

**La PAC che vorrei**  
di  
Giuseppe Marotta  
Università degli Studi del Sannio, Benevento

La Politica Agricola Comune (PAC) è una delle politiche più importanti dell'Unione Europea sia per il suo peso finanziario in bilancio che per le implicazioni sulle aree rurali, che rappresentano quasi i 3/4 del territorio comunitario. Questa politica, nata fin dall'avvio del percorso istituzionale che ha portato all'attuale UE, è stata più volte riformata nel corso degli anni, fino ad arrivare ad una riforma piuttosto radicale intervenuta nel 2013, che ha varato il regime dei Pagamenti Diretti (PD). Con quest'ultima riforma sono cambiati obiettivi e strumenti e la PAC è stata resa più coerente con le dinamiche dei mercati e della società e più funzionale agli obiettivi generali della Strategia UE 2020, che è alla base della programmazione 2014-2020.

Gli obiettivi della PAC sono riconducibili, sostanzialmente, ai seguenti tre: sostegno dei redditi degli agricoltori e adattamento al mercato, sostenibilità del modello agricolo e rivitalizzazione delle aree rurali. A questi obiettivi concorrono entrambi i pilastri della PAC: il primo, focalizzato prevalentemente sulla stabilizzazione dei redditi e dei mercati; il secondo, invece, centrato sul sostegno dell'ammodernamento strutturale del settore e della diversificazione delle aree rurali. Nel disegno comunitario i due pilastri operano in stretta coerenza e complementarietà e il conseguimento degli obiettivi richiamati dipende dall'apporto sinergico e funzionale di entrambe le politiche su tutto il territorio comunitario e in riferimento a tutti gli attori della food supply chain.

Fatta questa premessa, questa breve nota vuole proporre una riflessione, partendo dal seguente interrogativo: cosa accade, nei territori e nelle filiere, se le complementarietà e le sinergie tra i due pilastri si coniugano in negativo? Nel senso che alle inefficienze dell'uno si associano quelle dell'altro. Appare, questo, un quesito ineludibile in un contesto di ipotesi di cambiamento e di riforma per prefigurare una PAC più equa e più efficace, la PAC "che vorrei", appunto. Per procedere correttamente su questo percorso di riflessione, bisogna partire dall'analisi degli effetti connessi alle prime applicazioni delle due politiche, ovvero dal regime dei pagamenti diretti e dai PSR 2014-2020.

Per quanto riguarda i pagamenti diretti, l'unico studio ad oggi disponibile è quello realizzato da Alan Matthews (2016) per conto della Commissione in preparazione del seminario dell'8 novembre 2016 sul tema "Riflessioni sulle sfide agricole 2020

nell'UE: preparare la prossima riforma della PAC". Da tale studio emergono, fra le altre cose, i seguenti tre effetti dell'applicazione del regime dei pagamenti diretti:

- l'erogazione dei PD va prevalentemente a vantaggio della rendita fondiaria e delle aziende di grandi dimensioni;
- lo sbilanciamento a favore della rendita genera l'irrigidimento del mercato fondiario, che costituisce una barriera all'ingresso nel settore che impatta negativamente sul ricambio generazionale;
- la composizione del reddito netto aziendale, a seguito dell'applicazione del regime dei pagamenti diretti, risulta articolata in tre componenti: una quota dovuta ai PD che incide per il 45%; una quota derivante da altri sostegni pubblici pari al 17%; una quota del 38% derivante dal mercato.

In questa sintesi dello studio di Matthews appare chiaro ed evidente il fallimento del regime dei PD. I PD, infatti, consolidando la dipendenza strutturale dei redditi aziendali dal sostegno comunitario (*policy dependence*), mancano l'obiettivo dell'adattamento al mercato. Inoltre, irrigidendo il mercato fondiario, impediscono la ristrutturazione del settore, frenando la fuoriuscita delle aziende inefficienti e scoraggiando il ricambio generazionale a causa delle forti barriere all'ingresso che si traducono in costi elevati per i nuovi insediamenti.

Se questi risultati saranno confermati da ulteriori analisi, condotte anche a livello di singoli paesi e di territori, è molto probabile che la delusione iniziale, che aveva accompagnato il varo della riforma del 2013, possa trasformarsi in un chiaro convincimento dell'insostenibilità di tale politica, a causa dei suoi effetti perversi, che vanno nella direzione opposta a quella di un'agricoltura dinamica, orientata al mercato e alla società.

Per quanto riguarda il secondo pilastro, l'avvio della programmazione 2014-2020 fu salutato da molti con fiducia, per il carattere innovativo di alcune disposizioni regolamentari (Reg. 1305/2013). In questa sede, fra le diverse scelte innovative della nuova base regolamentare e della nuova programmazione, si focalizzerà l'attenzione solamente sulle seguenti tre: la semplificazione, la progettazione integrata e l'agricoltura di gruppo.

L'abbandono degli assi a favore delle 6 priorità e delle 18 focus area, la previsione di solo 19 misure, furono interpretate come una scelta netta e chiara in direzione della "semplificazione", tante volte evocata e mai effettivamente realizzata. In sostanza, il regolamento comunitario prefigurava una griglia programmatica definita, chiara, articolata, all'interno della quale ciascun Paese/Regione avrebbe potuto disegnare il

suo quadro di interventi funzionale a dare risposte concrete ai bisogni specifici delle proprie filiere e dei propri territori rurali.

L'estensione dell'approccio LEADER a tutti i territori, la definizione di nuovi strumenti di progettazione integrata (CLLD, ITI), la possibilità di integrare i fondi comunitari, furono considerati, allora, chiari indizi di una svolta normativa importante, dopo precedenti deludenti consumati nel corso delle passate programmazioni in materia di progettazione integrata.

La misura 16 è uno strumento di grande innovatività che incentiva e cofinanzia investimenti materiali e immateriali, in connessione con altre misure del PSR, a favore dell'agricoltura di gruppo (associazioni, cooperative, reti di imprese, gruppi operativi, ecc.). Tale misura costituisce un'opportunità per favorire la cooperazione nel campo della ricerca e dell'innovazione, della creazione di energia da fonti rinnovabili, della lotta al cambiamento climatico, della filiera corta, del turismo rurale, dell'agricoltura sociale, ecc. .

I tre strumenti richiamati, considerati di grande valore strategico, costituiscono nella sostanza la concretizzazione normativa degli obiettivi della “Dichiarazione di Cork 2.0” del settembre 2016. Finalmente, la semplificazione, la progettazione integrata, l'agricoltura di gruppo avevano trovato spazio normativo, che ne facilitava l'implementazione concreta nei successivi PSR.

Ma, come è accaduto anche altre volte in passato, col tempo via via che i PSR si materializzavano e che la loro attuazione prendeva corpo, l'entusiasmo della fase normativa ha lasciato spazio alla delusione prima e allo sconforto dopo, per l'ampiezza della discrasia che si è creata tra normazione, programmazione e attuazione.

Passando, infatti, dal regolamento 1305/2013 (normazione) ai PSR (programmazione), le 19 misure sono diventate all'incirca 50 sotto-misure, una per ciascuna “operazione” prevista nella misura madre. Tali sotto-misure sono state infarcite di prescrizioni normative che le hanno fortemente irrigidite, ingessate, prestando prevalente attenzione alle caratteristiche soggettive dei beneficiari piuttosto che alle qualità progettuali. Sono state previste, inoltre, procedure che, benché informatizzate, risultano complesse, farraginose. Così, la semplificazione evocata dalle norme si è tradotta in complessità burocratica nella programmazione, costituendo una chiara barriera all'accesso dei programmi che causerà costi per i beneficiari e ritardi nell'attuazione.

Passando, poi, dalla programmazione (PSR) all'attuazione (bandi), la situazione in molti casi è peggiorata. Ancora una volta si è dato spazio eccessivo a prescrizioni normative con una modulistica sproporzionata, che rende complesso l'accesso e lo scoraggia.

Sembrerebbe che, sia in fase di programmazione che di attuazione, anziché seguire l'orientamento alla semplificazione previsto nella regolamentazione, sia prevalsa la logica della "tutela" rispetto a possibili comportamenti opportunistici dei beneficiari, mettendo in secondo piano la qualità progettuale e l'efficacia degli interventi. La logica burocratica degli attuatori ha avuto la meglio sulla logica dell'efficacia invocata dai beneficiari, dalle filiere agroalimentari e dai territori. Peraltro, la logica burocratica, per definizione, incorpora la complessità e richiede tempi lunghi di attuazione. Non è, quindi, un caso che oggi (febbraio 2017) solo poche Regioni hanno varato tutti i bandi. La maggior parte di esse, ma soprattutto quelle del Mezzogiorno, accusano ritardi gravi, che rischiano di pregiudicare l'efficacia complessiva della politica del secondo pilastro, proprio in quei territori dove maggiore ne è il bisogno.

La progettazione integrata in diversi PSR costituisce poco più di una mera enunciazione. Non è stato configurato un modello organizzativo/attuativo che ne facilitasse e rendesse efficace l'attuazione. Le criticità del passato, registrate in questa materia, connesse alle modalità concrete della progettazione collettiva, alla gestione della stessa, all'integrazione dei fondi SIE, ad oggi, sono rimaste per gran parte irrisolte. Siamo di fronte ad un'altra occasione perduta?

La misura 16, un'autentica chiave di volta per consentire alle filiere e ai territori di organizzarsi e di superare con successo le tante sfide da fronteggiare, e che richiederebbe un significativo salto di qualità nella sua attuazione, sta facendo, invece, registrare gravi ritardi; solo in poche regioni sono stati varati i bandi, in molte altre si è di fronte ad un'attuazione parziale. Anche in questo caso, va prospettandosi il rischio di un'attuazione "minimalista" di questa misura, di tipo "tradizionale", limitante rispetto alle sue importanti potenzialità.

Il quadro che emerge a oltre tre anni dall'avvio della nuova programmazione può sintetizzarsi come segue: tutto ciò che in fase normativa era apparso come un significativo passo avanti in direzione della semplificazione e dell'innovazione, si è trasformato, in fase attuativa, in un clamoroso salto all'indietro, caratterizzato dal dominio della burocrazia, della complessità, da un approccio minimalista.

In questo quadro, si registra il rischio di un *link* negativo, ovvero di un paradosso: là dove è più grave il ritardo e più urgente è il bisogno di un intervento pubblico efficace, più è alta l'incidenza della burocrazia e più gravi sono i ritardi nell'attuazione dei PSR. In sostanza, quanto più è debole il contesto economico-sociale di riferimento tanto più è insufficiente la "capacità istituzionale" di far fronte ai bisogni di *policy* con risposte efficaci e risolutive.

Ma, l'incapacità istituzionale è una vecchia questione nota in letteratura e nota all'UE, tant'è che una quota affatto irrilevante delle risorse dei PSR viene da sempre destinata all'assistenza tecnica (AT), con la finalità di contribuire proprio al processo di "*capacity building*" e, quindi, a risolvere il *gap* che si registra, soprattutto in alcune regioni, in questo campo. L'AT in teoria ha, quindi, un ruolo fondamentale di direzione strategica, rispetto all'Autorità di Gestione, per colmare proprio il deficit di "Capacità istituzionale" di quest'ultima. Tuttavia, quasi mai viene impiegata per questo scopo, quanto piuttosto per supportare le attività ordinarie, in affiancamento ai funzionari regionali e, talvolta, in sostituzione di questi. Anche su questo tema ci sarebbe da intervenire in maniera sostanziale per ricondurre questa attività alla funzione primaria per la quale era stata concepita: facilitare e affiancare i processi di "*capacity building*".

Ritornando, ora, alla domanda iniziale, appare evidente che, nelle regioni e nei territori maggiormente in ritardo, con una debolezza strutturale di capacità istituzionale e operativa, il rischio che l'inefficienza del primo pilastro si intrecci con l'inefficacia attuativa del secondo pilastro è molto probabile. Questa sinergia negativa può portare ad un ampliamento irreversibile delle disparità regionali e/o territoriali.

Scendendo, ora, ad un livello di analisi territoriale, come è noto, le aree rurali comunitarie e nazionali sono molto eterogenee. Nella diversità tipologica, troviamo aree rurali che hanno diversificato la loro economia, intraprendendo nuovi percorsi di creazione di valore. Queste aree hanno sperimentato con successo la trasformazione energetica e tecnologica; hanno ridotto il *digital divide* (larga banda), ecc. Ci sono, poi, aree con forti problemi di sviluppo, come quelle montane e quelle caratterizzate da vincoli naturali nelle quali sono evidenti i segni di processi di "desertificazione" economico-sociale, anche per l'inefficacia delle politiche che qui discutiamo. Tra questi due estremi tipologici di aree rurali, si registrano tante altre tipologie che possiamo definire come "aree in bilico" tra due possibili prospettive: quella del dinamismo verso la prima tipologia oppure quella della "desertificazione". Il prevalere dell'una o dell'altra prospettiva dipende dall'agire positivo o negativo del

sinergismo tra le due componenti della PAC, le cui criticità sono state sinteticamente descritte in precedenza.

Quanto fin qui detto, porta a concludere che le due politiche (I e II pilastro) vanno analizzate e valutate, in riferimento alla loro efficacia, a livello regionale e territoriale, indagando anche, e forse soprattutto, sui fattori istituzionali e organizzativi che, come si è visto, costituiscono i veri “elementi critici”, da cui può dipendere il successo o l’insuccesso della PAC nel suo complesso.

Ritornando al tema di fondo, la *PAC che vorrei*, alla luce della sintetica disamina di alcune delle principali criticità attuative delle due politiche comunitarie, le proposte più opportune da mettere sul tavolo della discussione sembrano essere le seguenti:

- per il I pilastro, nella determinazione del PD andrebbe considerato anche il lavoro e il livello di trasformazione tecnica e tecnologica dell’azienda, in direzione della “green agriculture”;
- per il II pilastro, va studiato un meccanismo di coordinamento nazionale finalizzato a: ridurre le disomogeneità attuative delle regioni italiane; trasferire le “best practice”; supportare le Regioni per l’attuazione di una efficace progettazione integrata, disegnare un modello di assistenza tecnica centrato sul supporto strategico alle Autorità di Gestione.

Riguardo a quest’ultimo tema, quello dell’assistenza tecnica, ci sarebbe un’ultima annotazione da fare. Il deficit di “capacità istituzionale” risulta, sia pure in maniera differenziata, abbastanza generalizzato. Esso riguarda, infatti, le Regioni, l’Amministrazione nazionale, ma anche i soggetti pubblici e privati (collettivi) che operano a livello territoriale. Questi ultimi sono, peraltro, i veri protagonisti dell’attuazione delle policy e dalla loro efficienza dipende l’efficacia delle stesse. Se tutto questo è vero, andrebbe, allora, studiata la possibilità di trovare risorse per potenziare l’AT a livello nazionale, al fine di realizzare in modo efficace l’azione di coordinamento prima richiamata, ma soprattutto per implementarne un’azione anche a livello territoriale. In sostanza, i processi di “*capacity building*” vanno sostenuti a tutti i livelli istituzionali che entrano in gioco, sia pure a vario titolo, nell’attuazione delle *policy* per l’agricoltura e per le aree rurali.