

I BENEFICIARI DELLA PAC NELLE REGIONI. IL CASO DELLE MARCHE

Franco SOTTE¹

SOMMARIO

La politica agricola comune rappresenta una componente molto consistente dell'intervento dell'Unione Europea a livello territoriale. Essa si articola in due pilastri finanziati da due fondi: rispettivamente il FEAGA e il FEASR. Dato il differente livello di amministrazione delle politiche dei due pilastri, non si dispone generalmente di una valutazione complessiva. Il 1° pilastro è infatti sostanzialmente definito direttamente a livello centrale europeo e soltanto le erogazioni sono nazionali (attraverso l'AGEA) o regionali (attraverso le corrispondenti agenzie regionali ove costituite). Il 2° pilastro ha invece regia e gestione regionale. Obiettivo di questo lavoro è di misurare per gli anni 2008-2011 la spesa complessivamente erogata (pagamenti effettivi) a titolo della PAC (compresi i cofinanziamenti) nella regione Marche. L'analisi è finalizzata a conoscere e comparare i livelli di spesa in termini di evoluzione temporale e di distribuzione sul territorio. L'analisi si estende alla verifica della distribuzione e dei livelli di concentrazione e di dispersione delle erogazioni.

¹ Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Piazza Martelli 8, 60121, Ancona, e-mail: f.sotte@univpm.it.

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, la Regione (intesa come istituzione) ha responsabilità diretta: quella relativa alla politica di sviluppo rurale del secondo pilastro della PAC. 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 le priorità di intervento ed evitare, al tempo stesso, sovrapposizioni tra misure e fabbisogni di intervento non coperti.

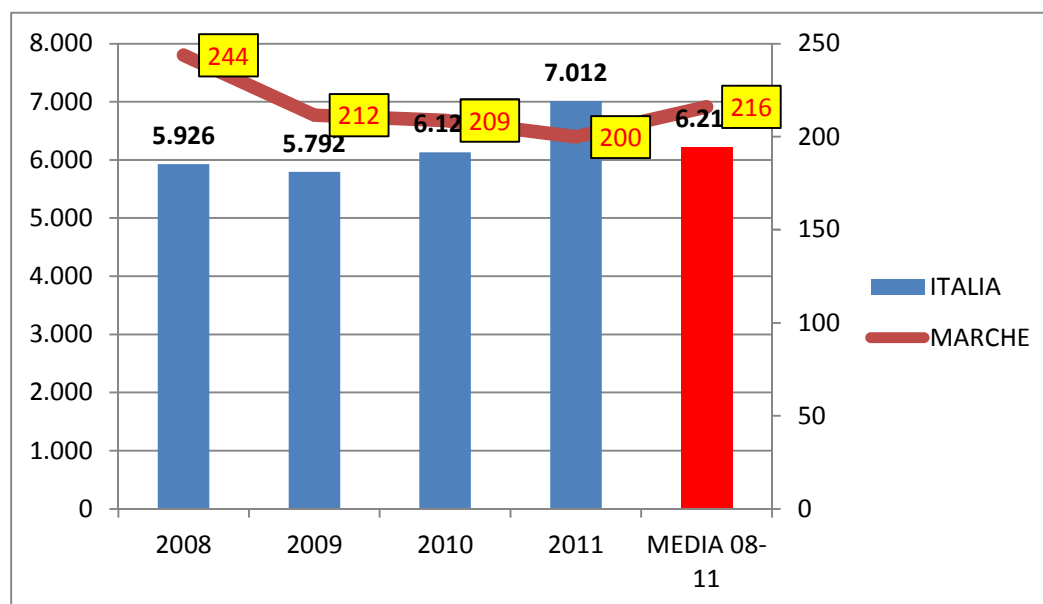
I risultati qui raccolti rappresentano i pagamenti effettivi erogati nel quadriennio 2008-2011, finanziati da tre distinte fonti: (a) i pagamenti diretti del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA diretti); (b) gli altri pagamenti del FEAGA, che riguardano una lunga lista di interventi di mercato connessi alla OCM unica: disidratazione foraggi, stoccaggio cereali e vino, restituzioni per lo zucchero, distillazione vino, estirpazione vigneti, miglioramento qualità, latte e frutta nelle scuole e altri scopi minori (FEAGA diversi); (c) i pagamenti erogati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) compreso il cofinanziamento a carico dei bilanci nazionale e regionale.

1 L'evoluzione della spesa

1.1 La spesa complessiva

Analizzando la figura 1 si osserva che la spesa PAC più cofinanziamenti del 2° pilastro diretta alla Regione Marche (216 milioni di euro di pagamenti in media annua) è pari al 3,5% della corrispondente spesa rivolta all'intero paese (6.215 milioni di euro). Quanto all'evoluzione dei pagamenti PAC emerge un andamento opposto: quella marchigiana declina da 244 a 200 milioni di euro (-18,0%) nel quadriennio considerato, a fronte di un trend nazionale positivo (da 5.926 a 7.012 milioni di euro: +28,7%).

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



Decisamente con maggiore peso, come si evince dalla tabella 1, i pagamenti diretti (FEAGA diretti) prevalgono su tutte le altre aggregazioni di spesa (64% nella media dei pagamenti 2008-11) e sono la componente più stabile nel tempo.

La significativa capacità di spesa dimostrata sul 2° pilastro dalla Regione Marche influisce sulla consistenza complessiva della componente FEASR sul totale della spesa PAC. Il suo peso, pari al 21% contro il 20% a livello nazionale è ovviamente dovuto anche a questa peculiarità. In evidenza l'andamento opposto del 2° pilastro a livello regionale e nazionale. Questa componente, nelle Marche, registra una capacità di spesa particolarmente consistente nei primi anni della programmazione 2007-2013, che sfuma successivamente in ragione dell'esaurimento dei fondi a disposizione. In Italia nel complesso, in particolare in relazione ai ritardi accumulati in alcune regioni (soprattutto del Sud ed in particolare Regioni "convergenza"), le erogazioni si avviano con consistente ritardo e tendono a salire notevolmente nel corso del tempo soprattutto nel 2011 (come già nel 2010) sotto la pressione della scadenza della regola cosiddetta dell' n+2, che prevede il ritorno dei finanziamenti in economia nel bilancio dell'UE nell'ipotesi che non siano utilizzati entro due anni dall'esercizio in cui sono stati stanziati.

Il peso nelle Marche, infine, della spesa del 1° pilastro dovuta alla componente "FEAGA diversi" (in relazione alla OCM zucchero, così come a espanto vigneti, disidratazione foraggi, stoccaggio cereali e vino, distillazione vino, miglioramento qualità) appare minoritario, ma non certo secondario. Il peso di questa componente (15%, come nella media nazionale) non si distanzia di molto da quello della politica di sviluppo rurale (incluso il cofinanziamento).

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	MEDIA 08-11	
feaga_diretti	135	136	138	142	138	64%
feaga_diversi	32	45	27	25	32	15%
feasr	76	31	44	33	46	21%
Totale	244	212	209	200	216	100%

ITALIA	2008	2009	2010	2011	MEDIA 08-11	
feaga_diretti	3.810	4.120	4.135	4.040	4.026	65%
feaga_diversi	1.372	943	740	716	943	15%
feasr	744	730	1.254	2.256	1.246	20%
Totale	5.926	5.792	6.129	7.012	6.215	100%

1.2 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 dei pagamenti diretti è di gran lunga soverchiante, circa otto volte di più, rispetto alle altre due aggregazioni di spesa. A confronto con l'Italia nel complesso, comunque, il numero dei beneficiari del PRS rispetto ai pagamenti diretti tende ad essere in linea con il corrispondente valore nazionale (rispettivamente 11,9% contro 11,8%), mentre i beneficiari delle misure FEAGA diverse dai pagamenti diretti rispetto ai pagamenti diretti sono in numero più che doppio rispetto alla media nazionale (13,2% contro 5,9%).

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

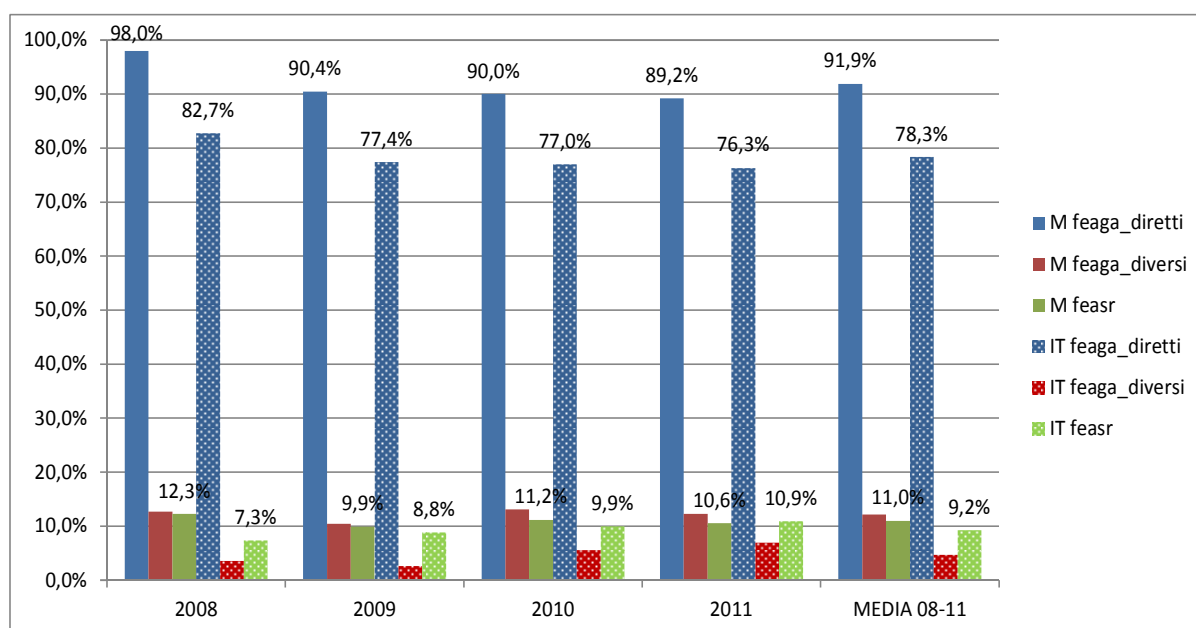
MARCHE	2008	2009	2010	2011	MEDIA 08-11
feaga_diretti	43.951	40.558	40.387	40.012	41.227
feaga_diversi	5.706	4.688	5.893	5.518	5.451
feasr	5.500	4.440	5.007	4.756	4.926

ITALIA	2008	2009	2010	2011	MEDIA 08-11
feaga_diretti	1.340.264	1.254.142	1.247.824	1.236.674	1.269.726
feaga_diversi	57.566	42.474	88.895	112.210	75.286
feasr	118.736	142.918	161.110	176.569	149.833

In figura 2 sono riportati i rapporti percentuali tra i beneficiari delle differenti politiche PAC e il numero di aziende censite nel 2010 in Emilia-Romagna 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 il 91,9% delle aziende censite, mentre solo poco più di un decimo di tutte le aziende censite è interessato ai pagamenti FEAGA diversi e FEASR. Collegando questi risultati con quelli risultanti da alcune recenti ricerche condotte in base al Censimento sul rapporto in agricoltura tra imprese e aziende (Arzeni, Sotte 2013, Sotte, Arzeni 2013), appare molto evidente l'associazione, anche sul piano numerico tra le imprese e le misure della politica di sviluppo rurale e più genericamente le aziende e i pagamenti diretti.

Figura 2 – Beneficiari PAC su aziende censite 2010 nelle Marche e in Italia (percentuali)

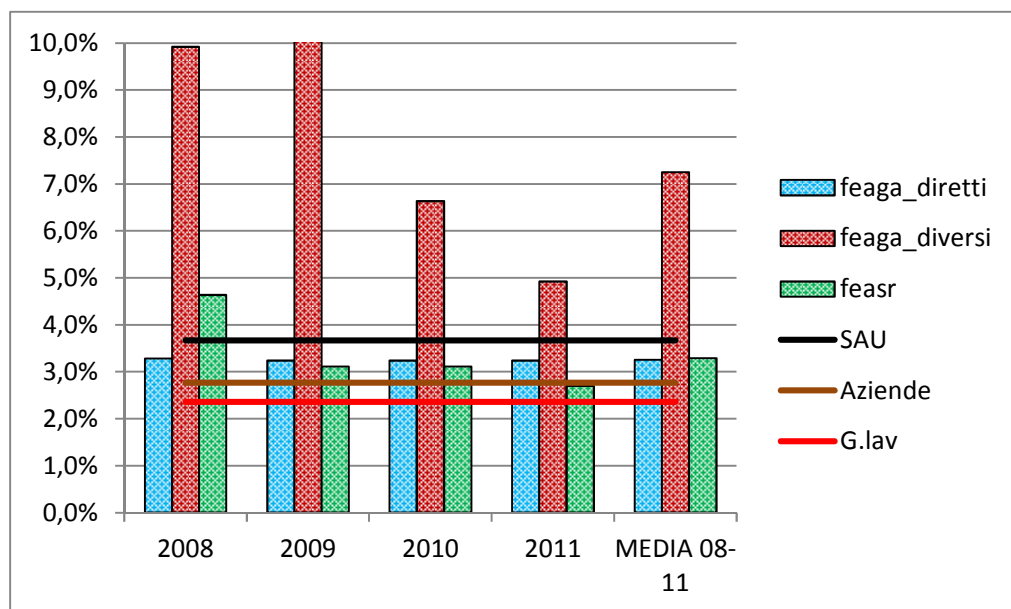


1.3 Le Marche a confronto con l'Italia

Il peso relativo dei pagamenti PAC nel rapporto tra Marche e Italia è misurato in figura 3. È ivi riportata l'incidenza percentuale, per i diversi anni dal 2008 al 2011 e in media del quadriennio, 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, come risultati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura del 2010. Risulta evidente la sotto-rappresentazione regionale in termini di pagamenti diretti e PSR rispetto alla Sau, mentre la regione è più o meno in linea con riferimento a giornate di lavoro e numero aziende. 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 2011, poco sopra i valori percentuali relativi alla Sau.

Figura 3 – Il peso percentuale delle Marche sull'Italia in termini di spesa PAC e di variabili caratteristiche dell'agricoltura



In tabella 3 è riportata la spesa media per beneficiario relativa ai tre grandi aggregati di spesa PAC. La tabella può essere interpretata sotto diversi aspetti. Per quanto riguarda i pagamenti diretti FEAGA, gli importi delle Marche più elevati mediamente del 6% rispetto alla media italiana riflettono una certa maggiore capacità di attrazione di quel tipo di sostegno in relazione a diversi fattori: (a) le aziende sono di dimensioni medie generalmente più grandi; (b) la presenza di aziende non-imprese, per quanto sempre rilevante, è comunque relativamente più rarefatta che in Italia (ed in particolare nel Mezzogiorno); (c) la regione Marche presenta, rispetto all'Italia in complesso, una quota molto maggiore di beneficiari come già osservato in figura 2; (d) la consistente specializzazione cerealicola della regione che evidentemente (finché il calcolo dei pagamenti per beneficiario viene realizzato su base storica) premia le attività produttive i cui prezzi in passato erano più sostenuti. È quest'ultima una condizione che verrebbe a cadere nel caso di una redistribuzione della spesa ammissibile su tutti gli ettari indipendentemente dalla coltura praticata, come si prospetta gradualmente in tutta l'Unione europea per il dopo 2014.

La spesa FEASR per beneficiario relativa alla politica di sviluppo rurale, inizialmente più alta che a livello medio nazionale, ha teso a decrescere nel tempo. Ma è soprattutto la media nazionale che è cresciuta anche in relazione alla pressione delle scadenze dovute alla regola dell' n+2.

Quanto alla spesa relativa all'aggregato FEAGA diversi, il suo livello medio è stato soggetto negli anni a livello nazionale ad andamenti fortemente decrescenti. Questo è dovuto in particolare nel 2008 e 2009 alla ristrutturazione del settore bieticolo saccarifero, che ha riguardato soprattutto altre Regioni (Emilia-Romagna e Veneto in particolare) alle quali sono andati finanziamenti ingentissimi concentrati soprattutto su grandi beneficiari del settore della trasformazione industriale. Nelle Marche, evidentemente, questa spesa è distribuita tra un ventaglio più ampio di beneficiari riguardando soprattutto espianto vigneti, distillazione, disidratazione foraggi.

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

MARCHE	2008	2009	2010	2011	MEDIA 08-11
feaga_diretti	3.079	3.361	3.425	3.556	3.349
feaga_diversi	5.692	9.530	4.560	4.499	5.909
feasr	13.824	6.883	8.690	6.883	9.280
ITALIA	2008	2009	2010	2011	MEDIA 08-11
feaga_diretti	2.842	3.285	3.314	3.267	3.171
feaga_diversi	23.829	22.194	8.326	6.381	12.521
feasr	6.270	5.105	7.785	12.776	8.316

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 mostrano una spesa ad ettaro di Sau inferiore del 6% a quella media nazionale ma una spesa ad azienda maggiore del 23.9%. Ancora più alti i pagamenti diretti per giornata di lavoro (+44,7%). Anche la spesa del PSR per beneficiario, identica in termini di rapporto con la Sau, risulta maggiore nelle marche che in Italia (+32,5% per azienda e 40% per giornata di lavoro). Anche relativamente a FEAGA diversi, la spesa è in linea con quella nazionale in rapporto agli ettari ma maggiore per azienda e per giornata di lavoro.

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

MARCHE	MEDIA 2008-11		
	€/SAU	€/azienda	€/giorn lav
feaga_diretti	293	3.077	23,3
feaga_diversi	68	718	5,4
feasr	97	1.019	7,7
ITALIA	€/SAU	€/azienda	€/giorn lav

feaga_diretti	313	2.484	16,1
feaga_diversi	73	582	3,8
feasr	97	769	5,0

1.4 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. Mentre le persone giuridiche hanno un peso molto modesto tra i beneficiari dei pagamenti diretti, ed anche tra i beneficiari degli interventi FEAGA diversi, il loro numero sale significativamente tra i beneficiari della politica di sviluppo rurale e soprattutto si distacca notevolmente nelle Marche rispetto all'Italia (43% contro 20%). L'aumento del peso delle persone giuridiche al passaggio dai Pagamenti diretti alla politica di sviluppo rurale conferma il maggiore impegno imprenditoriale dei beneficiari del 2° pilastro rispetto a quelli del 1°.

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

	FEAGA - DIRETTI Media 2008-2011		FEAGA - DIVERSI Media 2008-2011		FEASR + COFINAN Media 2008-2011	
	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa
MARCHE						
Pers giuridiche	5%	24%	12%	55%	42%	39%
Pers fisiche	95%	76%	88%	45%	58%	61%
ITALIA						
Pers giuridiche	3%	27%	14%	78%	20%	30%
Pers fisiche	97%	73%	86%	22%	80%	70%

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, non essendo desumibile dalla base dati a disposizione 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 sia nelle Marche che in Italia su una percentuale tra un quarto ed un terzo del totale. Nelle Marche il tasso di femminizzazione è inferiore che in Italia per quanto riguarda i pagamenti diretti e superiore nel caso delle misure del 2° pilastro. Questo ultimo fatto potrebbe essere interpretato come un indice di una maggiore presenza femminile nell'imprenditoria agricola della regione.

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

	FEAGA - DIRETTI Media 2008-2011		FEAGA - DIVERSI Media 2008-2011		FEASR + COFINAN Media 2008-2011	
	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa
MARCHE						
Maschi	68%	76%	72%	79%	69%	71%
Femmine	32%	24%	28%	21%	31%	29%
ITALIA						
Maschi	64%	75%	72%	75%	74%	72%
Femmine	36%	25%	28%	25%	26%	28%

1.5 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 bene osservare come, mentre nel caso di entrambe le erogazioni FEAGA (Diretti e Diversi) il peso dei beneficiari cresca al passaggio dalle classi di età inferiori a quelle superiori, 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. Nelle Marche, le coorti sotto i 50 anni rappresentano il 58% (contro il 53% in Italia) dei beneficiari del 2° pilastro, la percentuale sale al 65% (contro il 59% in Italia) in termini di pagamenti erogati.

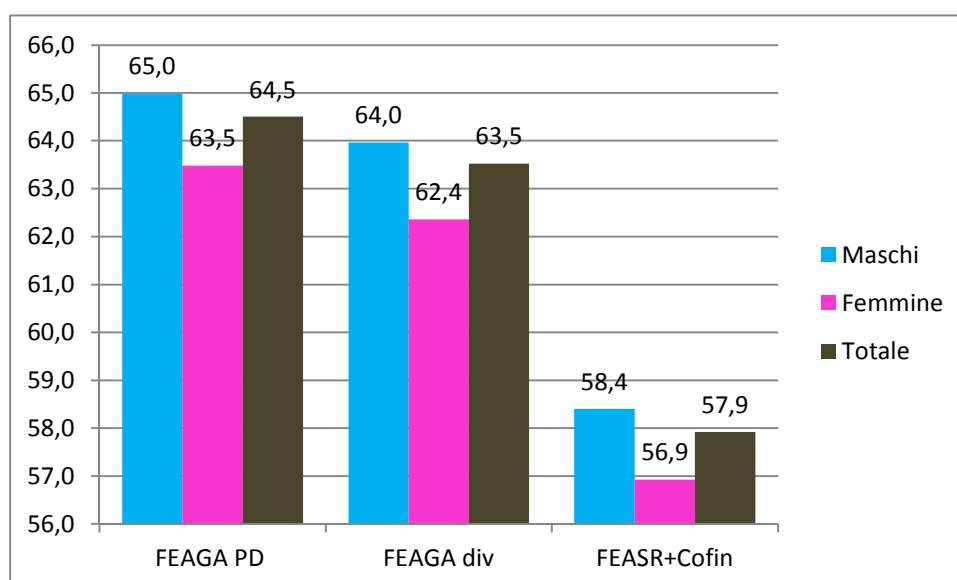
*Tabella 7 – Beneficiari della PAC per classi di età nelle Marche e in Italia
(percentuali sul totale)*

Per classi di età	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI Media 2008-2011		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI Media 2008-2011		FEASR + COFINANZIAMENTO Media 2008-2011	
	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa	Beneficiari	spesa
ITALIA						
0-40	9%	16%	12%	15%	27%	33%
40-50	16%	23%	19%	19%	26%	26%
50-60	22%	22%	21%	20%	21%	20%
60-70	23%	19%	21%	21%	14%	12%
> 70	30%	20%	26%	25%	12%	9%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Media 2008-2011		Media 2008-2011		Media 2008-2011	
	Beneficiari	FEAGA	Beneficiari	FEAGA	Beneficiari	FEASR+Cofin
MARCHE						
0-40	6%	12%	7%	11%	29%	43%
40-50	12%	20%	14%	19%	29%	22%
50-60	20%	22%	20%	21%	20%	18%
60-70	22%	19%	22%	20%	10%	7%

> 70	40%	28%	38%	29%	12%	11%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In figura 4 sono rappresentate le età medie dei beneficiari della PAC nella regione Marche per sesso. Come risultato degli andamenti opposti rilevati a commento della tabella che precede, si nota chiaramente il gap in termini di età del beneficiario tra le due politiche finanziate dal FEAGA e la politica di sviluppo rurale. Interessante notare anche che generalmente le beneficiarie donne risultano più giovani di circa un anno e mezzo rispetto ai corrispondenti beneficiari maschi in tutte e tre le politiche considerate. Questo smentirebbe, almeno sulla base dei dati trattati, l'assunto che alla femminizzazione in agricoltura possa contribuire la maggiore longevità (e quindi la sopravvivenza come eredi) delle donne rispetto agli uomini.

Figura 4 – Età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per sesso

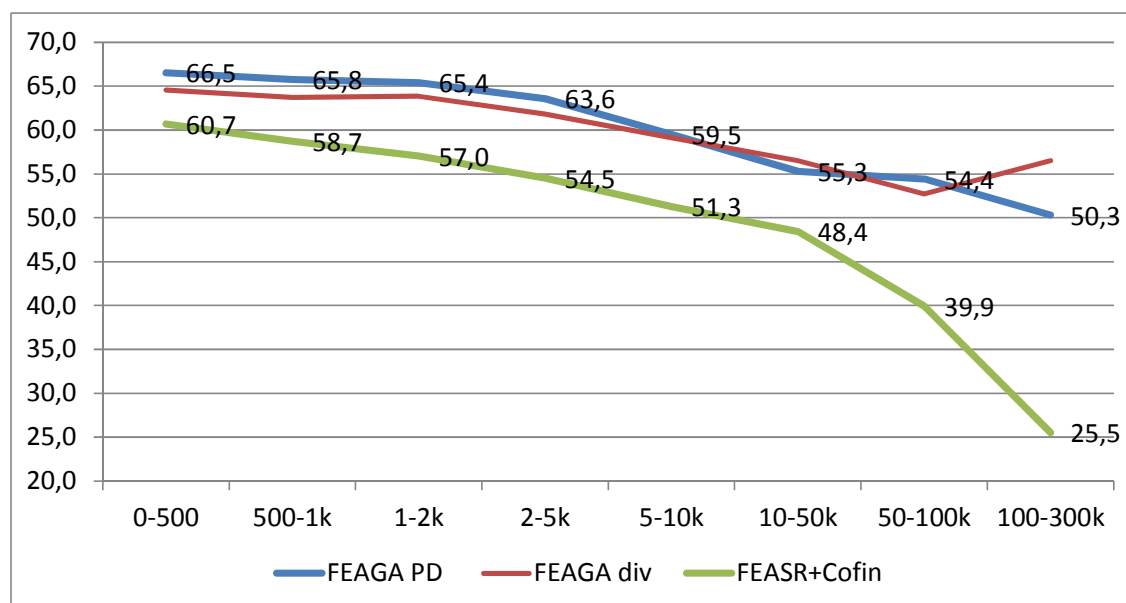


Un fenomeno di particolare interesse risulta all'osservazione della figura 5, nella quale è riportata l'età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per classi di importo ricevuto. In tutte e tre le aggregazioni di spesa si evince che, all'aumentare dell'importo erogato, scende monotonamente e significativamente l'età del beneficiario. La figura rivela indirettamente, ma molto chiaramente, che il problema del ricambio generazionale nell'agricoltura regionale si collega alla dimensione dell'azienda. Quando gli importi dei pagamenti relativi alle tre politiche PAC (e soprattutto nel caso della politica di sviluppo rurale) superano la soglia dei 10 mila euro, le età si posizionano su livelli decisamente giovanili e 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, possa essere quella dell'accrescimento dimensionale delle unità produttive; e 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 numerose opportunità di azione, pur nei limiti delle scarse risorse a disposizione.

Figura 5 – Età media dei beneficiari della PAC nelle Marche per classi di importo ricevuto



1.6 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 30% dei beneficiari nella regione (12.367 soggetti, ma ben 551 mila persone: il 43,5% in Italia), che riceve un importo inferiore a 500 euro, percepisce in media 255 euro/anno, ed anche il successivo 18,4%, 7.575 beneficiari, che riceve un importo tra i 500 e i 1000 euro, percepisce in media 729 euro/anno. Cifre così basse costituiscono, presumibilmente, un sostegno al reddito dei beneficiari talmente modesto da non promuovere significative scelte in direzione della competitività o della sostenibilità dell'agricoltura, mentre presentano 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 lo 0,2% dei beneficiari (10 persone fisiche o

giuridiche all'anno in tutto) ha percepito il 34% di tutte le erogazioni per un importo medio pari a 1.106.000 euro/anno per beneficiario. Ma anche nell'aggregato dei beneficiari oltre i 300 mila euro, la concentrazione della spesa è stata altissima in quanto 4 soli beneficiari (lo 0,09% del totale), che nel quadriennio hanno percepito più di 3 milioni di euro, hanno ricevuto complessivamente 25,9 milioni di euro circa. 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, pomodoro), l'effetto complessivo sulla competitività e sulla sostenibilità dell'agricoltura regionale è da valutarsi modesto sia per la sua concentrazione in pochi beneficiari (prevalentemente industrie dell'agro-alimentare), che per la sua natura di intervento rivolto piuttosto a compensare i beneficiari del passato per il cambio di rotta, 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 distribuiti lungo un ventaglio di importi molto ampio (da 2 mila a più di 300 mila euro, moda 36,7% nella fascia 50-100 mila euro). Come era da attendersi, gli importi maggiori si concentrano in particolare su imprese cooperative e associazioni dei produttori, oltre che su alcuni percettori pubblici preposti alla fornitura di servizi all'agricoltura.

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

Per classi di importo	FEAGA - PAGAMENTI DIRETTI		FEAGA - PAGAMENTI DIVERSI		FEASR + COFINANZIAMENTO	
	Media 2008-2011		Media 2008-2011		Media 2008-2011	
	Beneficiari	FEAGA	Beneficiari	FEAGA	Beneficiari	FEASR+Cofin
ITALIA						
0-500	43,5%	3,5%	23,9%	0,3%	0,5%	0,5%
500-1.000	17,9%	4,0%	12,3%	0,4%	1,5%	1,3%
1.000-2.000	13,6%	6,1%	13,0%	0,9%	4,0%	3,2%
2.000-5.000	12,8%	12,8%	18,9%	3,0%	13,1%	10,1%
5.000-10.000	6,3%	13,8%	13,6%	4,7%	17,2%	13,1%
10.000-50.000	3,4%	14,7%	9,3%	6,2%	20,6%	15,7%
50.000-100.000	2,3%	28,4%	7,2%	13,2%	33,2%	33,7%
100.000-300.000	0,2%	10,0%	1,1%	8,6%	6,8%	12,5%
più di 300.000	0,0%	6,8%	0,7%	62,6%	3,2%	10,0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%
MARCHE						
0-500	30,0%	2,3%	30,8%	0,8%	0,3%	0,6%
500-1.000	18,4%	4,0%	13,9%	1,3%	0,5%	1,1%
1.000-2.000	18,7%	8,0%	14,0%	2,6%	1,6%	2,6%
2.000-5.000	18,0%	16,8%	18,2%	7,6%	6,0%	7,6%
5.000-10.000	8,1%	16,8%	11,2%	10,1%	8,2%	9,3%

10.000-50.000	4,2%	17,2%	6,6%	11,8%	11,1%	9,6%
50.000-100.000	2,5%	26,9%	4,6%	22,4%	36,7%	23,8%
100.000-300.000	0,1%	5,7%	0,4%	9,4%	21,3%	31,9%
più di 300.000	0,0%	2,3%	0,2%	34,0%	14,2%	13,5%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2 La distribuzione della PAC sul territorio

2.1 La PAC per province

Scendendo a livello territoriale, la tabella 9 riporta i dati della spesa PAC (pagamenti) del periodo 2008-11 distribuiti a livello provinciale. La spesa si distribuisce ovviamente su tutto il territorio regionale pur presentando alcune concentrazioni territoriali. In particolare, i pagamenti diretti si dirigono innanzitutto verso le province di Ancona, Macerata e Pesaro Urbino (81,87% del totale), la cui agricoltura è più orientata alla produzione di seminativi e colture industriali con forte utilizzo della meccanizzazione e poco impiego di lavoro, mentre in secondo piano sono le province di Ascoli Piceno e Fermo la cui agricoltura è più intensamente orientata alle produzioni ortofrutticole, vitivinicole e olivicole.

La spesa FEAGA Diversi è fortemente catalizzata dalla provincia di Pesaro Urbino (36%), dove è concentrata su un numero ridotto di grandi percettori orientati alla produzione di foraggi e relativa disidratazione. Nel resto della regione si distribuisce su un numero più consistente di beneficiari soprattutto interessati alle misure relative alla produzione vitivinicola (espianto, distillazione).

La spesa FEASR (più cofinanziamento) è quella più equamente distribuita sul territorio regionale, ma in relazione alla concentrazione della spesa FEAGA nelle province settentrionali, assume peso percentuale più elevato nelle province meridionali di Ascoli Piceno e Fermo. In questo senso, dal punto di vista territoriale, essa opera una funzione redistributiva ed equilibratrice rispetto al resto della PAC, sia pure con effetti limitati dato il limitato peso complessivo in termini di fondi a disposizione che la caratterizza.

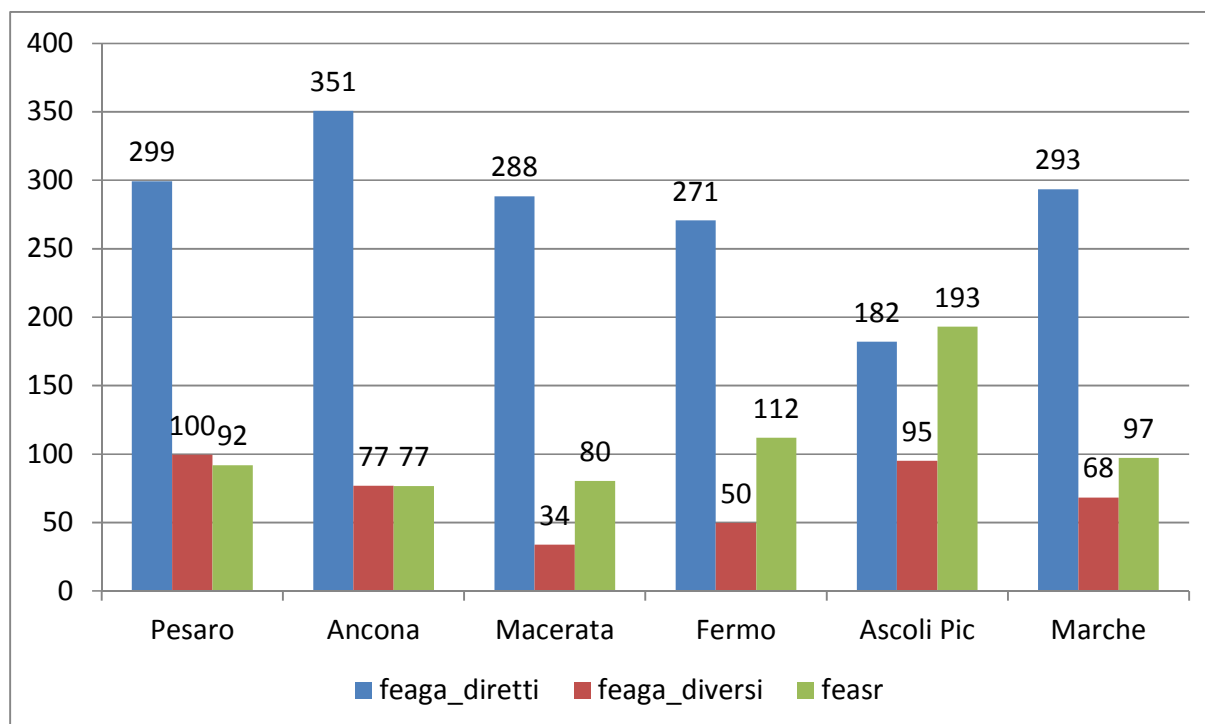
Tabella 9 – I pagamenti della PAC nelle province delle Marche

Tot PAC + cofin PSR	media 2008-2011				
	Beneficiari	Spesa			età media
Meuro		%/Marche	%/PAC		
ANCONA		57,8	27%	100%	
feaga_diretti	10.425	40,2	29%	70%	61,4
feaga_diversi	1.677	8,8	27%	15%	56,8

feasr+cofin	899	8,8	19%	15%	49,7
ASCOLI PICENO		22,8	11%	100%	
feaga_diretti	5.456	8,8	6%	39%	60,7
feaga_diversi	686	4,6	14%	20%	52,7
feasr+cofin	1.190	9,4	20%	41%	52,9
FERMO		20,9	10%	100%	
feaga_diretti	5.674	13,1	9%	63%	61,5
feaga_diversi	771	2,4	7%	12%	56,9
feasr+cofin	601	5,4	12%	26%	52,7
MACERATA		57,8	27%	100%	
feaga_diretti	11.059	41,4	30%	72%	60,5
feaga_diversi	1.315	4,9	15%	8%	55,8
feasr+cofin	1.287	11,5	25%	20%	49,9
PESARO URBINO		56,7	26%	100%	
feaga_diretti	8.614	34,6	25%	61%	60,8
feaga_diversi	1.003	11,5	36%	20%	56,0
feasr+cofin	949	10,6	23%	19%	47,3
Totale MARCHE		216,0	100%	100%	
feaga_diretti	41.227	138,1	100%	64%	61,0
feaga_diversi	5.451	32,2	100%	15%	55,6
feasr+cofin	4.926	45,7	100%	21%	50,5

Una visualizzazione della distribuzione della PAC a livello provinciale è offerta dalla figura 6 dove sono rappresentati i pagamenti per ettaro di Superficie agricola utilizzata, per azienda e per giornata di lavoro risultanti dal censimento generale dell'agricoltura del 2010. La spesa dei pagamenti diretti tende a contrarsi significativamente da valori oltre 350 euro a valori dimezzati passando da Ancona ad Ascoli Piceno e passando dal Nord al Sud della regione. Questo orientamento è parzialmente compensato dalla distribuzione della spesa FEASR che è più che doppia ad Ascoli Piceno rispetto alle province settentrionali.

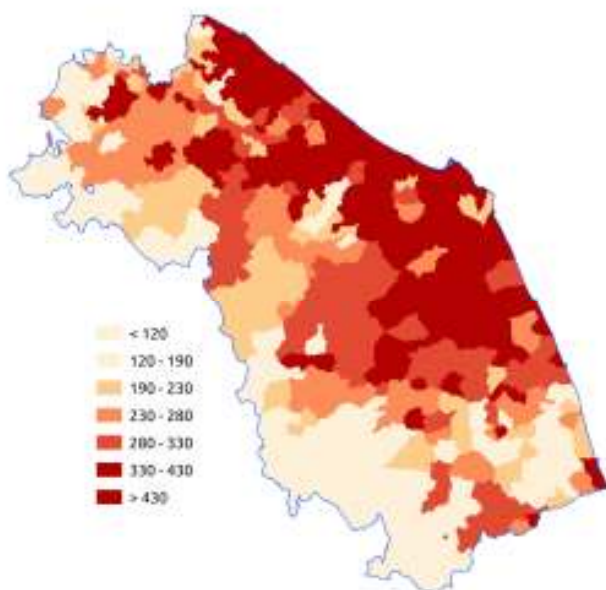
Figura 6 – I pagamenti della PAC (2008-11) nelle province delle Marche per Sau, aziende e giornate di lavoro censite (2010)



2.2 La PAC per Comuni

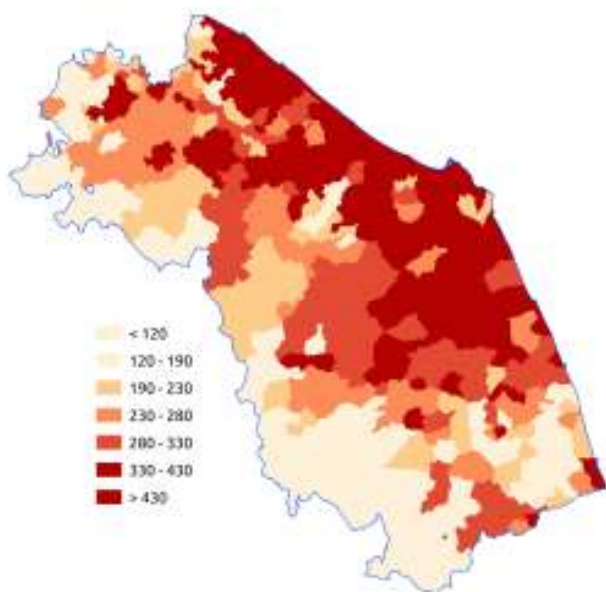
Le cartine presentate in figura 7, 8 e 9 raccolgono i pagamenti Pac per ettaro di Sau censita rispettivamente per FEAGA Diretti, FEAGA Diversi e FEASR più cofinanziamento. Questa lettura offre una prospettiva che completa quella della analisi per province. Infatti emerge una chiara cesura che separa innanzitutto il territorio tra aree di pianura/bassa collina e di alta collina/montagna. I pagamenti diretti tendono infatti a concentrarsi nel lato nord-est della regione, soprattutto nella collina litoranea anconetana-pesarese, mentre la loro intensità si attenua soprattutto nella alta collina/montagna. La densità è inoltre generalmente bassa in tutto il territorio Ascoli Piceno e Fermo. 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 infatti è individuato dal comune di residenza e non da quello dove sono le rispettive aziende agricole.

Figura 7 – La spesa del FEAGA Pagamenti diretti (media 2008-11) nei comuni delle Marche per Sau censita (2010)



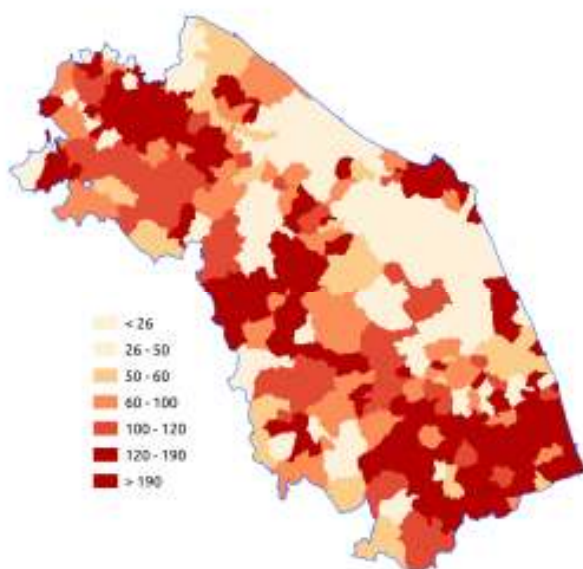
I pagamenti FEAGA Diversi tendono invece a concentrarsi in alcuni specifici comuni dove risiedono i maggiori beneficiari. Questo dipende decisamente dalla natura di questi pagamenti, in gran parte destinati per notevoli somme a pochi beneficiari, generalmente imprese dell'agro-alimentare impegnate nella raffinazione dello zucchero, nella distillazione, nell' essiccazione foraggi e in genere nella mangimistica, ecc. la cui sede è nei comuni maggiori.

Figura 8 – La spesa del FEAGA Diversi (2008-11) nei comuni delle Marche per Sau censita (2010)



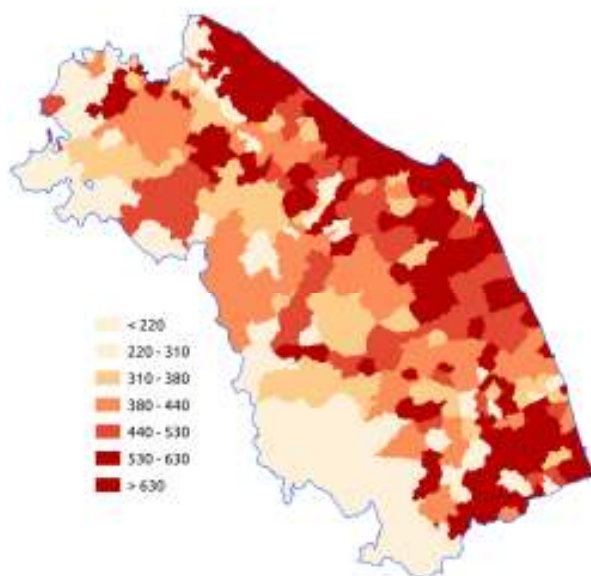
In netta controtendenza rispetto alle politiche del 1° pilastro, la spesa della politica di sviluppo rurale si concentra in particolare nelle aree interne, e soprattutto in quelle montane, della regione, oltre che nelle aree di agricoltura più intensiva a ortofrutta vino e olio delle province di Ascoli Piceno e parzialmente di Fermo. Ovviamente questa distribuzione è anche il risultato della concentrazione della spesa del PSR nella aree D e C della ripartizione territoriale adottata.

Figura 9 – La spesa del FEASR più cofinanziamento (2008-11) nei comuni delle Marche per Sau censita (2010)



Il risultato complessivo di tutta la spesa PAC distribuita sul territorio regionale, comunque, è fortemente condizionato dai volumi di spesa molto più elevati del 1° pilastro che del 2°. Come si può osservare in figura 10, che presenta la sintesi ottenuta dalla distribuzione somma di tutte le politiche PAC sul territorio regionale, risente ben poco della politica di sviluppo rurale rappresentata in figura 9, ricalcando invece i colori delle due cartine precedenti delle figure 7 e 8.

Figura 10 – La spesa complessiva di tutta la PAC più cofinanziamento del PSR (2008-11) nei comuni delle Marche per Sau censita (2010)

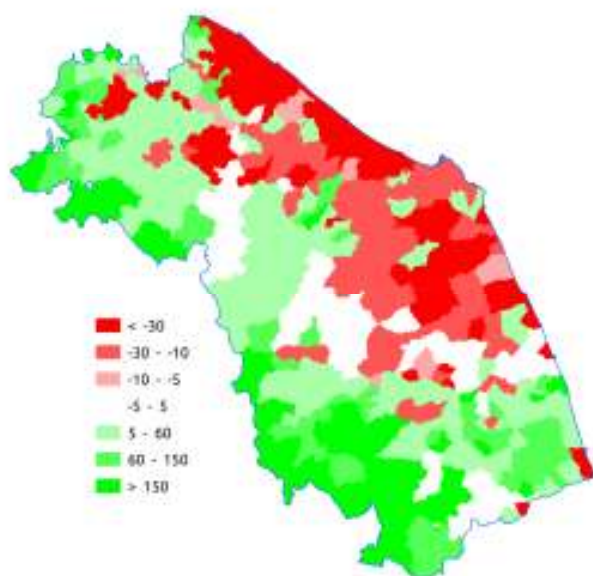


2.3 Gli effetti territoriali della regionalizzazione

La figura 11 infine presenta le conseguenze di una ipotetica piena regionalizzazione dei pagamenti diretti, cioè di un loro ricalcolo, tale da distribuire lo stesso importo ad ogni ettaro ammissibile, indipendentemente dall'attuale allocazione dei fondi. La redistribuzione che ne deriverebbe comporterebbe un trasferimento di fondi, a volte molto pesante, a spese dalla pianura e con consistenti benefici per l'agricoltura dei territori di collina e montagna. Ma naturalmente la effettiva redistribuzione che sarà effettuata, dipenderà dall'effetto complessivo di tutte le scelte inerenti il 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, residua politica di sostegno accoppiato, applicazione del principio del sostegno ai primi ettari, definizione dell'*active farmer*, ecc. Per tutte queste poi conterà la gradualità con cui si deciderà che vengano applicate in direzione della convergenza a livello regionale, nazionale ed europeo.

Questa constatazione suggerisce due considerazioni conclusive: (a) la prima, che il disegno 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 alternativi che ne verrebbero determinati; (b) che comunque nella valutazione della redistribuzione territoriale che sarà prodotta dalla riforma della PAC per dopo il 2014, conterranno le modalità con cui verrà definito chi effettivamente sarà il beneficiario finale degli interventi post riforma (es. tra proprietà e impresa).

Figura 11 – Indice (media regionale = 100) dei pagamenti diretti nei comuni delle Marche nell'ipotesi di passaggio dalla attuale distribuzione ad una distribuzione flat per ettaro di Sau



3 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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 significative differenze:

- (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;
- (b) la distribuzione territoriale dei pagamenti diretti tende a seguire le specializzazioni territoriali concentrandosi nelle aree (nord-est, costa, pianura e media collina) con produzioni in passato più premiate dal sostegno accoppiato e che presentano complessivamente condizioni migliori dal punto di vista sia della competitività che delle condizioni strutturali;
- (c) la distribuzione dei pagamenti per specializzazioni produttive tende a premiare piuttosto le agricolture ad alto livello di meccanizzazione, con produzioni standardizzate, generalmente estensive nell'utilizzo della terra e risparmiatrici di occupazione, a più intensa attività di imprese conto-terziste e minore coinvolgimento diretto dei conduttori e minore grado di innovazione;
- (d) 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 avrebbe un impatto molto significativo a favore delle aree e delle

agricolture finora penalizzate (sud, montagna, specializzate in ortofrutta o coltura permanenti), questo slittamento comporterebbe complessivamente una migliore distribuzione della spesa in direzione delle agricolture con maggiori problemi strutturali e/o maggiore impatto occupazionale;

(e) la spesa FEAGA diversi (quella non riconducibile ai pagamenti diretti, ha avuto nella regione Marche un peso consistente, rispetto al resto del paese (sia pure in diminuzione nel tempo); questa si è concentrata per importi elevati in poche 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;

(f) il peso della politica di sviluppo rurale in termini di pagamenti (cofinanziamento compreso) è minoritario, anche se le capacità di amministrazione della Regione hanno consentito un più pronto utilizzo dei fondi a disposizione di quanto non sia avvenuto in altre regioni (specie Meridionali)

(g) la distribuzione della spesa del PSR 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 più intensive della regione.

Ovviamente, non compete alle Regioni, se non concorrendo alle scelte riservate allo Stato membro, di occuparsi del 1° pilastro. Quasi l'80% della spesa PAC di conseguenza si distribuisce sulla regione 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. Al tempo stesso, la conservazione anche oltre il 2013 di una PAC incentrata sui pagamenti diretti, sia pure "spacchettati" in diverse componenti, non lascia intravedere una prospettiva migliore nel futuro dell'agricoltura regionale.

4 BIBLIOGRAFIA

Begg I. (2007), Improving the Rationale and the Political Decision Process, The 2008/9 EU Budget Review, European Institute, LSE, Lisbon 5 November

Blankart C.B. e Koester G.B. (2009), Refocusing the EU budget - An institutional view, Centre for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper n. 2009-16, Basel

- Bureau J.C. e Mahé L.P. (2010), CAP payments after 2013 and rural public goods, QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, 4, pp. 29-55
- De Filippis F. e Henke, R (2010), La PAC tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'UE, QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 3
- De Filippis F. e Sardone R. (Ed.s) (2010), Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettiv", INEA, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma.
- European Commission (2007), Reforming the Budget, Changing Europe a Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, SEC(2007) 1188 final, Brussels, 12 September
- European Commission (2012), EU budget 2011. Financial Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-79-24938-9
- European Commission (2010), The EU Budget Review, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, 19.10.2010 COM(2010) 700 final - Provisional, Strasbourg, 19 October
- European Commission (2010), The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions, COM(2010) 672/5, Brussels, 18 November
- European Commission (2011), A Budget for Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 500 final
- Eureval, Rambøll Management (2008), Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, Final Report, Evaluation for the European Commission, Contract ABAC-101930
- Ecorys Nederland Bv, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), institute for economic research (IFO) (2008), A Study on EU Spending - Final Report, Commissioned by the European Commission, Directorate General for Budget, Contract No 30-CE-0121821/00-57
- Grethe H. (2006) Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels
- Mrak M., Drobnič M., Erjavec E., et al. (2007), EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments? Final Report of the EU Budget Reform, Taskforce under the Slovenian Presidency of the European Council

- Núñez Ferrer J. (2008), Is there a justified role for Rural Development in the EU budget?
Paper presented in the XII congress of the European Association of Agricultural Economists, 26-29 August, Gent, Belgium
- Pupo D'Andrea M.R. (2007), Il futuro bilancio per la PAC tra allargamento e riforma, Agriregionieuropa, n.11
- Sotte F., Bignami F. (2007), La spesa agricola dell'UE, Agriregionieuropa, n.10
- Sotte F. (2010), Il bilancio dell'Unione europea e il finanziamento della PAC, Agriregionieuropa, n. 23