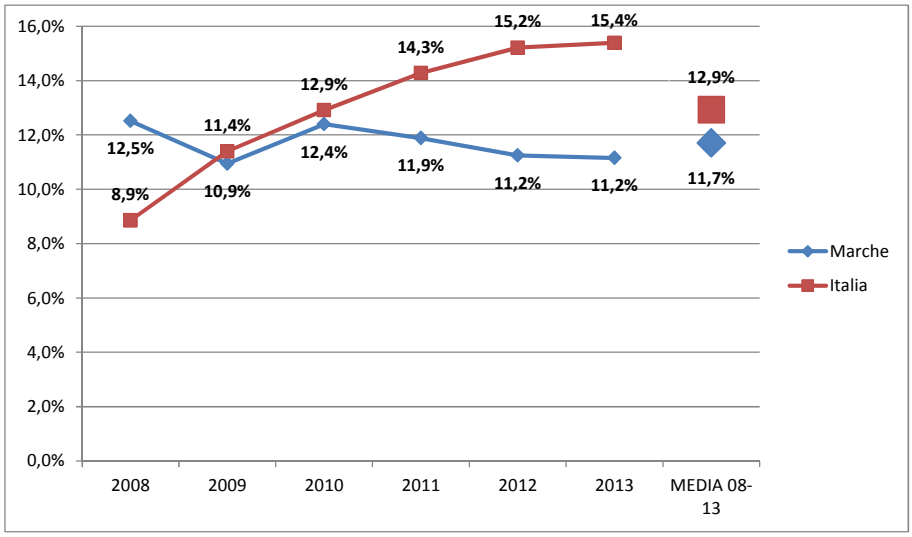
MARCHE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13
feaga_diretti	43.951	40.558	40.387	40.012	39.302	38.832	40.507
feaga_diversi	5.706	4.688	5.893	5.518	4.366	1.370	4.590
Feasr+cofin	5.500	4.440	5.007	4.756	4.421	4.332	4.743

ITALIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13
feaga_diretti	1.340.264	1.254.142	1.247.824	1.236.674	1.214.018	1.189.192	1.247.019
feaga_diversi	57.566	42.474	88.895	112.210	89.598	50.472	73.536
Feasr+cofin	118.736	142.918	161.110	176.569	184.688	183.036	161.176

A confronto con l'Italia nel complesso, comunque, il numero dei beneficiari del PRS (figura 2) tende nelle Marche a mantenersi più costante nel tempo (oscillando tra 11% e 12%) anche per effetto della speditezza con cui la Regione ha impegnato e speso i fondi a sua disposizione nei primi anni della serie temporale trattata, a fronte invece dei ritardi accumulati in altri contesti regionali, dove si assiste ad un recupero negli anni più recenti (da 8,9% a 15,4%). Quanto ai pagamenti FEAGA diversi, il numero di beneficiari,

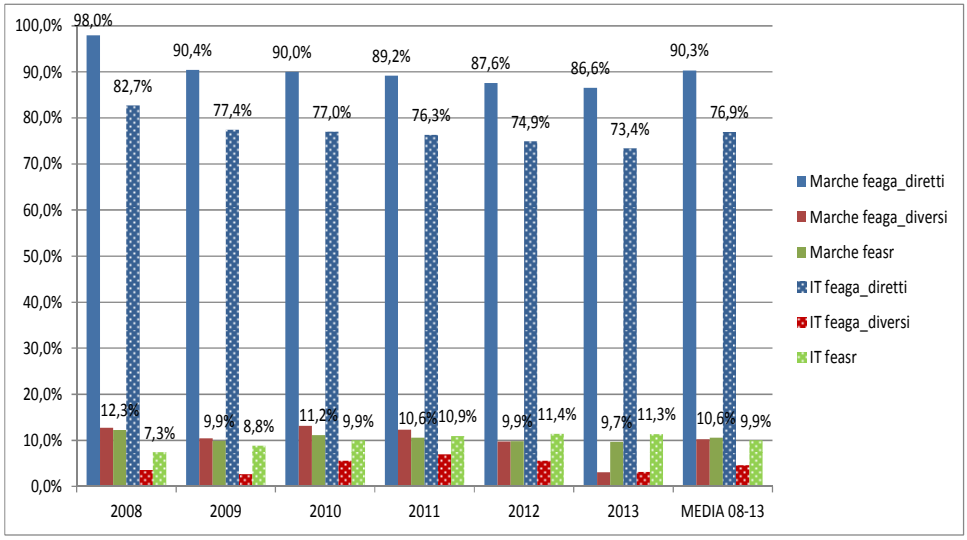
scende rapidamente nelle Marche da oltre 5.000 nel 2008 a poco più di 1.000 nel 2013 a conferma della diminuita rilevanza delle misure comprese sotto questa voce.

Figura 2 – Rapporto tra beneficiari della spesa FEASR e beneficiari dei pagamenti diretti nelle Marche e in Italia (valori percentuali)



In figura 3 sono riportati i rapporti percentuali tra i beneficiari delle differenti politiche PAC e il numero di aziende censite nel 2010 nelle Marche e in Italia. Come si può notare, supponendo che vi sia coincidenza tra l'universo censuario e quello dei potenziali beneficiari dalla PAC, i pagamenti diretti raggiungono l'85,2% delle aziende censite (76,9% a livello nazionale), mentre soltanto il 9,2% delle aziende censite (9,9%) è interessato ai pagamenti FEASR. In questo caso comunque bisogna tenere conto del fatto che nel caso dei numerosi interventi a bando del 2° pilastro non si accese normalmente alle misure tutti gli anni, come invece avviene solitamente per le misure a domanda e ovviamente per i pagamenti diretti del 1° pilastro.

Figura 3 – Beneficiari PAC su aziende censite 2010 nelle Marche e in Italia (percentuali)



Le Marche a confronto con l'Italia

Il peso relativo rispettivamente dei beneficiari e dei pagamenti PAC nel rapporto tra Marche e Italia è misurato nelle figure 4 e 5. È ivi riportata l'incidenza percentuale, per i diversi anni dal 2008 al 2013 e in media dei sei anni, del numero dei beneficiari e della spesa dei tre aggregati analizzati sul totale nazionale. Questi valori sono posti a confronto con l'incidenza delle Marche sull'Italia in termini di numero di aziende agricole, di superficie agricola utilizzata e di giornate di lavoro totali, misurate in base al 6° Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010. Risulta evidente la generale sotto-rappresentazione regionale in termini di pagamenti diretti rispetto a tutte e tre le variabili caratteristiche dell'agricoltura. Anche la spesa FEARS appare incidere in misura meno che proporzionale rispetto allo sforzo produttivo della regione (almeno in termini di SAU e di giornate di lavoro). Soltanto la spesa FEAGA diversi incide più che proporzionalmente nella regione rispetto all'Italia nel complesso, ma occorre rilevare che il valore relativo subisce un drastico ridimensionamento con gli anni fino a collocare la regione Marche nell'ultimo anno considerato, il 2013, ben sotto i valori percentuali relativi alla SAU e alle giornate di lavoro.

Figura 4 – Il peso percentuale delle Marche sull'Italia in termini di beneficiari della spesa PAC e di variabili caratteristiche dell'agricoltura

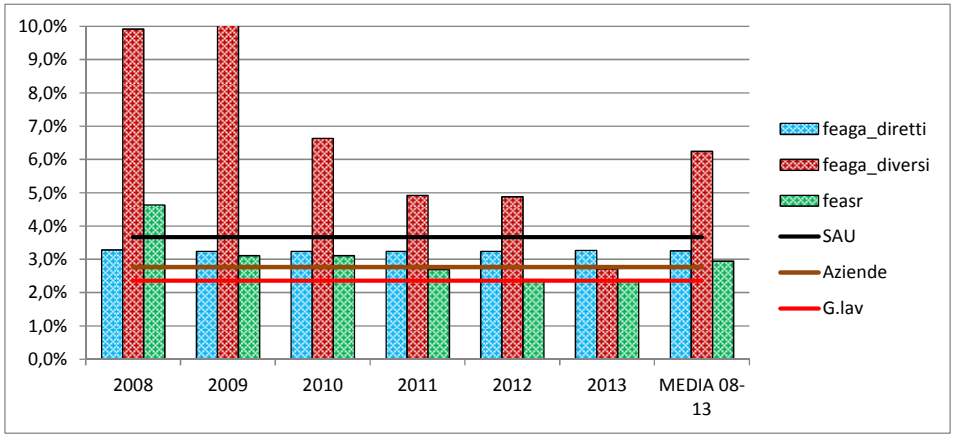
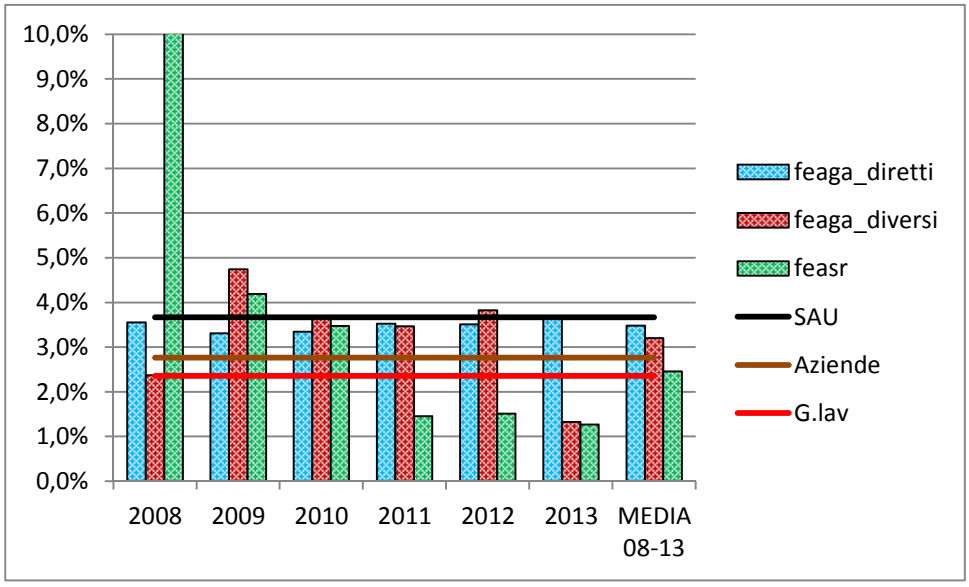


Figura 5 – Il peso percentuale delle Marche sull'Italia in termini di spesa PAC e di variabili caratteristiche dell'agricoltura



In tabella 3 e figura 6 è riportata la spesa media per beneficiario relativa ai tre grandi aggregati di spesa PAC. La tabella può essere interpretata sotto diversi punti di vista. Per quanto riguarda i pagamenti diretti FEAGA, gli importi delle Marche più elevati rispetto alla media italiana riflettono la struttura aziendale molto più aggregata in ragione delle seguenti peculiarità marchigiane:

(a) le aziende sono di dimensioni medie generalmente più grandi;

(b) la presenza di aziende “non-imprese”, per quanto sempre rilevante, è comunque più rarefatta che in Italia (dove il fenomeno si concentra in particolare nel Mezzogiorno).

L’incidenza delle aziende beneficiarie sul totale delle aziende, come già rilevato in figura 3, è superiore che a livello nazionale.

È quest’ultima una condizione che verrà a cadere nel caso di una ridistribuzione della spesa ammissibile su tutti gli ettari indipendentemente dalla coltura praticata, come si prospetta, sia pure secondo la convergenza con il metodo irlandese, dal 2015 in avanti.

La spesa FEASR per beneficiario relativa alla politica di sviluppo rurale, inizialmente più alta che a livello medio nazionale, ha teso a diminuire rapidamente nel tempo fino a collocarsi su livelli intorno ai 9 mila euro, meno che in media nazionale. Evidentemente, la crescita della spesa media per beneficiario si associa a livello nazionale alla tendenza nei primi anni a coprire soprattutto misure a superficie, come quelle agro-ambientali, fino a poco più di 5.000 mila euro del 2009, per poi risalire leggermente negli anni più recenti.

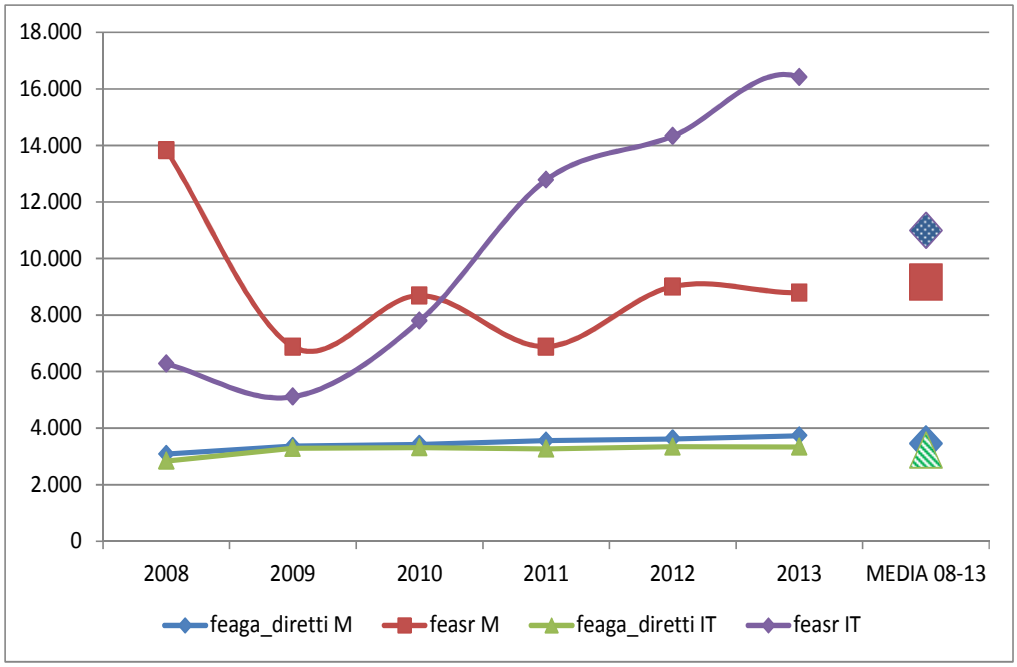
Quanto alla spesa relativa all’aggregato FEAGA Diversi, il suo livello medio è stato soggetto negli anni ad andamenti altalenanti, pur mantenendo comunque un livello particolarmente elevato a confronto sia dei pagamenti diretti che delle misure del PSR, sia anche dei corrispondenti valori medi di FEAGA Diversi a livello nazionale.

Tabella 3 – Spesa PAC - pagamento medio per beneficiario nelle Marche e in Italia per grandi aggregazioni di spesa

MARCHE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13
feaga_diretti	3.079	3.361	3.425	3.556	3.619	3.730	3.453
feaga_diversi	5.692	9.530	4.560	4.499	6.433	6.591	6.026
Feasr+cofin	13.824	6.883	8.690	6.883	9.007	8.788	9.162

ITALIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	MEDIA 08-13
feaga_diretti	2.842	3.285	3.314	3.267	3.343	3.338	3.225
feaga_diversi	23.829	22.194	8.326	6.381	8.193	13.609	11.766
Feasr+cofin	6.270	5.105	7.785	12.776	14.326	16.410	10.996

Figura 6 – Spesa PAC - pagamento medio per beneficiario nelle Marche e in Italia per grandi aggregazioni di spesa



La tabella 4 presenta la spesa PAC scomposta nei tre aggregati FEAGA Diretti, FEAGA Diversi e FEASR (con cofinanziamento) in rapporto con alcuni dati complessivi del settore agricolo nelle Marche e in Italia. I risultati relativi ai pagamenti diretti e alla spesa del programma di sviluppo rurale segnalano un minore volume di spesa ad ettaro di SAU nelle Marche rispetto all'Italia (296 contro 313 in termini di pagamenti diretti e 92 contro 138 in termini di pagamenti FEASR). All'opposto, in rapporto sia al numero

di aziende che alle giornate di lavoro, i pagamenti medi risultano superiori nelle Marche rispetto all'Italia.

Tabella 4 – Spesa unitaria nelle Marche e in Italia in rapporto a SAU, numero aziende e giornate di lavoro (euro)

	Media 2008-2013		
MARCHE	**€/Sau**	**€/azienda**	**€/gior lav**
feaga_diretti	**296**	**3.118**	**23,6**
feaga_diversi	**59**	**617**	**4,7**
Feasr+cofin	**92**	**969**	**7,3**
ITALIA	**€/Sau**	**€/azienda**	**€/gior lav**
feaga_diretti	**313**	**2.481**	**16,0**
feaga_diversi	**67**	**534**	**3,4**
Feasr+cofin	**138**	**1.093**	**7,1**

Chi sono i beneficiari della PAC?

In tabella 5 è quantificato il peso tra i beneficiari della PAC delle persone fisiche o giuridiche. La diffusione di forme di responsabilità complesse è testimoniata dal peso delle persone giuridiche sul totale, superiore nelle Marche rispetto all'Italia in quasi tutte le categorie di spesa. Da rimarcare, a conferma del maggiore impegno imprenditoriale dei beneficiari della politica di sviluppo rurale, come il peso delle persone giuridiche in termini di spesa effettuata, aumenti decisamente al passaggio dai pagamenti diretti (25%) alla politica di sviluppo rurale (43%).

Tabella 5 – Persone fisiche e giuridiche beneficiarie della PAC nelle Marche e in Italia (percentuali sul totale)

	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI		FEASR + COFINANZIAMENTO	
	Media 2008-2013		Media 2008-2013		Media 2008-2013	
ITALIA	**Beneficiari**	**spesa**	**Beneficiari**	**spesa**	**Beneficiari**	**spesa**
Pers giuridiche	**3%**	**26%**	**14%**	**79%**	**11%**	**42%**
Pers fisiche	**97%**	**74%**	**86%**	**21%**	**89%**	**58%**
Totale	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
MARCHE	**Beneficiari**	**spesa**	**Beneficiari**	**spesa**	**Beneficiari**	**spesa**
Pers giuridiche	**6%**	**25%**	**12%**	**59%**	**13%**	**43%**
Pers fisiche	**94%**	**75%**	**88%**	**41%**	**87%**	**57%**
Totale	**100%**	**200%**	**300%**	**400%**	**500%**	**600%**

In tabella 6 sono raccolti i dati relativi alla distribuzione per sesso nelle Marche e in Italia per i diversi aggregati di spesa PAC. Questi risultati considerano ovviamente soltanto i beneficiari persone fisiche. Dalla base dati a disposizione non è infatti desumibile l'età dei beneficiari titolari di aziende (società, cooperative o altra forma) che risultato intestate a persone giuridiche. Come si può notare, il peso della componente femminile si attesta in Italia e nelle Marche su analoghe percentuali pari a circa un terzo (contro due terzi della componente maschile).

Tabella 6 – Beneficiari della PAC per sesso nelle Marche e in Italia (percentuali sul totale)

	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI		FEASR + COFINANZIAMENTO	
	Media 2008-2013		Media 2008-2013		Media 2008-2013	
ITALIA	Beneficiari	spesa	Beneficiari	ITALIA	Beneficiari	spesa
Maschi	64%	74%	71%	76%	69%	72%
Femmine	36%	26%	29%	24%	31%	28%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%
MARCHE	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa
Maschi	67%	76%	72%	79%	67%	71%
Femmine	33%	24%	28%	21%	33%	29%
Totale	100%	200%	300%	400%	500%	600%

L'età dei beneficiari della PAC

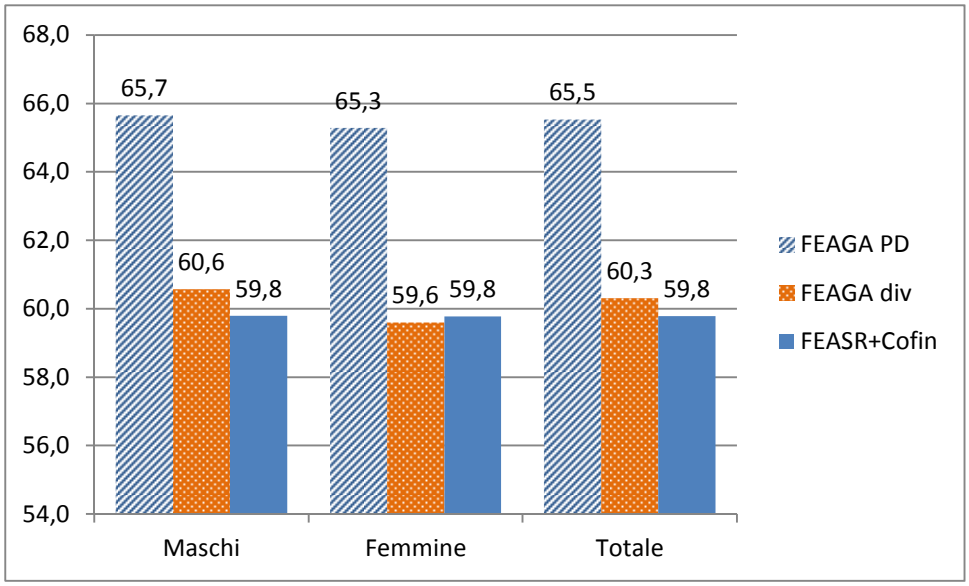
La tabella 7 raccoglie i beneficiari della PAC in percentuale sul totale per classi di età nelle Marche e in Italia. Si può osservare come, mentre nel caso di entrambe le erogazioni FEAGA (Diretti e Diversi) il peso dei beneficiari (e il relativo volume di spesa) cresca al passaggio dalle classi di età inferiori a quelle superiori mentre, nel caso dei pagamenti FEASR, succeda il contrario. Anche questa è una dimostrazione della selezione verso una maggiore qualità imprenditoriale dei beneficiari che opera il programma di sviluppo rurale rispetto alle altre politiche agricole europee.

Tabella 7 – Beneficiari della PAC per classi di età nelle Marche e in Italia (percentuali sul totale)

Per classi di età	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI		FEASR + COFINANZIAMENTO	
	Media 2008-2013		Media 2008-2013		Media 2008-2013	
ITALIA	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa
0-40	9%	15%	12%	17%	21%	36%
40-50	16%	23%	20%	21%	25%	26%
50-60	22%	23%	22%	21%	24%	19%
60-70	23%	19%	21%	20%	16%	11%
> 70	31%	20%	25%	22%	14%	8%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Media 2008-2013		Media 2008-2013		Media 2008-2013	
MARCHE	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa
0-40	6%	11%	7%	12%	13%	32%
40-50	12%	19%	14%	20%	20%	25%
50-60	20%	22%	20%	23%	24%	21%
60-70	22%	19%	22%	19%	18%	11%
> 70	40%	28%	37%	26%	25%	12%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In figura 7 sono rappresentate le età medie dei beneficiari della PAC nella regione Marche. Come risultato degli andamenti opposti rilevati a commento della tabella che precede, si nota chiaramente il gap in termini di età del beneficiario tra FEAGA Diretti da un lato e FEAGA Diversi e FEASR dall'altro.

Figura 7 – Età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per sesso

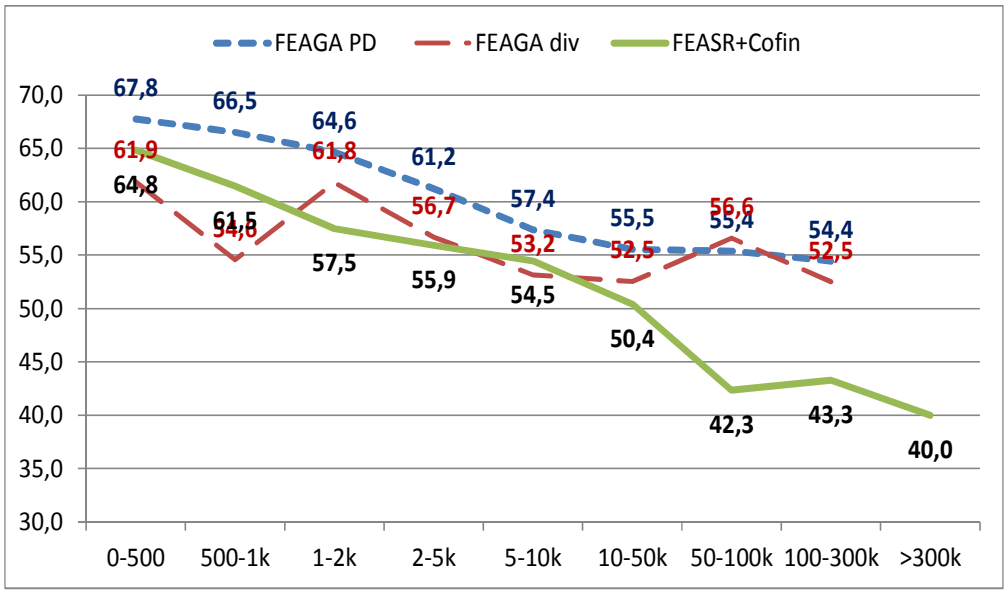


Un fenomeno di particolare interesse risulta all'osservazione della figura 8, nella quale è riportata l'età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per classi di importo ricevuto. In tutte e tre le aggregazioni di spesa si evince che, all'aumentare dell'importo erogato, scende monotonamente e significativamente l'età del beneficiario. La figura rivela indirettamente, ma molto chiaramente, che il problema del ricambio generazionale nell'agricoltura regionale si collega alla dimensione economica dell'azienda. Quando gli importi dei pagamenti relativi alle tre politiche PAC (soprattutto nel caso della politica di sviluppo rurale) superano la soglia dei 10 mila euro, le età si posizionano su livelli decisamente comparabili con quelli degli imprenditori di altri rami dell'economia.

Si potrebbe concludere che una leva spesso trascurata ma molto efficace per il ringiovanimento delle campagne sia quella dell'accrescimento dimensionale delle unità produttive. Che comunque l'obiettivo del ricambio generazionale si associ significativamente a quello dell'aggregazione delle aziende di minori dimensioni. È questo un indirizzo verso il quale la nuova regolamentazione della politica di sviluppo rurale orienta, in maniera molto innovativa, diverse misure, offrendo alla Regione Marche numerose opportunità di azione, pur nei limiti delle scarse risorse a disposizione.

Rispetto ai premi di insediamento, una politica volta al ringiovanimento delle imprese agricole che punti sull'ampliamento dimensionale, avrebbe anche il vantaggio di escludere adesioni opportunistiche di giovani che mirano al premio di insediamento senza una effettiva volontà di trasformarsi in imprenditori.

Figura 8 – Età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per classi di importo ricevuto



La PAC per classi di importo

La tabella 8, che raggruppa i beneficiari per classi di importo percepito, svela dei caratteri molto interessanti e peculiari di ciascuna delle tre politiche PAC. I pagamenti diretti innanzitutto tendono a caratterizzarsi per il fatto che una notevolissima quota dei beneficiari (quasi i due terzi) si concentra su erogazioni di piccolissimo importo: il primo 29% (42,4% a livello nazionale), che riceve un importo inferiore a 500 euro, pari a 11.746 beneficiari, percepisce in media 261 euro/anno, ed anche il successivo 15,5% (15,2% in Italia), per un totale di 6.293 beneficiari, che riceve un importo tra i 500 e i 1000 euro, percepisce in media 732 euro/anno. Anche se nella regione si è molto al di sotto dei livelli nazionali specie per effetto

dell'agricoltura meridionale particolarmente polverizzata, cifre così basse rappresentano un sostegno al reddito dei beneficiari talmente modesto da non promuovere significative scelte in direzione della competitività o della sostenibilità dell'agricoltura, mentre costituiscono un costo ed un aggravio amministrativo molto consistente. Sarebbe molto meglio, ove la Regione avesse voce in capitolo, se gli importi complessivamente erogati potessero essere dirottati verso altre politiche: es. servizi aggregativi alle piccole aziende.

Quanto ai pagamenti FEAGA Diversi, la tabella rivela la fortissima concentrazione di questa spesa in pochissimi beneficiari. Di fatto il solo 0,9% dei beneficiari (29 perone fisiche o giuridiche in tutto) ha percepito il 48,3% di tutte le erogazioni per un importo medio pari a 477.042 euro/anno per beneficiario. Se la spesa relativa agli interventi di FEAGA Diversi ha certamente contribuito ad attenuare i problemi relativi alla riforma di alcune OCM (in particolare: zucchero, vino, ecc.), l'effetto complessivo sulla competitività e sulla sostenibilità dell'agricoltura regionale è da valutarsi modesto sia per la sua concentrazione in pochi beneficiari (prevalentemente disidratatori foraggi o industrie dell'agro-alimentare), che per la sua natura di intervento rivolto piuttosto a compensare per superare il passato che a investire sul futuro.

La spesa della politica di sviluppo rurale, infine, è quella che appare meglio distribuita. In termini di beneficiari, essa si concentra su quelli di medie dimensioni con interventi lungo un ventaglio di importi molto ampio (da 2 mila a più di 300 mila euro, percentuale più elevata in termini di spesa, 29,9%, nella fascia 50-100 mila euro). Come era da attendersi, gli importi maggiori si concentrano in particolare su società, imprese cooperative e associazioni dei produttori.

Tabella 8 – Beneficiari della PAC per classi di importo nelle Marche e in Italia (percentuali sul totale)

	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI		FEASR + COFINANZIAMENTO	
Per classi di importo	Media 2008-2013		Media 2008-2013		Media 2008-2013	
ITALIA	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa
0-500	42,4%	3,4%	28,4%	0,3%	12,0%	0,3%
500-1.000	15,2%	3,3%	10,7%	0,4%	11,0%	0,7%
1-2.000	16,9%	6,7%	14,5%	1,0%	19,5%	2,4%
2-5.000	13,0%	12,7%	16,3%	2,7%	24,5%	7,1%
5-10.000	6,4%	13,8%	12,2%	4,4%	14,1%	9,0%
10-50.000	3,8%	17,9%	9,8%	7,5%	10,3%	15,5%
50-100.000	2,1%	26,0%	6,4%	12,6%	7,1%	27,5%
100-300.000	0,2%	10,3%	1,1%	9,1%	1,2%	17,1%
più di 300.000	0,0%	5,8%	0,7%	62,2%	0,3%	20,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
MARCHE	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa	Beneficiari	Spesa
0-500	29,0%	2,2%	32,8%	0,8%	23,4%	0,6%
500-1.000	15,5%	3,3%	13,0%	1,0%	10,6%	0,8%
1-2.000	21,9%	8,5%	14,0%	2,2%	16,9%	2,5%
2-5.000	18,2%	16,6%	16,7%	6,1%	20,7%	7,2%
5-10.000	8,3%	16,7%	10,6%	8,4%	12,1%	9,1%
10-50.000	4,6%	20,3%	7,3%	12,2%	8,3%	13,8%
50-100.000	2,2%	24,2%	4,7%	20,9%	6,4%	29,9%
100-300.000	0,1%	5,9%	0,6%	11,0%	1,4%	23,0%
più di 300.000	0,0%	2,5%	0,3%	37,3%	0,2%	13,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La PAC per Province

Scendendo a livello territoriale, la tabella 9 riporta i dati della spesa PAC (pagamenti) del periodo 2008-13 distribuiti a livello provinciale. La spesa si distribuisce su tutto il territorio regionale presentando alcune concentrazioni territoriali. In particolare, i pagamenti diretti si dirigono innanzitutto verso le province di Ancona e Macerata dove il numero di beneficiari supera la soglia dei 10 mila, segue Pesaro Urbino con quasi 8.500 beneficiari, ma in questa provincia si registrano gli importi unitariamente

più elevati. In fondo alla lista, con percentuali molto più modeste, si collocano le province di Fermo e soprattutto Ascoli Piceno. In queste ultime i beneficiari sono ridotti alla metà delle Province che ricevono più pagamenti diretti. La distribuzione dei pagamenti diretti è anche squilibrata a vantaggio del Centro-Nord della Regione anche perché gli importi medi per azienda che scendono da 4.145 euro di Pesaro Urbino , ai valori molto più modesti di Fermo e Ascoli Piceno (rispettivamente 2.372 e 1.701 euro per azienda)

La spesa FEAGA Diversi è fortemente catalizzata dalle province dove risiedono (o risiedevano negli anni analizzati) i grandi beneficiari (disidratatori foraggi e produzioni di barbabietola da zucchero e relativi impianti di raffinazione): Pesaro-Urbino e Ancona. Percentuali di spesa molto più modeste sono invece riservate alle altre province, dove l'intervento riguarda principalmente distillazione e espianto vigneti.

La spesa FEASR (più cofinanziamento) è quella distribuita sul territorio regionale in modo relativamente più equo. Ma sempre in testa restano Macerata (25,9%) e Pesaro Urbino (23,6%) seguite da Ascoli Piceno e Ancona(rispettivamente con il 19,8% e il 19,7%). In sintesi, con riferimento a tutta la spesa PAC nelle Marche, le tre province di Ancona, Macerata e Pesaro Urbino catturano quote simili tra il 26% e il 27% dei finanziamenti. In coda, Ascoli Piceno e Fermo assieme arrivano a malapena al 20%.

Tabella 9 – I pagamenti della PAC nelle province delle Marche

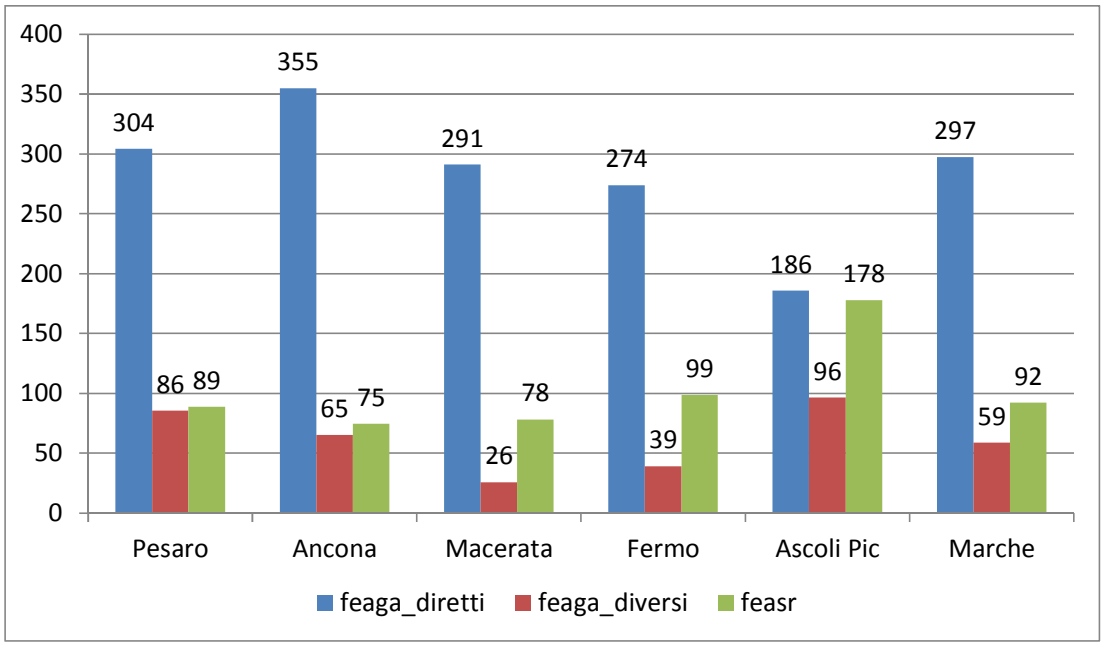
	Media 2008-2013				
	Beneficiari	Spesa (Milioni di euro e %)		età	Spesa per beneficiario
ANCONA		56,8	26,9%		
feaga_diretti	10.278	40,7	29,1%	61,4	3961
feaga_diversi	1.390	7,5	27,1%	56,8	5393
feasr+cofin	887	8,6	19,7%	49,7	9669
ASCOLI PICENO		22,3	10,6%		
feaga_diretti	5298	9,0	6,4%	60,7	1701
feaga_diversi	697	4,7	16,9%	52,7	6707
feasr+cofin	1120	8,6	19,8%	52,9	7697
FERMO		19,9	9,4%		
feaga_diretti	5.570	13,2	9,4%	61,5	2372
feaga_diversi	648	1,9	6,8%	56,9	2920
feasr+cofin	581	4,8	11,0%	52,7	8205
MACERATA		56,8	26,9%		
feaga_diretti	10.886	41,8	29,9%	60,5	3841
feaga_diversi	1.101	3,7	13,4%	55,8	3372
feasr+cofin	1.237	11,2	25,9%	49,9	9089
PESARO URBINO		55,3	26,2%		
feaga_diretti	8.475	35,1	25,1%	60,8	4145
feaga_diversi	756	9,9	35,8%	56,0	13090
feasr+cofin	918	10,2	23,6%	47,3	11166
Totale MARCHE		211,0	100,0%		
feaga_diretti	40.507	139,9	100,0%	61,0	3453
feaga_diversi	4.590	27,7	100,0%	55,6	6026
feasr+cofin	4.743	43,5	100,0%	50,5	9162

Una visualizzazione della distribuzione della PAC a livello provinciale è offerta dalla figura 9 dove sono rappresentati i pagamenti per ettaro di superficie agricola utilizzata risultante dal censimento generale dell'agricoltura del 2010. La spesa dei pagamenti diretti tende a contrarsi significativamente da valori fino a 355 euro di Ancona a valori quasi dimezzati (186 euro) scendendo da Nord a Sud e soprattutto verso Ascoli Piceno.

Questo orientamento è parzialmente modificato dalla distribuzione della spesa FEAGA Diversi (che però, come detto è fortemente concentrata in poche mani). La spesa FEASR si muove innanzitutto su valori molto più modesti che nel caso delle politiche del 1° pilastro e oscilla tra i 75 euro/ettaro di Ancona e i 178 euro/ettaro di Ascoli Piceno. Si conferma già

con questi dati la tesi più volte enunciata anche in altre ricerche, secondo la quale la politica di sviluppo rurale svolge un ruolo complementare (o sostitutivo, se si preferisce) rispetto a quella dei pagamenti diretti in termini territoriali. Ma ovviamente il peso relativo dei pagamenti diretti è tale che questa funzione sostitutiva riesce a malapena ad attenuare gli squilibri distributivi.

Figura 9 – I pagamenti della PAC (2008-13) nelle province delle Marche per SAU censita (2010)



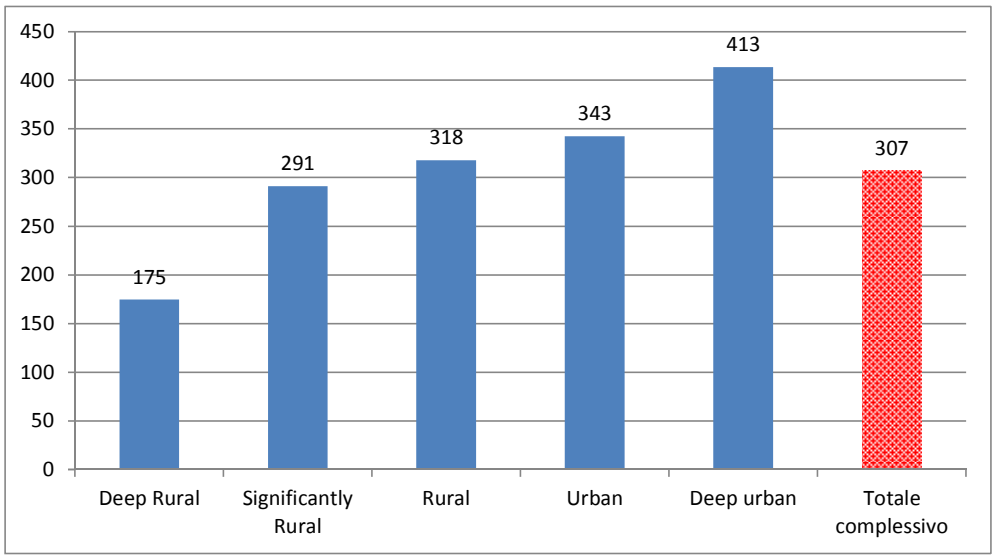
La PAC per altre significative ripartizioni territoriali

Una significativa chiave di lettura della distribuzione dei pagamenti diretti della PAC è quella offerta dalla figura 10 nella quale sono rappresentati i comuni delle Marche raccolti per grado di ruralità. Il grado di ruralità, rifacendoci alla definizione dell'OCSE, adottata anche dall'Unione europea, è misurato in termini di densità demografica del Comune. Come è noto, in quella metodologia il livello critico di 150 abitanti per chilometro quadrato, separa i comuni classificati rurali da quelli urbani. In questo esercizio le classi sono state così denominate: (a) profondo rurale: ≤50 abitanti per km^2,

(b) significativamente rurale: >50 e ≤100, (c) rurale: >100 e ≤150, (d) urbano : >150 e ≤200, (e) urbano profondo: >200.

Come si può osservare, l'analisi mostra l'esistenza anche nelle Marche, come è stato rilevato anche in altre regioni e in Italia nel complesso, di una significativa correlazione inversa tra grado di ruralità e pagamenti diretti. In particolare, i comuni classificati qui come urbano profondo ricevono per ettaro di SAU più del doppio di pagamenti diretti rispetto ai comuni classificati profondo rurale.

Figura 10 – *I pagamenti diretti della PAC (2013) per ettaro di SAU* nei Comuni delle Marche classificati per grado di ruralità

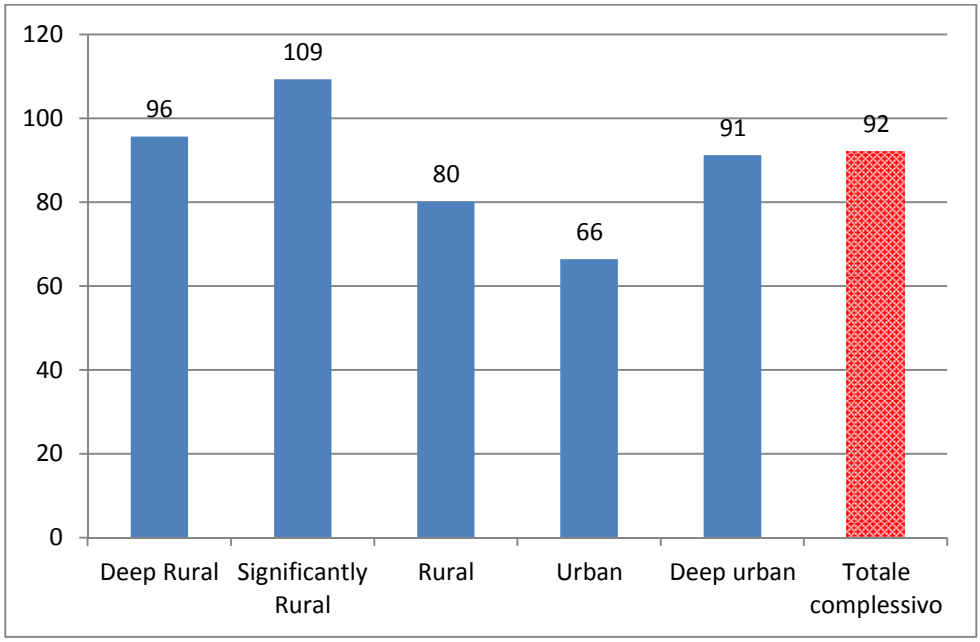


Quanto ai pagamenti FEARS 2008-2013[2] (+ cofinanziamento) (Figura 11, la distribuzione sul territorio regionale per ettaro di Sau in base al grado di ruralità è più irregolare. Infatti si notano due picchi: il primo nelle aree ad alta ruralità, soprattutto quelle intermedie che abbiamo classificato come significativamente rurali; il secondo nelle aree più urbane. A fronte di ciò, le

[2] Per annullare la volatilità della spesa FEASR da un anno all'altro, si è preferito in questo caso prendere in considerazione la media dell'intero periodo di sei anni 2008-2013

aree intermedie tra rurale ed urbano presentano valori ad ettaro di Sau relativamente inferiori.

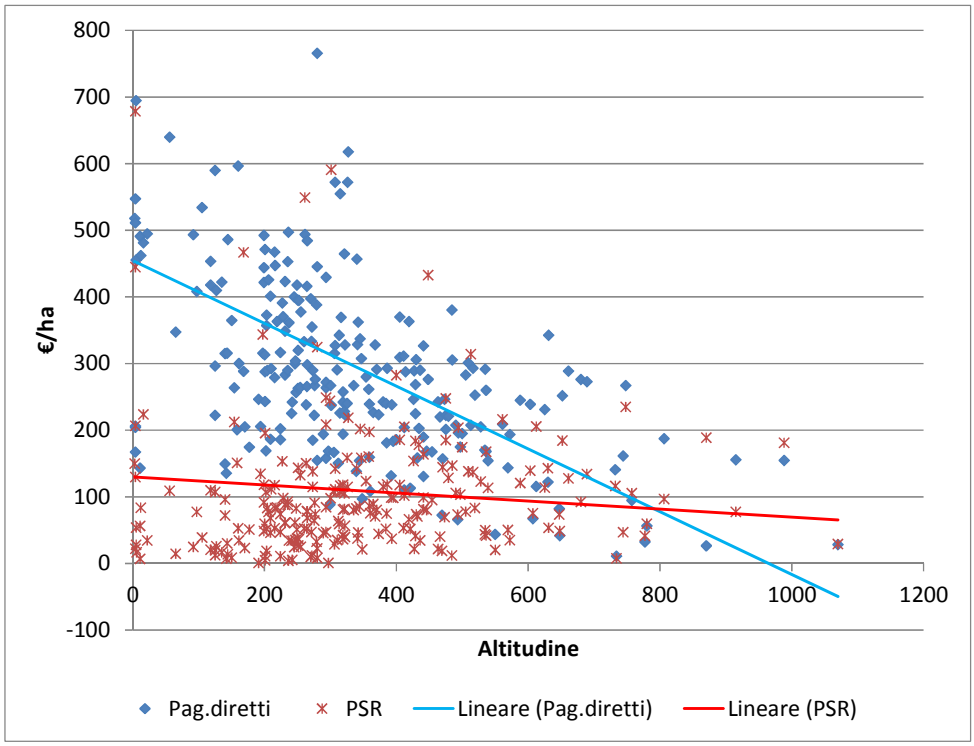
Figura 11 – *I pagamenti FEASR (+ cofinanziamento) della PAC (media annua 2008-13) per ettaro di SAU* nei Comuni delle Marche classificati per grado di ruralità



Un'altra lettura è offerta dalla figura 12 dove sono messi a confronto i pagamenti diretti (2013) ed i pagamenti del PSR (media 2008-13) ad ettaro di Sau in rapporto all'altitudine dei singoli comuni delle Marche. Come si può ben notare, le due nuvole di punti sono particolarmente estese, dimostrando che, specie per i pagamenti diretti si riscontrano casi comunali molto distanziati l'uno dall'altro anche in condizioni analoghe. Ciò nondimeno, le linee di trend discendenti segnalano una tendenza alla diminuzione di entrambi i tipi di pagamento al crescere dell'altitudine del comune. Ma, mentre l'indice di correlazione segnala scarsa significatività (r2= - 0,070) nel caso dei pagamenti FEASR, questa è particolarmente alta (r2= - 0,479) nel caso dei pagamenti diretti. La pendenza della retta interpolante è d'altra parte minima nel caso dei pagamenti FEASR (-6 euro/ha ogni 100 metri di altitudine in più), molto più marcata nel caso dei

pagamenti diretti (praticamente il pagamento diretto ad ettaro diminuisce di 47,1 euro/ha ogni 100 metri di altitudine in più).

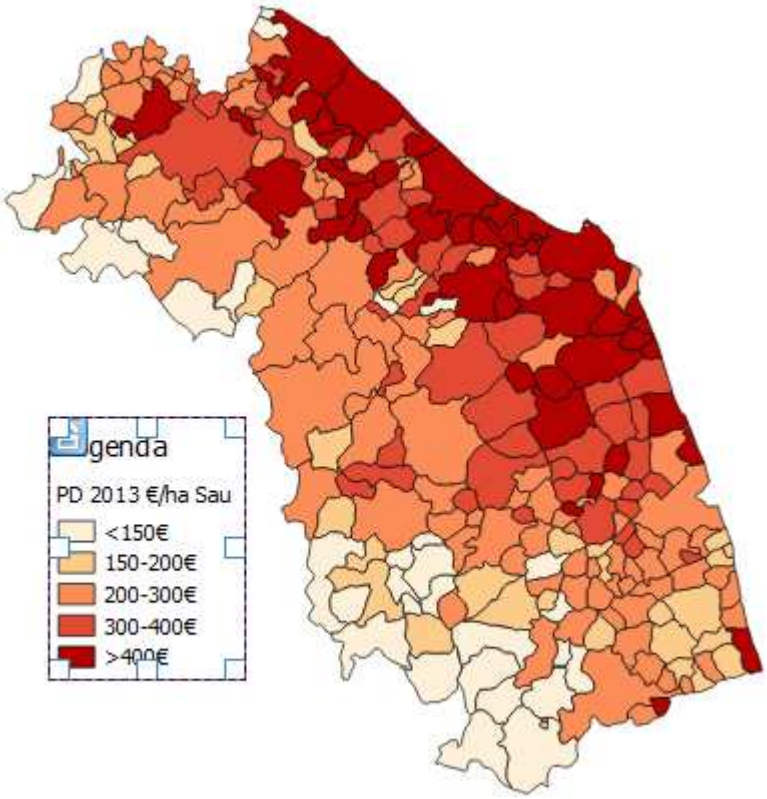
Figura 12 – *Pagamenti diretti (2013) e pagamenti PSR (media 2008-13) per ettaro di SAU* nei Comuni delle Marche classificati in base all'altitudine



La PAC per Comuni

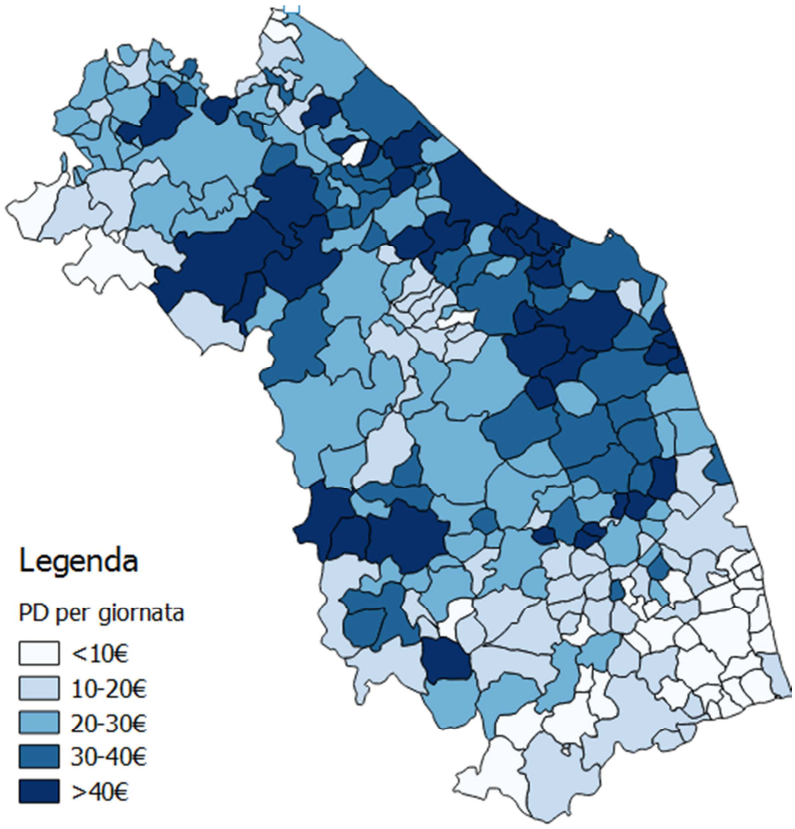
La cartina presentata nella figura 13 presenta i pagamenti diretti Pac 2013 per ettaro di SAU censita. Questa lettura offre una prospettiva che integra e migliora la comprensione rispetto all'analisi per province. Infatti emerge una chiara cesura che separa innanzitutto il territorio tra aree di bassa collina a nord-est della regione aree meridionali e occidentali. I pagamenti diretti tendono infatti a concentrarsi nel lato nord della regione, soprattutto nelle province di Pesaro, Ancona e Macerata, mentre la loro intensità si attenua nell' fermano e soprattutto nell'ascolano e nelle aree interne di montagna e alta collina. Da notare comunque anche un fenomeno già rilevato anche in altre regioni. Quello di una certa concentrazione della spesa nei comuni capoluogo di provincia dove presumibilmente risiedono anche dei beneficiari i cui terreni sono localizzati in comuni rurali (il destinatario della spesa è individuato dal comune di residenza e non da quello dove sono le rispettive aziende agricole).

Figura 13 – La spesa del FEAGA Pagamenti diretti (2013) nei comuni delle Marche per SAU censita (2010)



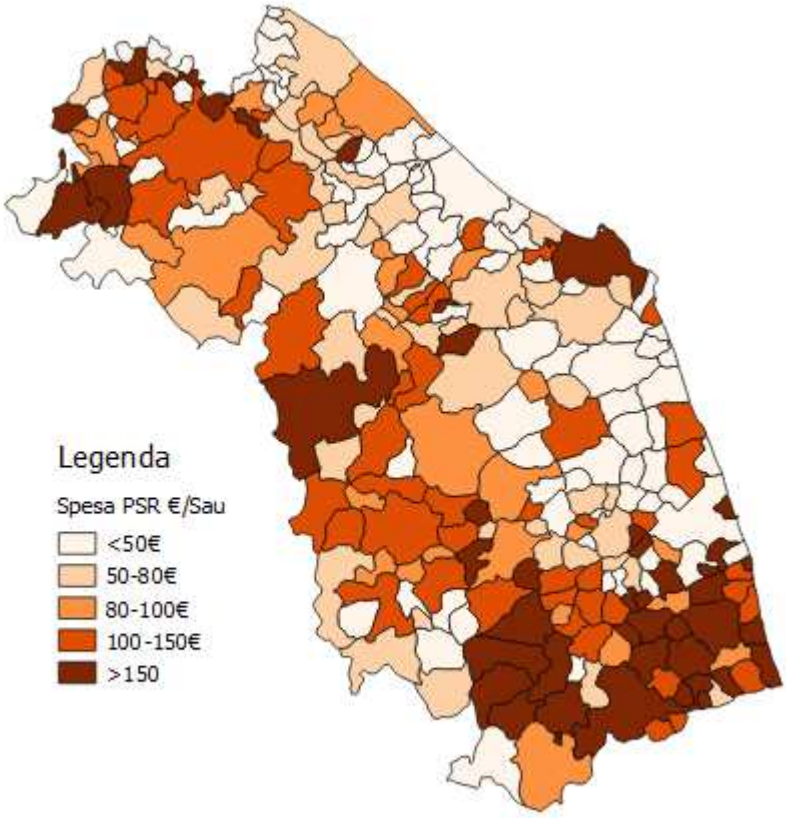
Un utile complemento alla lettura dei dati spaziali in relazione alla Sau si ha dalla lettura della figura 14 che rappresenta i pagamenti diretti in rapporto alle giornate di lavoro, anche queste tratte dal Censimento dell'agricoltura 2010. Si può notare che, rispetto alla precedente cartine, in questa la distribuzione appare meno omogenea, ma ugualmente squilibrata tra le tre province settentrionali di Pesaro Ancona e Macerata e quelle meridionali di Fermo ed Ascoli. Si evidenzia inoltre con maggiore chiarezza come le aree a specializzazione vitivinicola appaiano caratterizzate dai minori livelli di spesa per giornata in relazione sia al mancato sostegno con i pagamenti diretti al settore vitivinicolo (che abbassa il numeratore) sia alla peculiare intensità di lavoro di tali aree (che eleva il denominatore).

Figura 14 – La spesa del FEAGA Diretti (2013) nei comuni delle Marche per Giornata di lavoro censita (2010)



In netta controtendenza rispetto alle politiche del 1° pilastro (figura 15), la spesa della politica di sviluppo rurale si concentra in particolare nelle aree interne, e soprattutto in quelle montane, della regione. Ovviamente questa distribuzione è anche il risultato della concentrazione della spesa del PSR nella aree D e C della ripartizione territoriale adottata.

Figura 15 – La spesa del FEASR più cofinanziamento (2008-13) nei comuni delle Marche per SAU censita (2010)



2. Analisi di impatto sulle Marche delle decisioni assunte a livello nazionale in materia di pagamenti diretti

Introduzione

Questa seconda parte del rapporto è dedicata a valutare l'impatto delle principali decisioni finali assunte dall'Italia il 29 luglio 2014, giusto in tempo per consegnare il documento entro la deadline del 1 agosto 2014. Evidentemente, le poste in gioco e l'intreccio tra gli effetti delle decisioni assunte non consente una analisi puntuale.

D'altra parte, l'impatto delle decisioni stesse dipende anche dall'atteggiamento degli agricoltori e di tutti i potenziali beneficiari della PAC. Quante domande per quanti ettari eleggibili saranno presentate? Questo quesito troverà risposta soltanto in futuro. Data poi la dinamica del settore agricolo in termini di natalità e mortalità delle imprese e di variazione delle superfici utilizzate è particolarmente difficile stimare l'effetto delle politiche nel medio-lungo termine al 2019, anno al quale si fa riferimento come tempo entro il quale debbono compiersi alcuni fondamentali passaggi (es. la convergenza verso valori dei pagamenti diretti ad ettaro più uniformi).

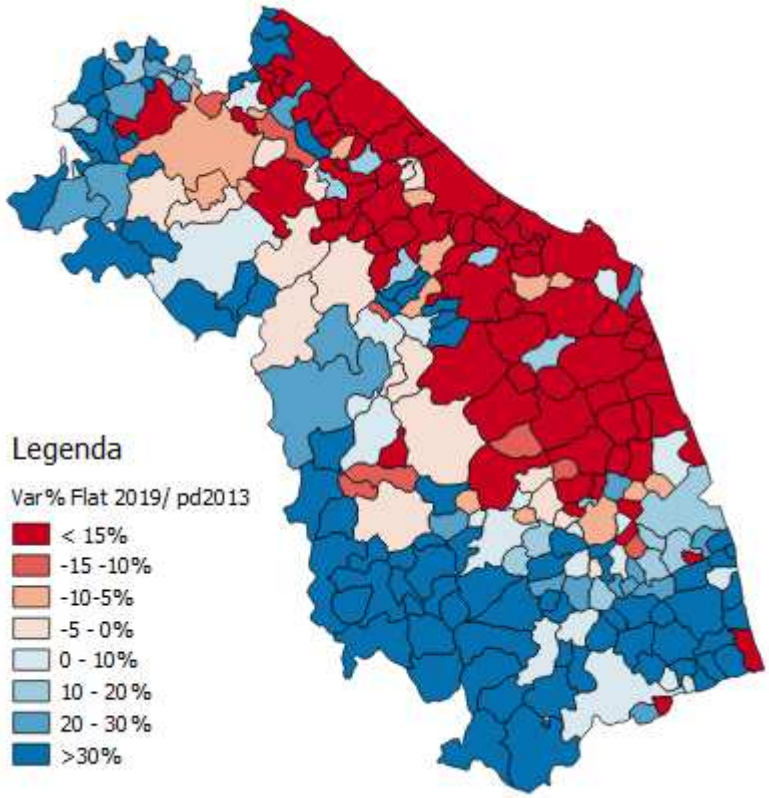
Si procederà allora con una metodologia di stima che però sconta una consistente dose di inevitabile approssimazione. Questo aspetto va evidenziato per avvertire il lettore della necessità di ulteriori approfondimenti man mano che il quadro complessivo evolve e vengono rilevati dati consolidati.

Gli effetti territoriali della regionalizzazione

La figura 16 presenta le conseguenze di una ipotetica piena regionalizzazione (flat) dei pagamenti diretti con i pagamenti del 2013, cioè

di un loro ricalcolo, tale da assegnare lo stesso importo ad ogni ettaro di Sau, indipendentemente dall'attuale distribuzione. La redistribuzione che ne deriverebbe comporterebbe un trasferimento di fondi, a volte molto pesante, a spese delle aree attualmente favorite (colore rosso) e con consistenti benefici soprattutto per l'agricoltura dei territori delle province di Fermo ed Ascoli Piceno e di collina e montagna, oltre che per le aree a specializzazione vitivinicola (colore azzurro).

Figura 16 – Effetti della ridistribuzione dei pagamenti diretti 2013 nell'ipotesi di un pagamento flat regionale per ettaro di SAU censita (2010) (var. % rispetto alla distribuzione attuale)



Gli effetti della convergenza

La metodologia di stima dell'effetto della convergenza

Il limite principale dell'informazione disponibile sui pagamenti diretti e sulle altri pagamenti PAC effettuati in Italia nel 2013 (ultimo anno disponibile) 3 consiste nel fatto che non si hanno informazioni analitiche sui titoli (ettari eleggibili) associati ai singoli pagamenti. Ciò impedisce di conoscere il valore dei titoli e quindi effettuare la comparazione con la spesa media nazionale al 2019 verso la quale ogni titolo dovrebbe convergere.

La soluzione adottata per superare questo limite è stata quella di svolgere l'analisi non a livello di singolo beneficiario, ma a livello dei singoli comuni trattando ogni comune i come un unico beneficiario di tutti i pagamenti ricevuti da beneficiari individuali ivi residenti e utilizzando la Sau del Censimento dell'agricoltura 2010 (SAUi) come proxy degli ettari eleggibili e quindi dei titoli. Indichiamo con Pdi2013 la somma dei pagamenti effettivamente percepiti nel comune i nell'anno 2013.

Come noto, l'Italia ha optato per la cosiddetta convergenza con il metodo irlandese, che consiste nella riduzione massima del 30% nel 2019 per i titoli individuali che nel 2014 risulteranno sopra la media nazionale dei titoli al 2019 e, per i titoli che risulteranno sotto il 90% della media nazionale al 2019 di un aumento pari ad un terzo della differenza tra valore nel 2014 e lo stesso 90% della media nazionale al 2019, garantendo comunque che il valore minimo dei titoli sia pari al 60% della media nazionale dei titoli al 2019.

Il primo passo dell'analisi è stato quello di stimare, sulla base dei pagamenti diretti 2013 per ogni comune (dato noto) Pdi2013, la somma dei pagamenti diretti Pdi2014 . Confrontando i due massimali nazionali 2013 (Allegato V Reg. 914/2013) pari a 4.202.935.000 euro e 2014 (Allegato II Reg.

[3] La base dati è quella della Commissione europea relativa alle rendicontazioni degli Stati membri sui pagamenti effettuati

1310/2013) pari a 3.953.394.000 euro, si evince che tra i due anni la disponibilità finanziaria scende del 5,559 %.

Di conseguenza, per ogni comune i: Pdi2014 = Pdi2013 * (1-0,05559)

Assumendo che l'11 per cento del massimale nazionale andrà alle misure accoppiate e l'1% ai giovani agricoltori, mentre il pagamento green viene calcolato in proporzione al pagamento base e quindi può essere accorpato nell'analisi, si sono sottratte le prime due componenti ottenendo per ogni comune i pagamenti Pdi,bg2014 = Pdi2014 *(1-0,12)

Questo valore va comparato con il pagamento medio atteso per base e greening a livello del comune i per il 2019. Calcolato il pagamento medio ad ettaro nel 2019 in 288,14 euro, come risultato della divisione del massimale nazionale al 2019, pari a 3.704.337.000 euro (Allegato II Reg. 1307/2013) per la SAU totale nazionale (censimento 2010) pari a 12.856.048 ettari.

Il valore Pd*i,bg2019 = 288,14 * 0,88 * SAUi

In base ai valori così calcolati è stato possibile applicare per ogni comune la formula della convergenza con il cosiddetto metodo irlandese che prevede quattro possibilità:

Se Pdi,bg2014 > Pdi,bg2019 , allora Pdi,bg2019 = 0,7 (Pdi,bg2014 - Pd*i,bg2019) + Pdi,bg2019

Se Pdi,bg2019 ≥ Pdi,bg2014 > 0,9 * Pdi,bg2019 , allora Pdi,bg2019 = Pdi,bg2014

Se Pdi,bg2014 < 0,9 * Pdi,bg2019 , allora Pdi,bg2019 = Pdi,bg2014 + 1/3 * (0,9 * Pd*i,bg2019 - Pdi,bg2014)

Ma se, nel caso precedente, Pdi,bg2019 = Pdi,bg2014 < 0,6 * Pd*i,bg2019 , allora Pdi,bg2014 = 0,6 * Pd*i,bg2019

Ottenuti per ogni comune i questi valori Pdi,bg2019 , ad essi sono stati aggiunti i pagamenti accoppiati e giovani che, in mancanza di una soluzione migliore, sono stati ripartiti grossolanamente sulla base della Saui .

I risultati della stima della convergenza nelle Marche

Il primo risultato rilevante applicando la metodologia descritta è quello per cui, con la convergenza irlandese, la Regione Marche complessivamente potrebbe vedere aumentare il proprio pagamento diretto medio ad ettaro da 307,0 nel 2013 euro a 313,9 euro nel 2019 (+2,2%), mentre diminuirebbe nell'ipotesi della piena convergenza nazionale flat nel 2019 (-6,1%). Questi risultati meritano una messa in guardia e un'interpretazione. L'adozione del metodo del Comune come unità beneficiaria ha i suoi limiti. A parità di altre condizioni, penalizza i comuni con una distribuzione più uniforme dei pagamenti diretti tra aziende a vantaggio di quelli con una distribuzione interna più diseguale. Sotto questo profilo conta anche la dimensione territoriale dei comuni, molto più piccoli al nord Italia che al centro e al sud. Dove quindi l'effetto-appiattimento tende ad essere più pronunciato.

I risultati esposti nella Figura 17 illustrano l'effetto della convergenza irlandese sui singoli comuni delle Marche sulla base dell'analisi descritta. Il quadro d'insieme che emerge ricalca ovviamente quanto già segnalato nella figura 16 relativa alla piena convergenza verso un pagamento flat per ettaro: perdite concentrate nella collina litoranea delle province settentrionali, guadagni nelle aree interne di alta collina e montagna e nelle province di Fermo e soprattutto Ascoli Piceno.

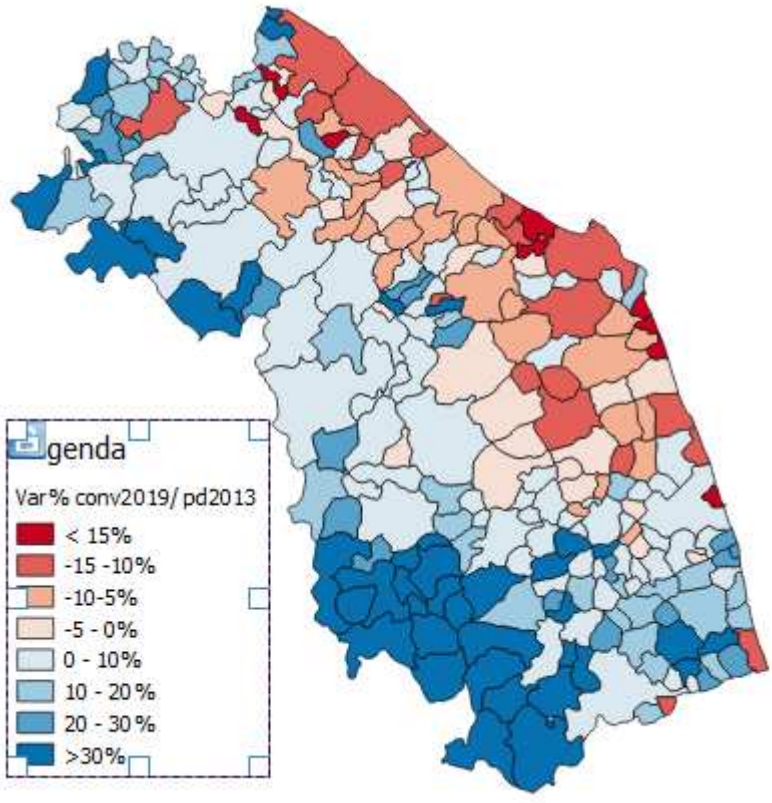
È comunque anche vero che la convergenza irlandese penalizza soprattutto i grandi percettori mentre premia poco o per niente i piccoli e piccolissimi. In più, nel metodo adottato non sono esclusi i piccoli importi sotto i 250 euro (300 euro dal 2017).

Al tempo stesso, considerando che le due figure 16 e 17 sono basate su classi e colorazioni identiche, si noteranno in quest'ultima i colori particolarmente attenuati. Soprattutto si nota come pochissimi comuni,

generalmente di piccole dimensioni, presentano diminuzioni di pagamenti diretti superiori al -15% e, al tempo stesso, il numero di comuni che hanno guadagni consistenti si riduce notevolmente.

Considerando i limiti del metodo utilizzato, si può aggiungere che il risultato effettivo potrebbe discostarsi da quello rappresentato dalla figura con qualche maggiore vantaggio (come effetti dei pagamenti accoppiati) per le aree a specializzazione zootecnica (specie interno pesarese) e per quelle a specializzazione a grano duro (collina litoranea di Pesaro, Ancona e Macerata).

Figura 17 – Effetti della ridistribuzione dei pagamenti diretti tra il 2013 ed il 2019 nell'ipotesi di applicazione del metodo irlandese (var. % rispetto alla distribuzione attuale)



L'effetto contenimento delle variazioni nei pagamenti diretti dovuto alla convergenza irlandese è osservabile anche attraverso i dati della tabella 10 che rappresenta i valori medi provinciali come indice fatta 100 la media

regionale. Complessivamente il vantaggio attuale della provincia di Ancona (+18,4% rispetto alla media regionale) si ridurrebbe di circa 7 punti, ma rimarrebbe ancora consistente (+11,5%). All'opposto, lo svantaggio di Ascoli Piceno passerebbe da -35,5 punti percentuali a -22,7 punti percentuali.

Evidentemente, come rappresentato nell'ultima colonna della tabella, ogni vantaggio o svantaggio si annullerebbe nell'ipotesi di applicazione di una piena convergenza verso un pagamento unitario flat uguale per tutti gli ettari della regione.

Tabella 10 – Simulazione della distribuzione dei pagamenti per ettaro di SAU nelle province delle Marche a seguito della convergenza irlandese (indice: media regionale PD/SAU=100)

PROVINCE	€PD2013	PD 2019 Converg	PD 2019 Flat
Pesaro e Urbino	**105,0**	**103,0**	**100,0**
Ancona	**118,4**	**111,5**	**100,0**
Macerata	**97,0**	**98,9**	**100,0**
Fermo	**88,2**	**91,4**	**100,0**
Ascoli Piceno	**64,5**	**77,3**	**100,0**
Marche	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Di notevole interesse anche quanto riportato nella tabella 11 che rappresenta gli stessi risultati della precedente ma classificando i Comuni marchigiani per grado di ruralità applicando la stessa metodologia descritta nella presentazione della figura 10.

Il divario nella distribuzione dei pagamenti diretti a vantaggio delle aree urbane e a scapito di quelle rurali (a danno soprattutto di quelle del rurale più profondo) permane, ma si attenua. Il gap tra deep urban e deep rural pari a 77,7 punti percentuali (134,6 cfr. 56,9) si riduce a 47,5 (122,0 cfr. 74,5). Una contrazione che può essere considerata significativa per la sua entità, ma che lascia pur sempre meno sostenute da questa politica proprio le parti di territorio più segnate dai limiti della ruralità profonda (lontananza dai centri, minori possibilità occupazionali, minore dotazione di servizi,

minori opportunità di diversificazione, difficoltà di collegamento con la domanda sia di prodotti alimentari che di servizi multifunzionali).

Tabella 11 – Simulazione della distribuzione dei pagamenti per ettaro di SAU per grado di ruralità dei Comuni a seguito della convergenza irlandese (indice: media regionale PD/SAU=100)

Grado di ruralità	€PD2013	PD 2019 Converg	PD 2019 Flat
Deep Rural	**56,9**	**74,5**	**100,0**
Significantly Rural	**94,9**	**95,9**	**100,0**
Rural	**103,5**	**101,6**	**100,0**
Urban	**111,6**	**107,2**	**100,0**
Deep urban	**134,6**	**122,0**	**100,0**
Marche	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Gli esclusi dal pagamento minimo

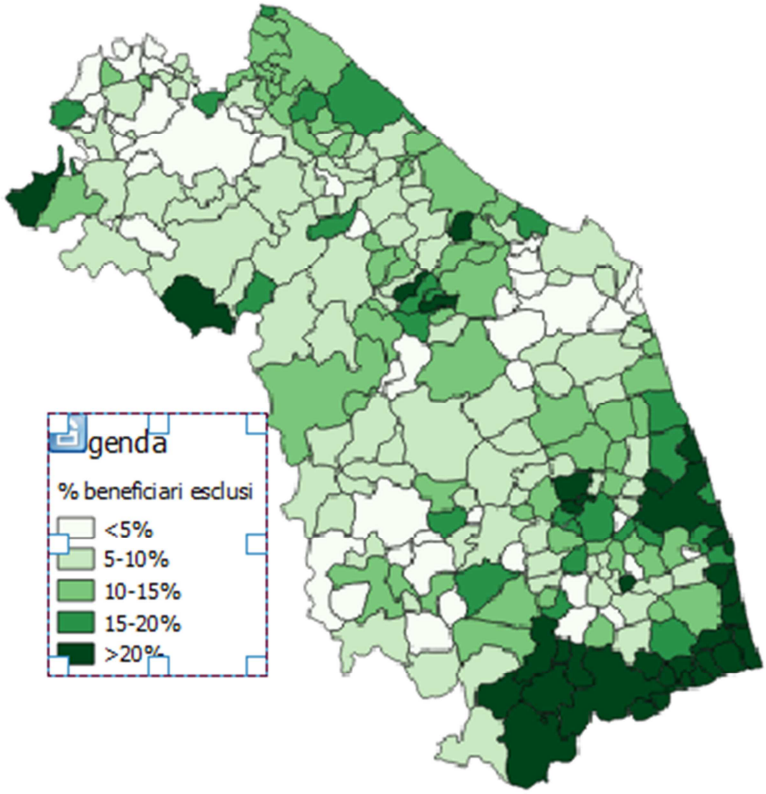
Come è noto, a norma dell'art. 10 del Regolamento n. 1037/2013 gli Stati membri potevano scegliere se escludere dai pagamenti diretti i beneficiari per importi al di sotto di una determinata soglia fino a 400 euro/anno. L'Italia ha adottato la decisione di fissare la soglia di esclusione a 250 euro per i primi due anni 2015 e 2016 e 300 euro per gli anni dal 2017 in poi.

L'impatto di questa decisione per le Marche significa l'esclusione potenziale di 4.721 beneficiari (12,2%) nel 2015 (perché sotto 250 euro nel 2013) ai quali si aggiungerebbero altri 1.250 beneficiari (3,2%) nel 2017 (perché tra 250 euro e 300 euro). In totale, una quota significativa di aziende beneficiarie di pagamenti diretti nelle Marche, più del 15%, non vedrebbe più riconosciuto tale diritto. L'impatto appare però molto meno consistente se si considerano gli importi percepiti, infatti il volume complessivo della spesa FEAGA per pagamenti diretti che verrebbe risparmiata corrisponde a 1.14 milioni di euro su 144,8 che arrivano nelle Marche (il solo 0,8%). Evidentemente va considerato preminente l'effetto di semplificazione burocratico-amministrativa che l'abbandono di quasi 5.000 pratiche comporta ed il notevolissimo risparmio di oneri amministrativi.

Ciò nondimeno apre la questione di quale altra migliore politica rispetto a quella dei pagamenti diretti per importi minimi debba essere adottata. Si tratta infatti di ribadire con una migliore politica l'interesse pubblico alla continuazione di una agricoltura sostenibile sui piccoli appezzamenti che assieme alla perdita dei pagamenti diretti vengono svincolati dall'obbligo dell'eco-condizionalità.

In figura 18 è rappresentata la percentuale di aziende che nel 2013 in ogni singolo Comune delle Marche ha ricevuto pagamenti inferiori a 250 euro. Si nota una concentrazione consistente nella fascia Ascolana dei Comuni della Valle del Tronto e nei Comuni della costa delle province di Fermo ed Ascoli Piceno. Questa constatazione si associa a quanto osservato relativamente alla distribuzione dei pagamenti per ettaro. L'ascolano (seguito dal fermano) possono recuperare con la convergenza parte del divario attualmente esistente in termini di distribuzione dei pagamenti diretti, ma al tempo stesso sono le zone maggiormente colpite dalla caduta di beneficiari per effetto della soglia minima di esclusione a 250 euro per beneficiario.

Figura 18 – Distribuzione nella regione Marche delle aziende che nel 2013 hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo inferiore a 250 € (% sul totale a livello di Comune)



Gli agricoltori attivi

Come noto, sulla questione dell'agricoltore attivo, già controversa a livello comunitario, in Italia si sono succedute diverse proposte con successive limature al ribasso del quadro di riferimento. Queste hanno via via allargato la lista dei potenziali beneficiari. La decisione finale prevede la definizione di una lista nera nazionale di esclusi e le condizioni per poter essere considerato agricoltore attivo.

Non sono concessi pagamenti diretti, oltre ai soggetti individuati nell'articolo 9 del Regolamento n. 1307/2013 (aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti) anche a coloro che : (a) svolgono attività di intermediazione

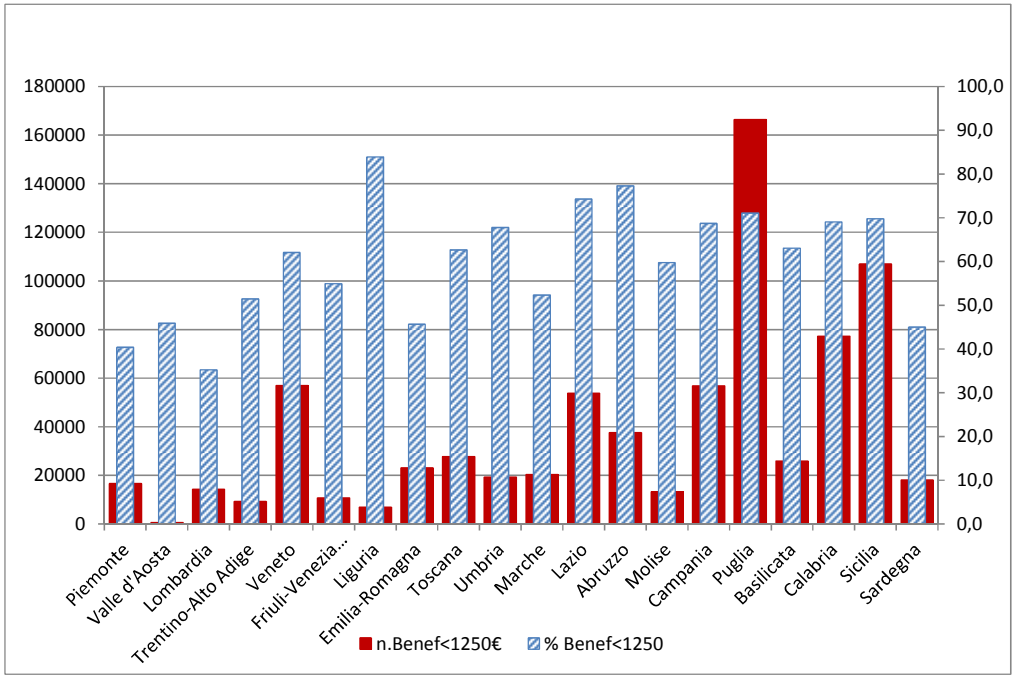
creditizia, (b) svolgono attività di intermediazione commerciale, (d) svolgono attività di assicurazione e/o riassicurazione, (d) sono enti pubblici (esclusi egli enti che svolgono attività di sperimentazione in campo agricolo come le aziende agrarie delle Università).

Per poter essere considerati agricoltori in attività occorre essere iscritti all'INPS come coltivatori diretti, coloni o mezzadri o come IAP (imprenditori agricoli professionali), o avere partita Iva attiva in campo agricolo (anche in possesso solo della partita Iva in campo agricolo per chi ha la maggior parte delle superfici ubicate in zone di montagna e/o svantaggiate e anche con dichiarazione annuale Iva se ubicato fuori dalle zone di montagna o svantaggiate).

Un regime particolare è previsto per gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti sotto un determinato ammontare. Infatti è considerato attivo "per definizione" e non deve soddisfare le suddette condizioni chi riceve meno di 1.250 euro di aiuti all'anno fuori dalle zone di montagna e/o svantaggiate e chi riceve meno di 5.000 euro se localizzato nelle zone di montagna e/o svantaggiate.

È questa di fatto una decisione che svilisce del tutto il carattere selettivo della misura. In Italia infatti su 1.189.192 beneficiari dei pagamenti diretti nel 2013 ben 761.876 (il 64,1 per cento) percepiva un importo inferiore a 1.250 euro (figura 19).

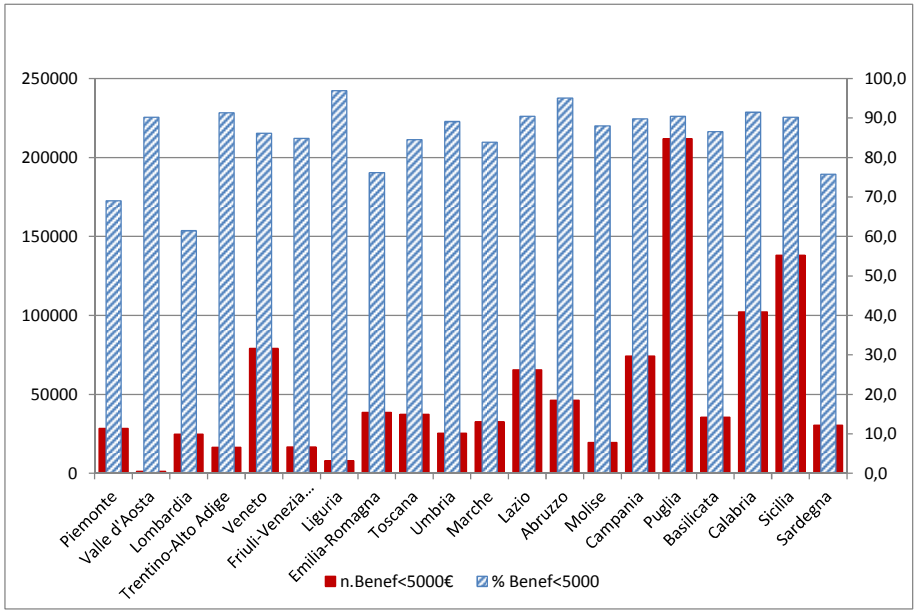
Figura 19 - Beneficiari dei Pagamenti Diretti nel 2013 per importi inferiori a 1.250 euro



Fonte: ns. elaborazione su relazioni spesa degli Stati membri all'UE

Ancora più evidente è l'effetto tutti inclusi operato dalla scelta di considerare ipso facto attivi tutti i percettori di importi fino a 5.000 euro nella aree di montagna e svantaggiate. Nel 2013 percepiva un importo inferiore a 5.000 euro (figura 20) addirittura 1.031.740 beneficiari (l'86,8 per cento).

Figura 20 - Beneficiari dei Pagamenti Diretti nel 2013 per importi inferiori a 5.000 euro



Fonte: ns. elaborazione su relazioni spesa degli Stati membri all'UE

La distribuzione dei beneficiari dei pagamenti diretti

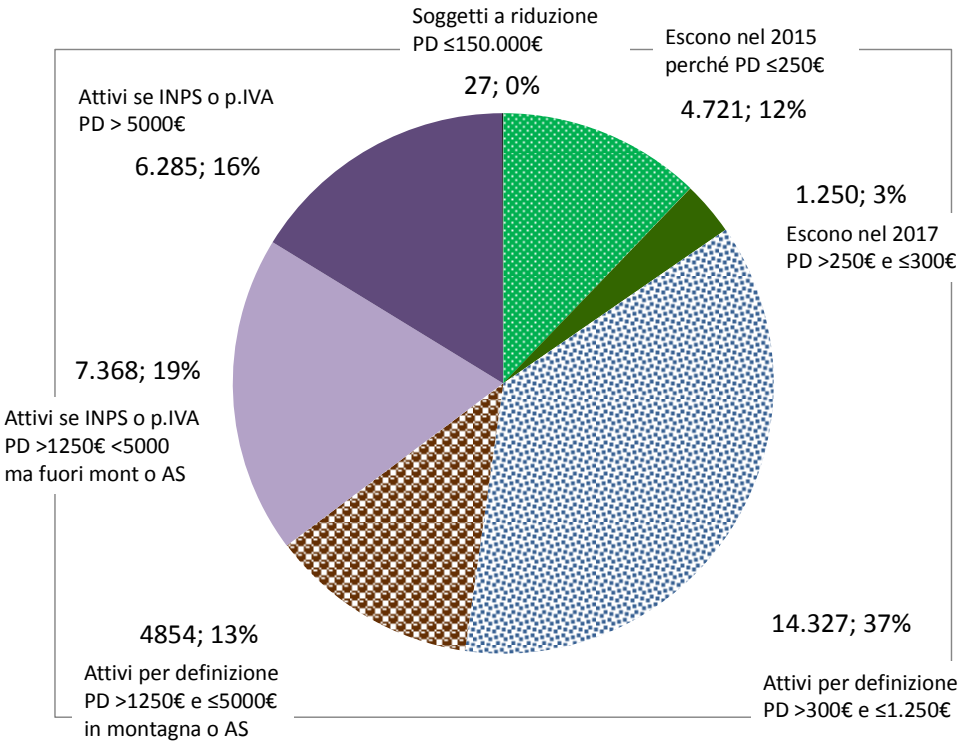
In figura 21 è possibile verificare l'impatto complessivo delle scelte compiute in merito alla questione dell'agricoltore attivo nelle Marche. Il 16,5% di tutti i beneficiari di Pagamenti diretti nel 2013 (5.971 soggetti in valore assoluto) percepiva come abbiamo visto somme inferiori a 300 euro, tali per cui incapperebbe in futuro nell'esclusione dovuta alla fissazione del pagamento minimo, a 250 euro nel 2015 e a 300 nel 2017. Altri 14.327 beneficiari (il 37 per cento) hanno ricevuto nel 2013 somme superiori a 300 euro ma inferiori a 1.250 per cui sarebbero considerati per definizione agricoltori attivi (nel senso che non dovrebbero dimostrare l'iscrizione all'INPS o il possesso di partita Iva).

Un altro gruppo di beneficiari pari al 13% del totale (4.854 in termini assoluti) ha percepito importi compresi tra 1.250 e 5.000 euro ed localizzato nelle aree montane o svantaggiate, si trova anch'esso nella condizione di essere agricoltore attivo per definizione. Altri 7.368 soggetti hanno ricevuto anch'essi somme tra 1250 e 5000 euro, ma essendo

localizzati fuori dalle aree montane o svantaggiate dovrebbero dimostrare la propria condizione di agricoltore attivo esibendo l'iscrizione all'INPS o il possesso della partita Iva e la dichiarazione annuale. Nella stessa condizione sono i restanti 6.285 agricoltori (16 per cento) che hanno ricevuto più di 5.000 euro di pagamenti diretti.

Gli ultimi 27 beneficiari (solo lo 0,07%) sono quelli che avendo percepito più di 150.000 euro nel 2013 potrebbero incappare nel taglio dovuto alla riduzione del pagamento diretto disposta dall'art. 11 del regolamento 1307/2013.

Figura 21 - Beneficiari dei Pagamenti Diretti nel 2013 suddivisi per categorie di importo percepito (numero e %)



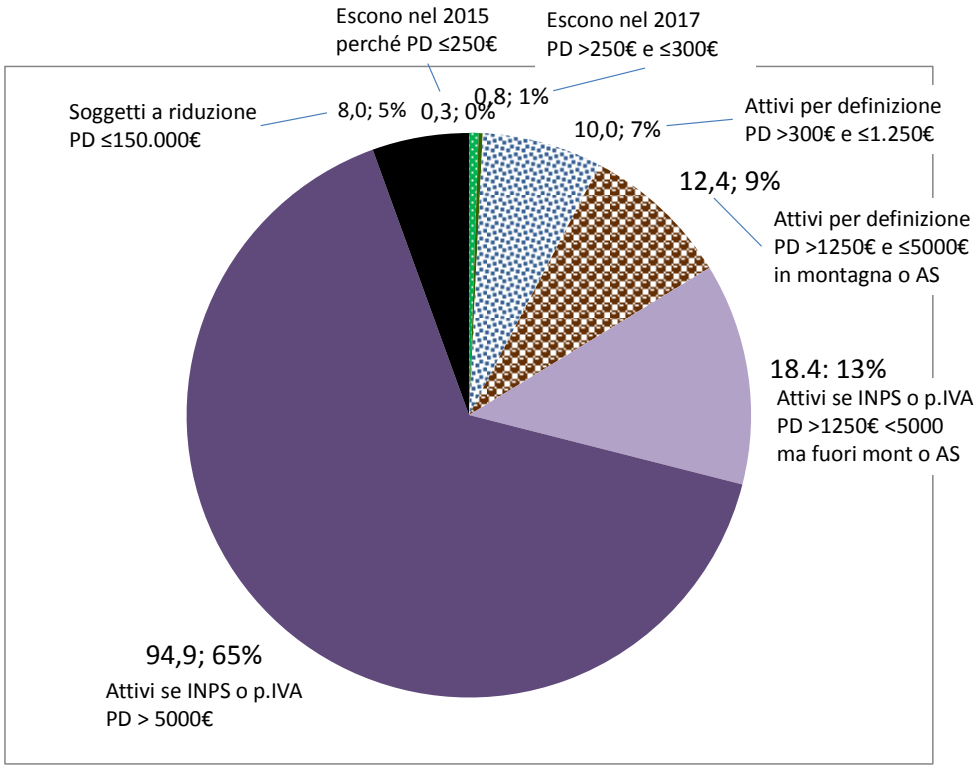
È interessante confrontare i risultati ora esposti in termini di beneficiari con quelli proposti nella figura 22 riguardante i volumi complessivi di spesa pagati nel 2013 per le stesse suddivisioni degli importi individuali. Il peso davvero irrisorio della spesa risparmiata con l'imposizione del limite minimo

di 250 euro nel 2015 e di 300 euro nel 2017 è rappresentato dalle due sottilissime fette verdi appena visibili in alto nel grafico.

Il peso percentuale della spesa erogata nel 2013 a beneficiari che con le nuove regole risulterebbero attivi per definizione perché sopra 300 euro e sotto i limiti di 5.000 euro in montagna e nelle aree svantaggiate e 1.250 altrove è anch'esso particolarmente ridotto e pari al 15,5% del totale.

La fetta maggiore di tutta la spesa PAC per i pagamenti diretti nella regione Marche (123,5 milioni di euro) va agli agricoltori che debbono dimostrare di essere attivi o perché sopra 5000 euro o comunque sopra 1.250 fuori dalla montagna e dalle aree svantaggiate

Figura 21 – Fondi erogati dei Pagamenti Diretti nel 2013 suddivisi per categorie di importo percepito (spersa in milioni di € e %)

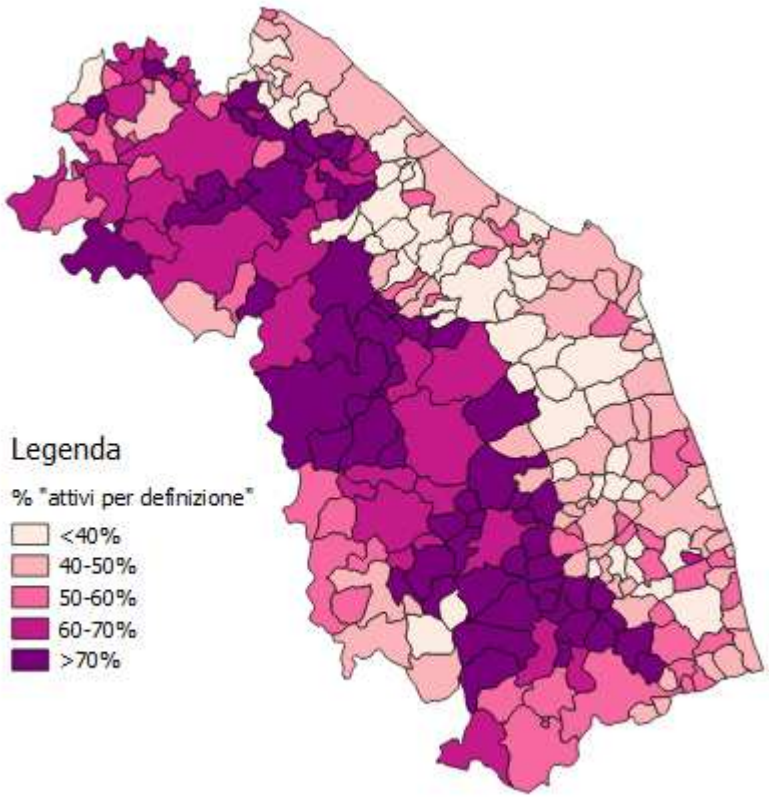


Fonte: ns. elaborazione su relazioni spesa degli Stati membri all'UE

È interessante interrogarsi con la figura 22 sulla localizzazione degli agricoltori "attivi per definizione". Per ogni Comune è rappresentata la

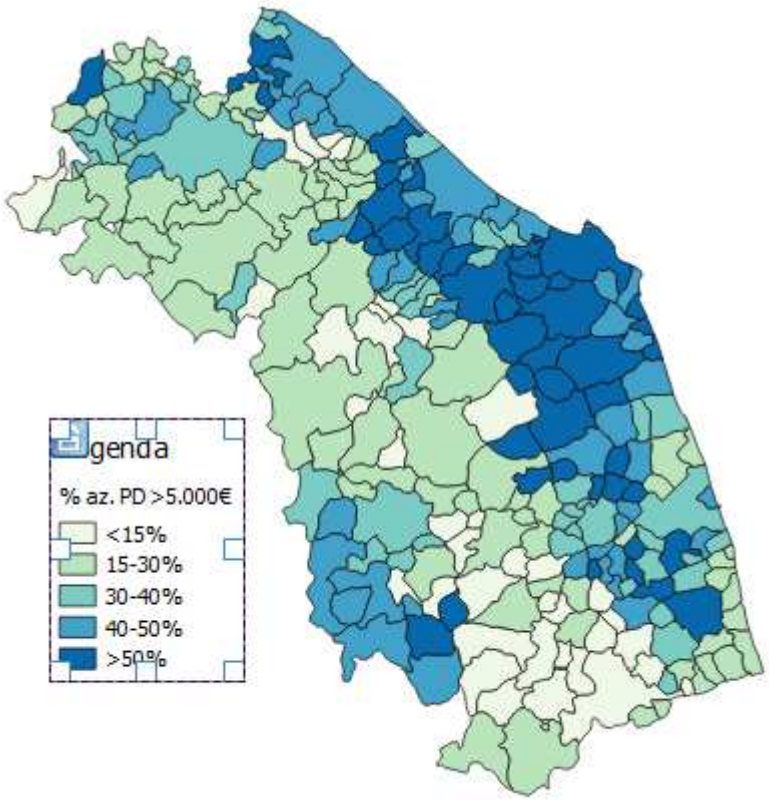
percentuale di beneficiari di pagamenti PAC nel 2013 che con le nuove regole non debbono possedere alcuna caratteristica aggiuntiva per beneficiare dei pagamenti diretti PAC. Ovviamente la concentrazione percentuale di questo tipo di soggetti è in generale nelle aree interne della regione. Alcune concentrazioni più accentuate si notano nell'interno della provincia di Ancona e nell'alta collina preappenninica delle province di Fermo ed Ascoli Piceno.

Figura 22– La localizzazione degli agricoltori "attivi per definizione" nelle Marche (valori percentuali di "attivi per definizione" su beneficiari pagamenti diretti in totale)



Di converso, in figura 23 sono rappresentati gli agricoltori che debbono dimostrare di essere attivi perché iscritti all'INPS o in possesso di partita IVA. La loro localizzazione è soprattutto sulla costa ed in particolare nelle province di Ancona e Macerata, oltre che in alta montagna sui Sibillini

Figura 23– La localizzazione dei beneficiari di pagamenti diretti nel 2013 che debbono dimostrare di essere agricoltori attivi nelle Marche (valori percentuali su beneficiari pagamenti diretti in totale)



È evidente che, nella situazione data, ogni ipotesi di utilizzo della soluzione offerta dall'art. 9 del Regolamento 1307/2013 in chiave selettiva è di fatto comunque saltata. Già gli agricoltori di una certa dimensione, come sono probabilmente quelli che percepiscono importi elevati di pagamenti diretti, sono spesso iscritti all'INPS o hanno partita Iva. Ma niente esclude che possano prenderla eventualmente rinunciando all'esenzione ove il proprio giro d'affari sia inferiore a 7.000 euro. Rispetto alle precedenti versioni, è sparito infatti il vincolo, per coloro che hanno partita Iva in zone diverse da quelle montane e/o svantaggiate, di avere proventi superiori a 7.000 euro/anno.

Viene meno così una delle novità della PAC 2014-2020 sulla quale si era più puntato nel dibattito preparatorio come una opportunità per scremare e

discriminare tra imprese e non imprese e per indirizzare sia alle prime che alle seconde una politica più mirata (targeted) e a misura (tailored).

3. Alcune considerazioni conclusive

Considerazioni sul metodo e sulle modalità interpretative

Questo rapporto aveva come obiettivo quello di studiare la distribuzione della PAC nelle Marche con particolare riferimento si pagamenti diretti e di stimare il possibile impatto delle decisioni assunte il 29 luglio 2014 dall'Italia nell'ambito delle principali scelte trasferite agli Stati membri dal regolamento 1307/2013.

Ovviamente, l'analisi proposta nel primo capitolo dedicato ai pagamenti effettuati negli anni 2008-2013 ha elementi di oggettività in quanto si fonda su dati consuntivi l'impatto. Essa anzi, proprio perché effettuata sui pagamenti e non, come solitamente si fa, sugli stanziamenti, rivela un volto spesso inesplorato delle politiche. Quello dovuto alla differente velocità di erogazione e di realizzazione che altera i rapporti effettivi rispetto alle previsioni a vantaggio del primo pilastro (con maggiore velocità di spesa) e a scapito del secondo (con una spesa più rallentata). Spesso la lentezza della spesa ha carattere patologico, quando si accumulano fondi non utilizzati. Ma altre volte è il risultato di meccanismi di selezione (emissione bandi, istruttorie, ecc.) che rendono la spesa più mirata a specifici obiettivi e a misura dei risultati che con essa si intendono ottenere. È questa patologia che spesso penalizza la spesa dei programmi di sviluppo rurale, specie nelle regioni meridionali.

Patologica d'altra parte però può essere anche l'alta velocità di spesa quando questa stessa spesa ha caratteri genericamente distributivi, non è soggetta a specifici orientamenti, non si correla a risultati misurabili e non è sottoposta a nessuna specifica misura che garantisca che essa sia efficiente

ed efficace. Spendendo senza selezione e senza controlli si accelera la velocità di spesa ma a scapito dell'efficacia e dell'efficienza.

È questa patologia che condiziona spesso i pagamenti diretti, disperdendo ingenti somme che produrrebbero ben altri risultati se indirizzate da specifici programmi e valutate con accuratezza ex ante, in itinere ed ex post.

L'analisi proposta nel secondo capitolo ha natura del tutto diversa da quella del primo in quanto si sono usati i dati consuntivi per arguire sull'effetto sulla spesa futura delle decisioni italiane in materia di riforma del sistema dei pagamenti diretti. In questo caso i risultati ottenuti vanno utilizzati ed interpretati con il beneficio di inventario.

Proiettando l'analisi verso la futura programmazione 2014-2020, la effettiva ridistribuzione, dipende dall'effetto complessivo di tutte le scelte inerenti al 1° pilastro: livello del pagamento base, volume e modalità di attuazione del greening, scelte relative al sostegno dei giovani e delle aree ad alto valore naturale o per le piccole aziende, sostegno accoppiato, definizione di agricoltore attivo, ecc.. Per tutte queste poi conta la gradualità con cui verranno applicate in direzione della convergenza a livello regionale, nazionale ed europeo.

Questa constatazione suggerisce due considerazioni conclusive:

(a) la prima, che il disegno, ma anche la gestione della politica di sviluppo rurale dovrebbe tenere consistentemente conto delle scelte che saranno operate in merito alla attuazione della riforma della politica del 1° pilastro, in considerazione dei possibili scenari che si determineranno;

(b) che comunque nella valutazione della redistribuzione territoriale che sarà prodotta dalla riforma della PAC per dopo il 2015, conteranno le decisioni che assumeranno gli agricoltori nel quadro complessivamente mutato delle politiche per essi riservate ed anche degli scenari di mercato, specie per effetto della crisi economico-finanziaria in corso.

Una sintesi dei risultati

Tentando ora alcune considerazioni di sintesi si può innanzitutto notare come, complessivamente, la spesa della PAC che investe la Regione Marche si collochi nella media nazionale, ma con alcune concordanze e differenze significative:

(a) la spesa del Feaga per pagamenti diretti si distribuisce su una pletora molto consistente di beneficiari, tra questi molti sono piccolissimi e per somme poco rilevanti che però producono un consistente carico amministrativo, con risultati presumibilmente molto modesti (il fenomeno è comune all'Italia in complesso ed è più evidente nel Mezzogiorno);

(b) la distribuzione territoriale dei pagamenti diretti tende a seguire le specializzazioni territoriali concentrandosi nelle aree (nord, collina litoranea) con produzioni in passato più premiate dal sostegno accoppiato e che, poiché presentano complessivamente rapporti tra lavoro e capitale e tra lavoro e terra particolarmente bassi, nonché condizioni migliori dal punto di vista sia della competitività che delle condizioni strutturali, non avrebbero sostanziali motivi per essere particolarmente favorite;

(c) nell'ipotesi che la riforma della PAC in atto conduca ad un livellamento e ad una convergenza dei pagamenti verso valori unitari costanti (ad ettaro eleggibile) la redistribuzione del sostegno avrà un impatto molto significativo a favore delle aree e delle agricolture finora penalizzate (Ascolano, sud, montagna), questo slittamento comporterebbe complessivamente una migliore distribuzione della spesa in direzione delle agricolture con maggiori problemi strutturali e/o maggiore impatto occupazionale. La formula della convergenza irlandese muove in questa direzione ma con un passo particolarmente rallentato tale da attenuare soltanto gli squilibri esistenti nella distribuzione territoriale della spesa destinata ai pagamenti diretti. Una effettiva convergenza verso un pagamento ad ettaro uniforme (posto che questo obiettivo sia

effettivamente un traguardo auspicabile), procedendo di questo passo sarà raggiunta non prima del 2030;

(d) la spesa FEAGA diversi (quella non riconducibile ai pagamenti diretti, ha avuto nelle Marche un notevolissimo peso rispetto al resto del paese (sia pure in diminuzione nel tempo), ma questa si è concentrata per importi elevatissimi (dell'ordine di centinaia di milioni di euro) in pochissime mani, soprattutto di imprese della trasformazione industriale dei prodotti agricoli, con un impatto presumibilmente modesto sulle sorti dell'agricoltura, e soprattutto più con intenti compensativi che orientati ad un miglioramento futuro delle performance economiche dell'agricoltura regionale;

(e) il peso della politica di sviluppo rurale in termini di pagamenti (cofinanziamento compreso) è molto modesto (21% circa), più modesto che nel Paese in complesso (27% circa), la sua distribuzione sul territorio è orientata, all'opposto che nel caso delle politiche del 1° pilastro, a beneficio piuttosto delle aree interne di collina e montagna e delle aree meridionali della regione.

Ovviamente, non compete alle Regioni, se non concorrendo alle scelte riservate allo Stato membro, di occuparsi del 1° pilastro. Il 79% della spesa PAC si distribuisce sulle Marche (nonostante l'attribuzione dei poteri in materia agricola alle Regioni, riservata dalla Costituzione) indipendentemente dalle scelte regionali in materia di politica agricola e di sviluppo rurale. Resta alla Regione la politica finanziata dal FEASR.

La conclusione è che il 1° pilastro PAC (pur essendo fuori dalla competenza della Regione) pesa così tanto ed ha un impatto pertanto così rilevante sull'agricoltura e sullo sviluppo rurale, che non si può trascurare nell'impostazione del PSR e nella sua gestione. Si suggerisce quindi che questa spesa sia tenuta sistematicamente sotto controllo, per comprenderne l'evoluzione e per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa effettivamente sotto il controllo dei poteri regionali.