

La condizionalità in Europa. Passato e futuro: quali evoluzioni nello sviluppo rurale?

Simone Severini
Università della Tuscia, Viterbo

Verona, 22 Gennaio 2009.



Struttura dell'intervento

1. Importanza della Condizionalità
2. Critiche da parte della Corte dei Conti Europea
3. Il contributo dell'analisi economica
4. Conclusioni



Importanza della Condizionalità

Condizionalità: elemento vitale della
PAC

Obiettivi:

- 1) contribuire allo sviluppo di una agricoltura sostenibile
- 2) rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società

Importanza della Condizionalità

Condizionalità: elemento vitale della
PAC

Obiettivi:

- 1) contribuire allo sviluppo di una agricoltura sostenibile (**EFFICACIA**)
- 2) rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società (**GIUSTIFICAZIONE del sostegno**)

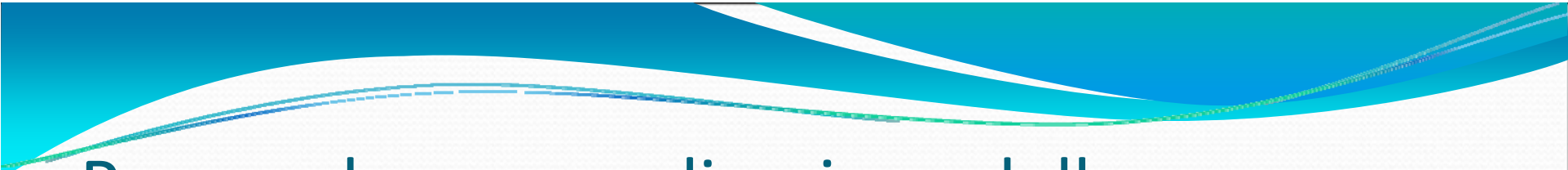


Una buona condizionalità contribuisce a giustificare il sostegno accordato dalla PAC

Elementi importanti:

Condizione **NECESSARIA**
ma **NON SUFFICIENTE**
per giustificare il sostegno
PAC

- 1) Migliorare i contenuti e le modalità di applicazione => **EFFICACIA** ma anche **EFFICIENZA** nell'uso delle risorse pubbliche
- 2) Migliorare la comunicazione verso la società (**GIUSTIFICAZIONE** del sostegno)



Per una buona applicazione della condizionalità è necessario interrogarci su vari aspetti tra cui:

Elementi importanti:

- 1) Più campi di applicazione?
- 2) Stringenza dei requisiti è adeguata?
- 3) Controlli e sanzioni sono adeguati?
- 4) Altri verranno discussi in questi due giorni

Buon punto di partenza: partire dalle critiche.



Critiche da parte della Corte dei Conti Europea



Critiche Corte dei Conti Europea

- A. Oggetto ed obiettivo della CC definiti in maniera inadeguata
- B. Contesto giuridico troppo complesso: necessità di standards verificabili e rilevanti a livello aziendale
- C. Distinzione tra CC e misure agro-ambientali non sempre chiara
- D. Sistema di controllo e penalizzazione debole in alcuni SM
- E. Dati relativi al monitoraggio presentati dagli SM in alcuni non sono adeguati



Critiche Corte dei Conti Europea

A. Oggetto ed obiettivi della CC definiti in maniera inadeguata.

Commissione:

- 1) contribuire allo sviluppo di una agricoltura sostenibile (EFFICACIA)
- 2) rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società (GIUSTIFICAZIONE del sostegno)



Critiche Corte dei Conti Europea

B. Contesto giuridico troppo complesso: necessità di standards verificabili e rilevanti a livello aziendale

Commissione:

- 1) Complessità delle norme preesistenti alla condizionalità;
- 2) Sforzo per includere vari aspetti (Modifiche Health Check review)
- 3) SMART: Specific – Measurable – Achievable – Timed
- 4) Semplificazione



Critiche Corte dei Conti Europea

C. Distinzione tra CC e misure agro-ambientali non sempre chiara

Commissione:

- 1) Condizionalità: linea di demarcazione tra applicazione del principio “chi inquina paga” (penalizzazione) e la ricompensa per la produzione di externalità positive (incentivazione finanziaria via PSR)
- 2) Assenza di sovrapposizioni
- 3) Ruolo degli Stati Membri e flessibilità (pro e contro)

Critiche Corte dei Conti Europea

D. Sistema di controllo e penalizzazione debole in alcuni SM

Commissione:

- 1) Principio base: almeno 1%
- 2) Valutazione del rischio

Appare poco:

- 1% vs. 5%
- Sanzioni della condizionalità: riduzioni di circa 10 milioni di Euro di aiuti diretti su 40000 (0,025%)



Critiche Corte dei Conti Europea

E. Dati relativi al monitoraggio presentati dagli SM in alcuni non sono adeguati

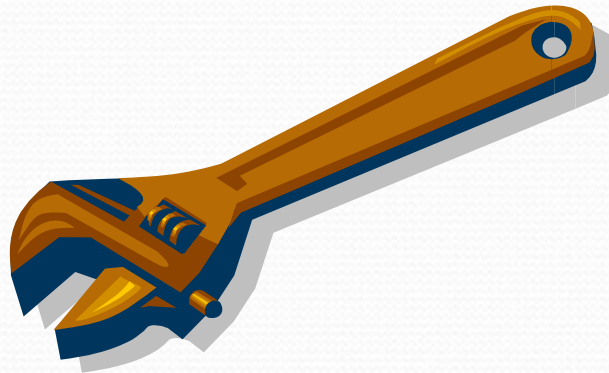
Commissione:

- 1) Si rende conto di alcuni limiti
- 2) Segue con attenzione i casi più gravi e prende iniziative per migliorare la situazione

Limite forte:

- Valutazione di efficacia e di efficienza
- Giustificazione del sostegno PAC e della politica

Valutazione economica





Quali criteri e strumenti per fare delle buone scelte sulla condizionalità? Il contributo dell'analisi economica.

Elementi importanti:

- 1) Più campi di applicazione?
- 2) Stringenza dei requisiti è adeguata?
- 3) Controlli e sanzioni sono adeguati?
- 4) Altri verranno discussi in questi due giorni

Massimizzazione dei benefici sociali.



Valutazione economica

Principi base:

- 1) **Efficacia:** livello raggiungimento obiettivi
- 2) **Efficienza:** costo per il raggiungimento degli obiettivi

Efficacia

- Molti agricoltori (5 milioni) ma non tutti
- Livello e distribuzione degli aiuti:
 - eterogeneo tra aziende e aree geografiche
 - diverso livello di incisività della condizionalità
 - distribuzione non necessariamente funzionale allo sviluppo di una agricoltura sostenibile

I costi per soddisfare la condizionalità sono diversi nelle varie aree ed aziende ma l'entità degli aiuti diretti che le imprese ricevono per aver rispettato la condizionalità non è legata ai costi per soddisfarla

Efficacia (segue)

- La compensazione per i beni pubblici non può che essere selettiva e mirata
- Carenza di analisi di impatto su cui basare il giudizio
- Ruolo indiretto della condizionalità: sensibilizzazione degli operatori agricoli

Efficienza

- Minimizzazione del costo per raggiungere determinati obiettivi sociali.
- Massimizzazione dei Benefici Sociali Netti (bsn).
- Perché parliamo di benefici sociali netti?

Efficienza (segue)

Benefici netti sociali (bns) vs. Benefici lordi (bl):

$$\mathbf{bns = bl - (cade + camm)}$$

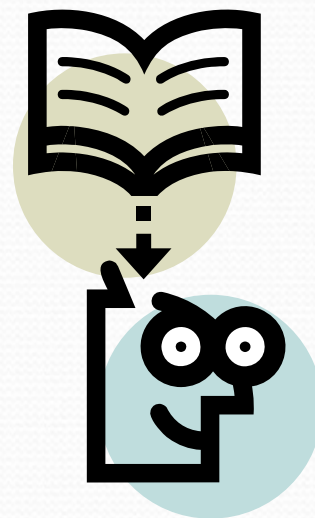
Dove:

- bl: benefici lordi (es. ambientali)
 - cade: costi di adeguamento alle norme degli agricoltori
 - camm: costi di amministrazione per agricoltori ed amministrazione pubblica (Costi extra-aziendali per gestione, controlli e contenziosi)
-
- Burocrazia ed efficienza: distorsioni concorrenza tra SM

Efficienza (segue)

- Politica “secondaria” che deriva dalle politiche di sostegno dei redditi agricoli
 - Non soddisfa il criterio generale che una politica specifica mirata ad un obiettivo è più efficace ed efficiente; possibili effetti indiretti controversi
 - Lo Status quo dipende dalla PAC (Second best)
- Carenza di analisi di impatto su cui basare il giudizio:
 - Benefici lordi della politica
 - Costi diretti ed indiretti della politica

Conclusioni: questioni per il dibattito



Conclusioni: questioni per il dibattito

Dubbi sulla efficacia della condizionalità

- Pochissime analisi su effettivo impatto

Dubbi sulla efficienza della condizionalità

- Politica “secondaria”: distribuzione aiuti poco funzionale agli obiettivi della condizionalità
- Elevati costi gestionali e amministrativi

Poco conosciuta e compresa dalla società (giustifica la PAC)

Difficile usare la condizionalità per giustificare il sostegno accordato dalla PAC; numerosi usi alternativi delle risorse pubbliche



Condizionalità: quale futuro?

Strumento importante da gestire al meglio fino a che gli aiuti del Regime di Pagamento Unico rimangono rilevanti.


Obiettivi:

- 1) contribuire allo sviluppo di una agricoltura sostenibile (Efficiente uso delle risorse pubbliche)
- 2) rendere la PAC più compatibile con le aspettative della società (Giustificazione del sostegno)

Condizionalità: elemento vitale della PAC

- Necessità di analisi e confronti tra operatori del settore (produttori, tecnici, politici e studiosi): per definire contenuti e modalità di applicazione della condizionalità
- Occasioni di dibattito pubblico NON SOLO tra operatori del settore: per far PERCEPIRE alla società i benefici della condizionalità

Questi due giorni di lavoro appaiono pienamente funzionali a raggiungere questi obiettivi e mostrano la consapevolezza di volerli raggiungere



La condizionalità in Europa.

Passato e futuro: quali evoluzioni nello sviluppo rurale?

Simone Severini
Università della Tuscia, Viterbo

Verona, 22 Gennaio 2009.