Agriregionieuropa anno 11 n°41, Giu 2015

La riforma della Pac e dei Fondi Strutturali 2014-2020: quale impatto sulla governance?

Francesco Mantino [a]

[a] CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

Introduzione

La riforma della Pac 2014-2020 ha introdotto numerosi cambiamenti nell'impianto delle politiche, sia nel primo, sia nel secondo pilastro. Tali modifiche hanno comportato un impatto significativo su strumenti,*governance* e risorse finanziarie. In realtà, come vedremo più diffusamente, l'impatto è stato di segno diverso per i due pilastri della Pac: sicuramente negativo su *governance* e risorse finanziarie per il primo pilastro, che ha visto aumentare le complessità applicative e ridurre le risorse finanziarie del 6,5%; più controverso, invece, il giudizio da dare sulla *governance* del secondo pilastro, mentre quello sulle risorse finanziarie è certamente positivo, dato l'incremento del 16% del *budget* a livello nazionale (Mipaaf, 2015a).

Nel contempo, sia la riforma della Pac sia quella dei Fondi Strutturali 2014-2020 hanno accresciuto i collegamenti e le aree di sovrapposizione tra le diverse politiche. Ciò è avvenuto sia perché, come vedremo più avanti, si è rafforzata la componente ambientale dei due pilastri della Pac, sia perché sono stati introdotti meccanismi di coordinamento su base territoriale, come ad esempio nel caso dello sviluppo rurale e delle politiche di coesione.L'obiettivo di questo lavoro è valutare qualitativamente l'impatto che la riforma ha generato sulla *governance* complessiva delle politiche, per entrambi i pilastri della Pac e per le politiche di Coesione. Analizzare l'impatto della nuova *governance* significa prendere in considerazione gli effetti generati su tre variabili fondamentali:

- i tempi di applicazione della riforma a livello nazionale e regionale. La transizione dalla fase 2007-2013 a quella 2014-2020 è stata quanto mai travagliata e lunga, se confrontata con le precedenti riforme, tanto da pregiudicare la continuità del sostegno pubblico al sistema agro-alimentare;

- i costi di transazione[1] derivanti dall'applicazione delle politiche. Questo è un aspetto rilevante e piuttosto trascurato nel *design* delle politiche: infatti meccanismi di attuazione eccessivamente complessi finiscono per generare costi di transazione molto alti, che rendono le novità della riforma poco appetibili sia per la pubblica amministrazione sia per i beneficiari del sostegno. Addirittura essi generano ostilità e resistenze al cambiamento;

- l'efficacia delle politiche rispetto agli obiettivi. Una governance troppo complessa finisce non solo per allungare i tempi di applicazione ed accrescere i costi di transazione, ma vanifica anche l'efficacia degli strumenti messi in campo e ne riduce la potenziale innovatività.

L'analisi della *governance* è dunque cruciale per valutare se una riforma può funzionare o meno. In questo lavoro prenderemo in considerazione prevalentemente l'impatto della nuova Pac e dei Fondi

Strutturali su tempi, costi di transazione e potenziale efficacia delle politiche di sviluppo rurale 2014-2020.

L'analisi di impatto della nuova *governance*

Quali modifiche hanno avuto maggiore impatto sulla *governance* delle politiche? Vi sono, a nostro avviso, tre fondamentali componenti della riforma che vanno considerati in questa valutazione:

- La riforma dei pagamenti diretti, nel quadro del primo pilastro della Pac;
- La riforma dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi Sie);
- La riforma dello sviluppo rurale in senso stretto e del Fondo specifico che ne finanzia le azioni (Feasr).

Dentro ciascuna di queste componenti non tutte le modifiche apportate sono rilevanti per la *governance*. Nel prosieguo del lavoro considereremo solo quelle che hanno maggior impatto potenziale, in un senso o nell'altro.

La riforma dei pagamenti diretti

Come si è detto, le modifiche più rilevanti hanno interessato il primo pilastro della Pac e, più in particolare, il regime degli aiuti diretti. Non è questa la sede per trattare nei dettagli questo complesso meccanismo (Anania e Pupo D'Andrea, 2015). Le novità più rilevanti riguardano:

- Il processo di convergenza a livello europeo dei pagamenti diretti (nel caso italiano si è scelto di adottare il modello "irlandese");
- La articolazione dei pagamenti diretti in diverse "componenti", alcune obbligatorie, altre facoltative per lo Stato Membro: pagamento base (58% del massimale nazionale), pagamento verde o greening(30%), pagamenti ai giovani agricoltori (1%), aiuti accoppiati (11%) e, infine, regime semplificato per ipiccoli agricoltori;
- L'introduzione della figura dell'agricoltore in attività, quale beneficiario dei pagamenti.

Si può discutere sull'impatto reale della riforma, ma è indubbio che tali cambiamenti abbiano richiesto un profondo ripensamento del sostegno Pac.. Ciò che si vuole sottolineare qui è che queste modifiche non hanno un impatto applicativo solo sul primo pilastro, ma che interagiscono fortemente anche con laprogrammazione dello sviluppo rurale sotto diversi aspetti. In primo luogo, per le relazioni tra pagamenti*greening* e misure agro-climatiche-ambientali (Aecm) e, in secondo luogo, per quelle tra aiuti accoppiati e una vasta serie di misure per lo sviluppo rurale.

Relazioni tra *greening* e misure agro-climatiche-ambientali (Aecm)

L'introduzione di una parte del sostegno condizionato a pratiche ambientali con il *greening* va certamente oltre il semplice rispetto della condizionalità ambientale della fase precedente. Le tre

condizioni poste per il rispetto del *greening* (diversificazione delle colture, mantenimento del prato permanente e aree di interesse ecologico) introducono due quesiti: a) quale debba essere il riferimento per la condizionalitàambientale; b) come debbano essere fissate le nuove baseline per le misure Aecm dello sviluppo rurale. Nel caso della condizionalità ambientale, le soluzioni adottate in Italia, con apposito decreto del Mipaaf, vanno nella direzione di semplificare la identificazione dei nuovi criteri di gestione obbligatori (Cgo) e dellebuone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), semplicemente perché, con la riforma, alcune normeBcaa relative alla rotazione delle colture, alla protezione del pascolo permanente, alla densità di bestiame minima, ecc. transitano nelle *baseline* degli aiuti *greening*.

Per ciò che riguarda, invece, le nuove *baseline* delle misure Aecm, la identificazione di soluzioni semplificate appare meno agevole perché esse non sono tanto standardizzabili a livello nazionale. Il Mipaaf, in proposito, ha predisposto delle linee guida prendendo spunto anche da orientamenti dellaCommissione Europea (EC, 2014), ma la determinazione dei costi e dei mancati redditi degli impegni aggiuntivi rispetto a quelli del *greening* è di competenza delle regioni nell'ambito dei Psr.

La valutazione dell'impatto sulla *governance* evidenzia numerosi aspetti di criticità, su diversi fronti. Il*greening* è stato uno dei punti più controversi di tutto il negoziato sulla riforma della Pac 2014-2020, in quanto ha introdotto criteri e modalità di *compliance* troppo rigide, anche se poi mitigate nella versione finale. Ciò ha contribuito in modo determinante ad allungare i tempi di applicazione nei singoli Stati Membri. L'impatto sui costi di transazione è rilevante per tutti gli *stakeholder* coinvolti (pubblica amministrazione e potenziali beneficiari), sia sul fronte dei costi di apprendimento e di coordinamento tra i due pilastri, sia su quello dei controlli di gestione dell'intero sistema. Il problema chiave per la normativa comunitaria è quello di evitare il rischio di doppio finanziamento tra aiuti *greening* e misure Aecm. Pertanto sia le linee guida comunitarie (CE, 2014) sia quelle nazionali (Mipaaf, 2014b e 2015b) si soffermano a lungo sulle diverse casistiche possibili e sul modo di quantificare i premi in presenza di pratiche equivalenti o di pratiche diverse. Scarso rilievo ha invece la questione della complementarità delle misure e della loro reale efficacia, che appare molto dubbia, specialmente per l'esistenza di incerte convenienze all'utilizzo dei premi Aecm a fronte di costi di transazione elevati.

Relazioni tra aiuti accoppiati e misure a favore dello sviluppo rurale

L'applicazione in Italia della riforma ha utilizzato l'opportunità, entro i limiti massimi previsti dalregolamento, di erogare aiuti accoppiati ad alcuni settori specifici. La dotazione finanziaria globale per gliaiuti accoppiati è pari a 153 milioni di euro (Mipaaf, 2015a). Le priorità nazionali sono state individuate nei settori della carne bovina, carni ovi-caprine, latte, olio d'oliva, alcuni seminativi. Questi sono tutti settori ritenuti particolarmente penalizzati dal processo di convergenza, oppure settori «che hanno una particolare importanza nel contesto economico, sociale e ambientale di determinate aree del paese», oppure ancora settori a rischio di abbandono o di declino della produzione. Nel documento Mipaaf che illustra le motivazioni e i contenuti delle scelte nazionali in tema di aiuti accoppiati (Mipaaf, 2015a) viene auspicata una possibile sinergia con varie misure del Psr (in particolare benessere animale, cura del paesaggio, biodiversità, riduzione dei prodotti chimici, adozioni a sistemi di qualità e rafforzamento delle filiere agro-alimentari). Naturalmente, essendo i Psr sotto le competenze delle regioni, le sinergie e le complementarità divengono oggetto del processo di costruzione del Psr e devono essere esplicitate in quella parte del programma che descrive le relazioni tra le diverse politiche.

Giova sempre ricordare che tali priorità settoriali rappresentano una mediazione tra interessi regionali

piuttosto diversificati, date le diversità delle agricolture e dei fabbisogni di ciascuna, fabbisogni che appaiono piuttosto crescenti in un contesto di generale riduzione degli aiuti diretti. Mentre va dato atto all'amministrazione nazionale di aver gestito un processo negoziale difficile, tuttavia alcuni aiuti settoriali appaiono ancora piuttosto indifferenziati, nonostante la finalità dichiarata di privilegiare determinate aree e settori a rischio di abbandono e declino. L'impatto sui tempi di attuazione, dunque, è stato superato in modo relativamente efficiente. Non altrettanto può dirsi per il coordinamento con le misure dello sviluppo rurale. Infatti, le sinergie con le misure dello sviluppo rurale, soprattutto in zone di montagna e svantaggiate, sono del tutto ipotetiche e scarsamente reali o, nella migliore delle ipotesi, lasciate al caso. Infatti, va rilevato che nella costruzione dei PSR i premi accoppiati non vengono mai considerati in funzione delle sinergie con le misure dello sviluppo rurale, ma più semplicemente in funzione dei problemi di demarcazione per evitare il doppio finanziamento (con misure quali ad es. la conservazione delle razze autoctone o con le indennità compensative per le zone svantaggiate). Queste scelte non risolvono quindi i costi di coordinamento, che risulteranno evidenti man mano che procede l'attuazione, e soprattutto non affrontano adeguatamente la questione dell'efficacia degli aiuti accoppiati a livello settoriale e territoriale.

La riforma dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi Sie)

Un secondo ambito della riforma 2014-2020 riguarda un aspetto chiave della *governance* delle politiche comunitarie: l'integrazione tra i Fondi Sie. Dopo il fallimento dell'integrazione nelle precedenti programmazioni, nelle quali addirittura la separazione dei Fondi era stata sancita formalmente da programmi distinti, il tema dell'integrazione riprende quota non solo nella *governance* nazionale, ma anche in quella locale. La riforma, i cui tratti sono delineati dal regolamento comune dei Fondi Sie (Reg. (UE) 1303/2013), ha quindi rimesso in discussione la separazione pre-esistente tra i Fondi e ha introdotto delle modifiche per rafforzarne l'integrazione. Ciò si è tradotto in:

- un quadro unico di programmazione in ciascuno Stato Membro, formalizzato nell'Accordo diPartenariato dei Fondi Sie;
- un approccio allo sviluppo locale comune a tutti i Fondi Sie, realizzato mediante il *Community-Led Local Development* (Sviluppo Locale di tipo Partecipativo)

Un quadro unico di programmazione dei Fondi Sie: l'Accordo di Partenariato (AdP)

Nell'AdP l'integrazione tra i Fondi a livello nazionale viene assicurata attraverso un sistema di priorità comuni (11 Obiettivi Tematici stabiliti nel quadro di Europa 2020) cui tutti i Fondi devono concorrere e un sistema di condizionalità ex-ante (sia di carattere generale sia specifico per Fondo) che vincola gli Stati Membri al rispetto della normativa ambientale, sociale, ecc. Nell'AdP va definito il contributo dello sviluppo rurale agli obiettivi comuni e i modi per coordinare le diverse politiche. Questa è sicuramente la sfida maggiore del nuovo periodo di programmazione, dato che da Agenda 2000 in poi le diverse politiche hanno di fatto operato in modo autonomo l'una dall'altra, attraverso programmi e fasi separate, con ben poche relazioni funzionali tra esse (fatta eccezione per le regioni obiettivo 1 nel periodo 2000-2006). Infatti, l'integrazione dei Fondi richiedeva un passaggio preliminare: la standardizzazione delle regole di funzionamento (procedure finanziarie, di attuazione, controllo e monitoraggio) dei singoli Fondi, che in realtà è stata conseguita solo parzialmente.

La preparazione dell'AdP ha richiesto un intenso sforzo di coordinamento e il coinvolgimento di un ampiopartenariato nazionale e regionale attorno agli 11 Obiettivi Tematici. I costi di transazione (*meeting*,comitati, risorse umane specializzate nella programmazione e nell'animazione dei tavoli di concertazione, ecc.) sono stati piuttosto elevati, ma necessari per addivenire ad un consenso su una strategia condivisa. Inoltre, l'impostazione in Italia del processo si è basata su una logica del tutto nuova: partire dai risultati da perseguire e solo dopo la loro identificazione procedere ad una definizione delle misure di intervento. Questa impostazione contraddice radicalmente con la pratica abituale nel *design* dei precedenti programmi: partire dagli interventi ammissibili nei regolamenti comunitari e allocare le risorse in base ad una complessa negoziazione interna alla pubblica amministrazione e, sul fronte esterno, con i rilevanti*stakeholder* privati (soprattutto quelli più organizzati in gruppi di pressione) e, naturalmente, con i servizi della Commissione Europea. La nuova impostazione richiede, inoltre, una cooperazione di *policy-maker* e amministratori pubblici, responsabili dei diversi Fondi, i quali però spesso manifestano una forte tendenza a considerare le risorse finanziarie nella loro area di competenza esclusiva, senza alcun rapporto con le altre risorse, se non quello della demarcazione amministrativa.

Gli effetti sui costi di transazione, in realtà, sono duplici e non dello stesso segno: da un lato, come si è detto, l'obbligo delle amministrazioni a lavorare insieme per concertare una strategia comune ha implicato costi di collaborazione/cooperazione più elevati che nella precedente situazione di Fondi aprogrammazione separata; dall'altro, ha ridotto i costi di informazione e apprendimento perché l'abbattimento delle barriere formali trai Fondi e tra *policy-maker* ha consentito una comunicazione migliore e una circolazione delle informazioni maggiore per le decisioni pubbliche.

L'impatto sull'efficacia non è agevole da valutare in fase *ex-ante*. L'integrazione potenziale ha certamente beneficiato dall'esistenza di un quadro di programmazione nazionale comune, soprattutto se la situazione controfattuale è una programmazione per singolo Fondo. Grazie a questo nuovo quadro sono state definite forme di complementarità/sinergia tra i Fondi in alcuni ambiti cruciali:

- diffusione della banda larga nelle aree maggiormente deficitarie (finanziamento congiunto Fesr-Feasr);
- riduzione delle tendenze allo spopolamento nelle aree interne, nel quadro di una Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) (partecipazione congiunta di tutti i Fondi Sie);
- interventi di supporto all'occupazione nelle aree rurali (finanziamento congiunto Fser-Feasr), in particolare di quelle che nella zonizzazione rurale dell'AdP sono definite come aree C (intermedie) e D (con problemi di sviluppo)[2].

Sono questi gli esempi più significativi di integrazione concordata nel quadro nazionale tra i diversi Fondi, ma sicuramente molte altre sono possibili a livello regionale. In realtà, un forte deterrente dell'integrazione è tuttora, a livello regionale, la diversità persistente nelle regole di funzionamento dei Fondi. La riforma dei Fondi Sie 2014-2020 ha avviato un parziale percorso di convergenza, ma permangono tuttora forti differenze, che creano alti costi di transazione per l'estrema complessità di coordinare non tanto i tempi di attuazione, quanto le procedure finanziarie, le spese ammissibili e i controlli *ex-post*. Queste differenze vengono percepite dalle amministrazioni settoriali come barriere insormontabili alla collaborazione dei Fondi su strategie integrate territorialmente.

L'approccio allo sviluppo locale: il *Community-Led Local Development* (Clld)

L'integrazione è un principio da applicare non solo in generale nella programmazione dei Fondi, ma anche sul territorio. Per queste ragioni il regolamento comune introduce un approccio integrato allo sviluppo locale, denominato *Community-led Local Development* (Clld), finanziato da tutti i Fondi ed esteso dalle aree rurali e della pesca (dove era concentrato sinora) alle aree urbane e peri-urbane. Questa visione multi-fondo dello sviluppo locale e la sua estensione a tutte le aree fornisce una nuova e forte legittimità al metodo Leader, dopo circa vent'anni della sua applicazione in Europa. Inoltre, l'apertura al multi-fondo garantisce agli stessi interventi nel rurale quelle opportunità di finanziamento che, da solo, il Feasr non può fare. La visione multi-fondo nel metodo Leader, in realtà, non è nuova: lo era già nel Leader I e II. Tuttavia, per comprendere l'impatto di questa novità occorre ricordare che, rispetto ad una prima versione del regolamento quadro che imponeva l'approccio multi-fondo in tutti gli Stati Membri, la versione finale approvata del regolamento comune (art. 32.1 Reg. (UE) 1303/2013) stabilisce che tale approccio è un'opzione possibile, ma non la regola. Questa scelta opzionale viene confermata anche nell'AdP, dopo un negoziato iniziale che aveva visto due posizioni contrapposte: da una parte, le amministrazioni centrali (in particolare Feasr e Fesr), favorevoli all'obbligatorietà del multi-fondo, dall'altra quelle regionali assolutamente in favore di una mera opzione possibile. L'AdP, inoltre, in Italia ha ulteriormente focalizzato l'approccio Clld in due modi:

- una concentrazione su alcuni ambiti tematici di intervento, vincolando i Gruppi di Azione Locale proponenti a progettare su non più di tre ambiti;
- una concentrazione finanziaria dei progetti territoriali proposti dai Gal, imponendo una massa critica minima di finanziamento (3 milioni per il Feasr; 1 milione per Fse, Fesr e Feamp) per evitare una frammentazione in tanti mini-progetti locali di scarso impatto territoriale.

In realtà la visione multi-fondo ha avuto una scarsa presa sulla programmazione dello sviluppo locale in Italia e quindi sull'efficacia dei dispositivi incentivanti introdotti nell'AdP. Al momento questa visione si sta affermando solo in pochissime regioni, mentre nella gran parte dei programmi regionali il Clld rimane a carico di un solo Fondo (Feasr). Questo esito fallimentare dell'integrazione nell'approccio allo sviluppo locale è dovuto essenzialmente agli elevati costi di transazione, in particolare ai costi di apprendimento e di coordinamento per le amministrazioni dei vari Fondi. I *new comers* dello sviluppo locale partecipato (amministrazioni Fesr e Fse) vedono questo approccio come fonte di appesantimento burocratico e nello stesso tempo lo percepiscono come un potere decisionale eccessivamente autonomo e difficile da controllare sotto il profilo amministrativo. Tutti gli *stakeholder* pubblici, anche coloro che conoscono bene il funzionamento del Clld, come le amministrazioni Feasr, non appaiono favorevoli al multi-fondo perché ne percepiscono i costi amministrativi del coordinamento, soprattutto quelli derivanti dalla selezione dei Gal e dall'impossibilità di armonizzare tempi e procedure finanziarie e di controllo. Gli altri attori, quali le rappresentanze del mondo agricolo, delle organizzazioni del sociale e della società civile in generale, non hanno espresso una posizione alternativa o, se lo hanno fatto, ciò non è avvenuto con quella forza necessaria a creare un cambiamento della tendenza conservatrice dello status quo. L'efficacia reale dell'integrazione in questo scenario sarà molto limitata e sarà da valutare in alcune regioni in base alle modalità di attuazione prescelte.

La riforma dello sviluppo rurale in senso stretto

Nella riforma dello sviluppo rurale vi sono diversi elementi che concorrono a modificarne la *governance*, tra i quali peraltro va considerato a pieno titolo anche il Clld perché entra in modo consistente nellaprogrammazione Feasr. In questo paragrafo ne considereremo alcuni che ci paiono più rilevanti, quali:

- la struttura di programmazione dello sviluppo rurale;
- le condizionalità *ex-ante*;
- gli approcci partenariali e cooperativi, in quanto nuove modalità di attuazione delle misure del Psr.

La struttura di programmazione dello sviluppo rurale

Questo è uno degli aspetti più controversi, su cui vi è stata, nella fase preparatoria della riforma, una forte richiesta di semplificazione e di maggiore efficacia delle regole comunitarie. Richiesta che è stata tradotta nella possibilità di combinare programmi regionali e nazionali nello stesso paese e soprattutto in una maggiore flessibilità nella struttura del Piano di Sviluppo Rurale (Psr): sei priorità (invece di quattro assi), accoppiate ad un menu di misure che possono essere combinate senza vincoli e finalizzate alle priorità (invece che essere raggruppate rigidamente *ex-ante* in quattro assi). Anche le misure sono state accorpate in insiemi più ampi, come nel caso, ad esempio, della misura di sostegno di tutti gli investimenti materiali (art. 17 del regolamento), che raggruppa gli investimenti nelle imprese agricole, nella trasformazione, commercializzazione e sviluppo dei prodotti, nelle infrastrutture e infine negli investimenti non produttivi in campo ambientale. Nonostante queste innovazioni, tuttavia, la nuova struttura dei Psr si rivela piuttosto complessa in quanto:

- articolata in quattro livelli (priorità, *focus* area, misure e sotto-misure);
- basata su di un quadro logico estremamente frammentato, in cui si devono evidenziare collegamenti meccanici tra Swot, fabbisogni, misure e risorse finanziarie, ma che in realtà sono poco riconoscibili per l'estremo dettaglio delle relazioni individuate;
- sviluppata dentro un format troppo rigido, imposto dal nuovo sistema Sfc2014 (EC, 2013).

Come è stato sottolineato altrove (Mantino, 2014), ciò implica una nuova frammentazione e dispersione degli interventi in tanti rivoli, che in questo caso coincidono con le nuove misure e sotto-misure che dovranno andare a riempire le «*focus* area» che i programmatori decideranno di includere. Inoltre, ciò finisce per rendere la programmazione un mero esercizio di compilazione di schede di misura e sotto-misura, piuttosto che la costruzione logica di un processo di selezione di priorità settoriali e territoriali.

Sotto il profilo dei tempi, questa nuova struttura, per la sua complessità, non abbrevia la preparazione deiPsr. I costi di transazione appaiono accresciuti rispetto alla situazione pre-esistente, sia sul fronte dei costi di apprendimento del nuovo sistema per la pubblica amministrazione, sia per i costi di informazione legati alla scarsa trasparenza della strategia per i beneficiari. La qualità dei programmi

non appare sostanzialmente migliorata, in termini di scelte prioritarie, e l'efficacia del sistema in termini di integrazione tra misure, concentrazione finanziaria e tematica, ecc. appare non certo facilitata da questa struttura diprogrammazione.

Le condizionalità *ex-ante*

Le condizionalità *ex-ante* possono essere identificate con l'esistenza di pre-requisiti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi e priorità di investimento di tutti i programmi dei Fondi Sie (art. 19 Reg (UE) 1303/2013). Ciascun programma deve individuare sia quelle che sono soddisfatte al momento della preparazione, sia quelle che non lo sono; in quest'ultimo caso deve stabilire un percorso per soddisfarle e in quanto tempo (calendario di attuazione). Il mancato rispetto di questo percorso e del calendario di attuazione può anche significare la sospensione dei pagamenti comunitari.

Nel caso dello sviluppo rurale, questo elemento di *governance* ha assunto un ruolo cruciale nel negoziato, in primo luogo dell'AdP, per l'esistenza di inadempienze dell'Italia nell'applicazione di alcune direttive comunitarie. Il caso più emblematico è quello della direttive sulle acque, in particolare per ciò che riguarda la politica dei prezzi dell'acqua irrigua e il contributo ai costi dell'acqua nei piani di gestione dei bacini idrografici. L'impatto delle condizionalità *ex-ante* sulla *governance* è indubbiamente positivo, perché loStato Membro è vincolato a migliorare l'assetto istituzionale interno, adeguarsi alle norme comunitarie in caso di inadempienza e ciò accresce l'efficacia delle misure (nel caso dell'adeguamento alla direttiva sulle acque, l'efficacia delle misure di sostegno all'irrigazione). L'esistenza di una penalizzazione spinge altresì al rispetto dei tempi nel percorso di adeguamento e ad affrontare i necessari costi di transazione.

Gli approcci partenariali e cooperativi

Questi approcci sono enfatizzati nell'art. 35 del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale. La riforma dellosviluppo rurale, infatti, ha fornito una maggiore opportunità per approcci basati sull'azione collettiva di partenariati di diversa natura e in diversi campi: dal trasferimento dell'innovazione (attraverso i gruppi operativi del Pei, alla cooperazione di filiera (lunga e corta), a progetti collettivi a carattere ambientale, ecc. Si tratta dunque di un insieme di approcci alquanto vasto e diversificato per ciò che riguarda la tematica di applicazione, ma con l'elemento comune di un'azione disegnata e realizzata da gruppi di attori pubblici e/o privati.

La preparazione e la realizzazione di questi approcci ha dei costi di transazione più elevati rispetto alle politiche più tradizionali, basate sulla singola domanda di finanziamento: costi preparatori degli studi, e delle analisi di fattibilità, costi di animazione, di esercizio della cooperazione e delle attività promozionali. Tutti questi costi sono tenuti in debita considerazione dalla riforma dello sviluppo rurale, che nel nuovoregolamento prevede una loro copertura con incentivi finanziari *ad hoc*. I tempi di attuazione sono ovviamente più lunghi delle politiche tradizionali, essenzialmente per la necessità di selezionare in primo luogo una sorta di istituzione intermedia locale (il partenariato) che si faccia carico di costruire un progetto collettivo e poi di gestirlo dopo l'approvazione formale della regione. Ma non è assolutamente detto che i tempi di selezione delle singole operazioni siano necessariamente più lunghi delle politiche tradizionali, anzi si hanno alcune evidenze empiriche del contrario. Anche sull'efficacia di queste forme partenariali si registrano opinioni molto controverse: da una parte vi sono detrattori che sostengono l'inutilità di questa intermediazione locale, i cui risultati non giustificherebbero la copertura dei costi di transazione con fondi pubblici. Dall'altra, vi è una consistente evidenza empirica che gli approcci cooperativi hanno contribuito a migliorare il capitale sociale e a perseguire meglio gli obiettivi

delle politiche in diversi campi, tra i quali giova ricordare quello dei progetti di filiera (Regione Toscana, 2014) e quello dei progetti collettivi agro-ambientali (Vanni, 2014).

Conclusioni

La riforma del sistema di aiuti Pac 2014-2020 e dei Fondi Sie ha avuto significative ripercussioni sulla*governance* delle politiche, in particolare:

- sulle relazioni tra primo e secondo pilastro della Pac;
- sull'integrazione dei Fondi Sie, sia a livello di strategie di programmazione comuni, sia si strategie di sviluppo locale;
- sulla struttura di programmazione dello sviluppo rurale, le condizionalità *ex-ante* e le forme di cooperazione degli attori locali.

Una sintetica rappresentazione degli impatti delle soluzioni di *governance* adottate nel nostro Paese con la riforma 2014-2020 e discusse in questo lavoro è contenuta nella tabella 1. Le soluzioni adottate nel nostro paese in termini di *governance* hanno prodotto degli effetti negativi in punti cruciali della riforma: al di là delle finalità iniziali, non si è contribuito a semplificare i processi di *design* e implementazione delle politiche. Anzi, in alcuni punti qualificanti (relazioni tra primo e secondo pilastro, struttura dei Psr, ecc.) la riforma ha addirittura compiuto dei veri e propri passi indietro rispetto alla situazione pre-esistente.

Tabella 1 - Quadro sintetico dell'impatto delle soluzioni di governance adottate nell'applicazione della Riforma 2014-2020 in Italia

Oggetto della Riforma	Questioni rilevanti di *governance*	Impatto delle soluzioni di *governance* su:		
		Tempi di attuazione	Costi di transazione	Efficacia delle misure dello sviluppo rurale
1° pilastro Pagamenti diretti	Relazioni tra *greening* e misure Aecm	Allungamento tempi	Alti costi	Riduzione convenienza adozione misure Aecm
	Relazioni tra Aiuti accoppiati e misure sviluppo rurale	Impatto nullo	Costi ridotti	Scarsa sinergia/complementarità reale con misure SR
2° pilastro Sviluppo rurale	Struttura della programmazione (Psr)	Allungamento tempi	Alti costi di apprendimento e informazione (per pubblica amministrazione e beneficiari)	Impatto negativo in termini di qualità del Psr (concentrazione finanziaria e tematica)
	Condizionalità *ex ante*	Riduzione tempi	Costi ridotti	Adeguamento alle norme migliora efficacia misure
	Approcci partenariali e cooperativi	Allungamento tempi (partenariato)/Riduzione tempi (singole operazioni)	Copertura costi transazione (art. 35)	Impatti differenziati regionalmente. Impatti positivi su capitale sociale e competitività territoriale filiere
Fondi Sie	Accordo di partenariato (AdP)	Simili alla situazione in assenza di quadro comune	Alti costi di collaborazione/cooperazione. Costi ridotti apprendimento e informazione	Impatto positivo su alcuni aspetti dell'integrazione tra Fondi
	Community-Led Local development (Clld)	Allungamento tempi (partenariato)/Riduzione tempi (singole operazioni)	Elevati costi di apprendimento per i "new comers". Alti costi coordinamento/collaborazione per regole diverse tra Fondi	Assenza di impatto, a causa della scarsa diffusione dell'approccio multi-fondo

Fonte: nostra elaborazione

In altri casi la riforma ha avuto il merito di innovare la *governance*: ad esempio, in tutti quei passaggi finalizzati ad accrescere l'integrazione tra i Fondi Sie (attraverso strumenti quali l'AdP e il Clld) o a stimolare la *compliance* alle norme comunitarie e nazionali (condizionalità *ex ante*). È apparso evidente, però, come queste innovazioni molto spesso possano essere vanificate dalle resistenze a conservare lo*status quo*. Ciò avviene, ad esempio, nel caso dell'applicazione in Italia del Clld e di alcune forme di complementarità/sinergia tra Fondi nell'AdP. In altri casi, invece, le innovazioni di *governance* possono essere limitate da regole non del tutto efficaci, come è avvenuto nel caso dell'armonizzazione mancata del funzionamento dei Fondi Sie.

Per migliorare la *governance* della programmazione 2014-2020 occorre immaginare ~~delle~~ azioni di breve periodo e di medio periodo. Nel breve periodo occorrerebbe pensare a possibili miglioramenti della qualità e della trasparenza della strategia, considerato che ancora oggi, nel momento in cui scriviamo, gran parte dei Psr è ancora in fase di costruzione. Queste azioni dovrebbero essere rivolte a:

- rendere il Psr un documento leggibile e comprensibile presso un più vasto pubblico e non solo ad una stretta schiera di operatori pubblici e privati della progettazione comunitaria;
- ridurre il più possibile la frammentazione delle risorse tra una miriade di misure, sotto-misure e tipologie di azioni, per agevolare la gestione degli interventi;
- lavorare maggiormente sulle possibili sinergie e integrazioni tra aiuti *greening*, aiuti accoppiati e misure dello sviluppo rurale. Ciò implicherebbe preoccuparsi meno della demarcazione tra misure e più della complementarità degli impatti delle diverse politiche su determinate aree (la montagna e le zone interne, ad esempio);

- anticipare i bandi per alcune misure chiave e maggiormente innovative (progetti di filiera, cooperazione, leader, trasferimento innovazione, ecc.), anche prima dell'approvazione formale del Psrda parte della CE, in modo tale da non ritardare ulteriormente l'avvio di quegli interventi che richiedono effettivamente uno sforzo amministrativo, ma possono generare un impatto maggiore sul territorio.

Ma lo sforzo maggiore va sicuramente fatto nel medio periodo, agendo su alcuni fattori che strutturalmente condizionano in Italia i costi di transazione e l'efficacia dei Fondi Sie. In questo orizzonte temporale occorrerebbe potenziare alcune condizioni fondamentali, quali:

- la collaborazione/cooperazione tra amministrazioni responsabili dei diversi Fondi Sie. Si tratta di una sfida culturale che non può essere limitata ai Comitati di Sorveglianza dei programmi, ma deve trovare delle modalità più efficaci nelle sedi più adeguate;

- il supporto/animazione della progettazione locale. Negli anni più recenti queste attività sono diventate sempre più un'occasione per intercettare finanziamenti pubblici da parte di società di consulenza e singoli professionisti della progettazione dei Fondi europei e sempre meno un'opportunità per far crescere e consolidare *expertise* nelle istituzioni (pubbliche e private) locali. Al riguardo, occorrerebbe un'azione del centro, qualitativamente più robusta che in passato, per seguire e supportare processi di apprendimento sulla progettazione locale;

- infine, il monitoraggio e la valutazione dei processi di attuazione delle misure chiave, incluso il loro impatto settoriale e territoriale. Al riguardo i metodi sinora in auge, confermati anche nellaprogrammazione 2014-2020, appaiono quanto mai inadeguati perché troppo concentrati sulla identificazione e quantificazione di indicatori di output, piuttosto che di risultato.

Riferimenti bibliografici

- Anania G., Pupo D'Andrea M. R. (2015), *The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy*, Swinnen J. (edt), The Political Economy of the 2013 Cap Reform, Cets, Brussels
- Dipartimento Politiche Sviluppo e Coesione (2014), *Accordo di partenariato 2014-2020*. Italia. Roma, [link]
- European Commission (2013). *Sfc2014 technical guidance. Proposed structure of the content of a Rural Development Programme (art. 9, paragraph 1)*, Draft working document, Bruxelles
- European Commission (2014). *Explanatory document: Methods of the rural development premia calculation to exclude double funding (Art. 28-30)* – versione 26 giugno
- Frascarelli A. (2015), Ritardi inammissibili per attuare la Pac, istituzioni da riformare, *L'Informatore Agrario*, n.8, p. 7
- Mantino F. (2014), La Riforma delle Politiche di Sviluppo Rurale 2014-2020, in *Agriregionieuropa*, n. 35, anno 9
- Mipaaf (2014a), *Greening e pratiche agricole equivalenti Un'analisi sulle possibili ripercussioni del pagamento verde in Italia*, Documento di lavoro, Roma, febbraio, pp. 22, [link]
- Mipaaf (2014b), *Orientamenti preliminari per la definizione della baseline delle misure agroambientali e climatiche. Periodo di programmazione 2014-2020*, Roma, marzo, [link]
- Mipaaf (2015a), *La nuova Pac: le scelte nazionali*. Regolamento (UE) n.1307/2013, Roma, [pdf]

- Mipaaf (2015b), *Il greening e i con suoi rapporti lo sviluppo rurale*. Documento di orientamento, 12 gennaio, Roma [link]
- Regione Toscana (2014), *Valutazione in itinere, intermedia ed ex-post del PSR 2007-2013 della Regione Toscana. Relazione sui progetti integrati di filiera*, Roma
- Sotte F. (2014), La geografia della nuova Pac in Italia, in *Agriregionieuropa*, n. 38, anno 10
- Tarangioli S. (2014), I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impatto strategico e le scelte delle Regioni, in*Agriregionieuropa*, n. 38, anno 10
- Vanni F. (2014), *Agriculture and Public Goods. The role of Collective Action*. Springer Science