



[ PAC 2014-2020 ] Tra le priorità anche ambiente e clima. Le assicurazioni agevolate nei Psr

# Sviluppo rurale, più innovazione

[ DI ANGELO FRASCARELLI ]

Arrivano  
i pagamenti  
agro-climatico-  
ambientali.  
Nuova stagione  
di assistenza  
tecnica  
e divulgazione

**L**a riforma della Pac 2014-2020 porterà molteplici innovazioni a tutte le componenti del sostegno agricolo: i pagamenti diretti, le misure di mercato e la politica di sviluppo rurale. Tuttavia, l'architettura giuridica della nuova Pac rimane quella attuale con due pilastri, tre strumenti e due fondi (fig. 1).

Il primo pilastro comprende gli **interventi di mercato** e il **regime di pagamenti diretti** agli agricoltori. Il secondo pilastro promuove lo **sviluppo rurale**. Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della Pac sarà assicurato da due fondi:

- il **Feaga** (Fondo europeo agricolo di garanzia);
- il **Feasr** (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Di seguito, illustreremo le principali novità della nuova politica di sviluppo rurale 2014-2020, annunciando fin d'ora che essa avrà un ruolo importante nella nuova Pac, attraverso il noto strumento dei Psr (Programmi di sviluppo rurale), che interesseranno

[ TAB. 1 – I° E II° PILASTRO, LE RISORSE ]

ANNI	I PILASTRO	II PILASTRO	TOTALE	% II PILASTRO
2013	43.515	13.890	57.405	24
2014	42.244	13.618	55.862	24
2015	41.623	13.351	54.974	24
2016	41.029	13.089	54.118	24
2017	40.420	12.832	53.252	24
2018	39.618	12.581	52.199	24
2019	38.831	12.334	51.165	24
2020	38.060	12.092	50.152	24
2014-2020	281.825	89.895	371.722	24

(milioni di euro, a prezzi costanti 2011)  
Fonte: Commissione europea 29 giugno 2011.

[ TAB. 2 – SVILUPPO RURALE 2014-2020 ]

NOVITÀ	OBIETTIVI
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temi principali: ambiente, cambiamento climatico e innovazione</li> <li>- Maggiore coerenza con le altre politiche dell'Ue</li> <li>- Maggiore efficacia nella messa in atto</li> <li>- Gestione del rischio</li> <li>- Nuovi criteri di distribuzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitività</li> <li>- Gestione sostenibile risorse naturali</li> <li>- Sviluppo equilibrato territori rurali</li> </ul>

la vita degli agricoltori anche nel periodo 2014-2020.

## [ LE RISORSE ]

Lo sviluppo rurale, diventato con Agenda 2000 il "secondo

pilastro" della Pac, ha assunto un'importanza sempre maggiore nelle ultime riforme (*ri-forma Fischler e Health check*), grazie alle nuove risorse attribuite tramite al meccanismo

della modulazione.

La nuova Pac 2014-2020 non prevede la modulazione, operando in questo modo una semplificazione e abolendo uno strumento poco efficace.

Le dotazioni della politica di sviluppo rurale sono fissate in modo chiaro nella proposta del bilancio dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020, presentata dalla Commissione europea il 29 giugno 2011.

Alla politica di sviluppo rurale viene assegnata una percentuale fissa del 24% delle risorse della Pac, con la stessa proporzione del 2013 tra il I e il II pilastro (tab. 1). Considerando la diminuzione delle risorse complessive della Pac (a prezzi costanti), il budget per la politica di sviluppo rurale passa da 13,89 miliardi di euro del 2013 a 12,092 miliardi di euro del 2020, con una riduzione percentuale del 12,9%, analoga a quella del I pilastro.

Da questa proposta rileviamo una buona dotazione per i Psr anche nei prossimi sette anni, anche se con una riduzione di risorse. Dobbiamo ricordare che la diminuzione delle risorse riguarda il budget a prezzi costanti (tenendo conto dell'inflazione), mentre la dotazione delle risorse a prezzi correnti (senza tener conto dell'inflazione) rimane invariata.

**[ TRE OBIETTIVI, SEI PRIORITÀ**

La politica di sviluppo rurale conserva i **tre obiettivi** strategici di lungo periodo (economico, ambientale e sociale) che consistono nel contribuire alla **competitività** dell'agricoltura, alla **gestione sostenibile** delle risorse naturali, all'azione per il clima e allo **sviluppo equilibrato delle zone rurali** (tab. 2).

In linea con la strategia Europa 2020, i tre obiettivi generali del sostegno allo sviluppo

**[ TAB. 3 – PRIORITÀ E AZIONI DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2014-2020**

PRIORITÀ	AZIONI CHIAVE
<b>1. Trasferimento di conoscenze e innovazione</b>	a) stimolare l'innovazione e la base di conoscenze nelle zone rurali; b) rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro; c) incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale;
<b>2. Competitività di tutti i tipi di agricoltura e redditività aziendale</b>	a) incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole con problemi strutturali considerevoli, in particolare di quelle che detengono una quota di mercato esigua, delle aziende orientate al mercato in particolari settori e delle aziende che richiedono una diversificazione dell'attività; b) favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo;
<b>3. Organizzazione della filiera e gestione dei rischi</b>	a) migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali; b) sostegno alla gestione dei rischi aziendali;
<b>4. Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi</b>	a) salvaguardia e ripristino della biodiversità, tra l'altro nelle zone Natura 2000 e nelle zone agricole di alto pregio naturale, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa; b) migliore gestione delle risorse idriche; c) migliore gestione del suolo;
<b>5. Uso efficiente delle risorse e passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima</b>	a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura; b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare; c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia; d) ridurre le emissioni di metano e di protossido di azoto a carico dell'agricoltura; e) promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale;
<b>6. Inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali</b>	a) favorire la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e l'occupazione; b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali; c) promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.
<b>OBIETTIVI TRASVERSALI: INNOVAZIONE, AMBIENTE E CAMBIAMENTI CLIMATICI</b>	
Fonte: Commissione europea.	

rurale per il periodo 2014-2020 si traducono più concretamente nelle seguenti **sei priorità** (tab. 3):

– promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;

– potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;

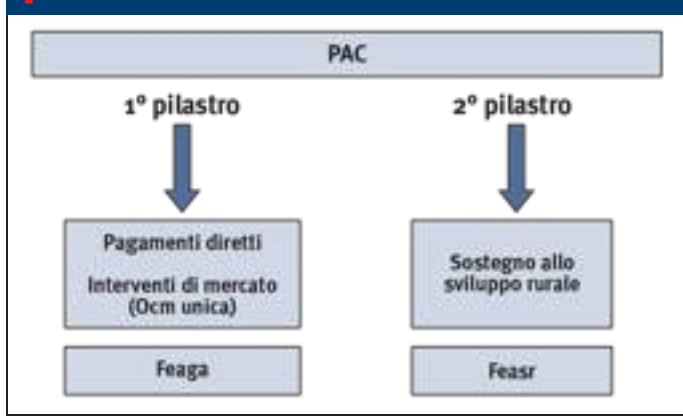
– incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;

– preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;

– incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;

– promuovere l'inclusione

**[ FIG. 1 - LA PAC IN DUE PILASTRI**



sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Queste priorità, corredate dei rispettivi indicatori di obiettivi, stanno alla base della programmazione dei Psr 2014-2020.

Viene abbandonata l'organizzazione in assi strategici, che ha caratterizzato la politica di sviluppo rurale 2007-2013; in questo modo viene data maggiore elasticità alla programmazione e alla gestione dei Psr.

Le priorità annunciano una maggiore enfasi ad alcuni temi principali: ambiente, cambiamento climatico e innovazione. Si ritorna a dare importanza alla trasmissione delle conoscenze e delle innovazioni nel settore agricolo, aprendo la strada ad una nuova stagione di assistenza tecnica e divulgazione agricola che era stata abbandonata da 20 anni.

Nelle priorità è rilevabile il ruolo crescente del settore forestale nell'ambito dello sviluppo rurale.

Un'altra novità è la presenza degli strumenti di gestione del rischio (assicurazioni agevolate e fondi di mutualizzazione) all'interno dei Psr, mentre nella Pac attuale sono posizionati nell'ambito dell'articolo 68.

## [ LA PROGRAMMAZIONE

Il regolamento sullo sviluppo rurale riprende l'impostazione strategica che ha caratterizzato il periodo di programmazione 2007-2013, con la prassi adottata dagli Stati membri e dalle Regioni per elaborare le proprie strategie e programmi regionali. In altre parole, i Psr 2014-2020 saranno adottati a livello di Stati membri o di Regioni, in modo da adattare la politica di sviluppo rurale alle esigenze nazionali e regionali.

[ TAB. 4 – SVILUPPO RURALE 2014-2020, LE MISURE

PRIORITÀ	MISURA
Diverse	Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
Diverse	Investimenti in immobilizzazioni materiali
Diverse	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese
Diverse	Cooperazione
Diverse	LEADER
1	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione
1	Investimenti in nuove tecnologie silvicole e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste
2	Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari
2	Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici
3	Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione
3	Prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici
3	Costituzione di associazioni di produttori
3	Benessere degli animali
3	Gestione del rischio
3	Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante
3	Fondi di mutualizzazione per le epizootie e le fitopatie e per le emergenze ambientali
3	Strumento di stabilizzazione del reddito
4-5	Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste
4-5	Forestazione e imboschimento
4-5	Allestimento di sistemi agroforestali
4-5	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali
4-5	Pagamenti agro-climatico-ambientali
4-5	Agricoltura biologica
4-5	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque
4-5	Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta
6	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali
6	LEADER

Una novità importante è la **maggiore coerenza con le altre politiche** dell'Ue.

In linea con gli obiettivi della Strategia dell'Ue *Europa 2020*, la nuova politica di sviluppo rurale dovrebbe funzionare in modo coordinato e complementare al primo pilastro della Pac e agli altri fondi

dell'Unione, in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (Feamp).

I fondi si inseriscono in un **quadro strategico comune** (Qsc) definito a livello Ue, il

quale a sua volta si tradurrà in contratti di partenariato a livello nazionale, recanti obiettivi e norme comuni per il loro intervento. L'esistenza di norme comuni per tutti i fondi che operano all'interno del Qsc agevolerà la gestione dei progetti sia per i beneficiari che per le amministrazioni nazionali e favorirà anche la realizzazione di progetti integrati.

Il **Contratto di Partenariato** è una novità della nuova politica di sviluppo rurale; si tratta di un documento nazionale che definirà come gli stati membri intendono utilizzare i fondi in funzione degli obiettivi di *Europa 2020*.

## [ COFINANZIAMENTO, PSR E SOTTOPROGRAMMI

Il **finanziamento nazionale** per i programmi del secondo pilastro resta stabile al 50%, tranne nel caso delle regioni svantaggiate, dove scende al 15%.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale contiene norme in materia di elaborazione, approvazione e revisione dei programmi ampiamente ricalcate su quelle esistenti; in altre parole, sono identificate le procedure per la preparazione dei Psr 2014-2020, anche se non differiscono sostanzialmente da quelle attuali. Tuttavia esiste una novità: la possibilità di presentare sottoprogrammi (ad esempio riguardo i **giovani agricoltori, i piccoli agricoltori, le zone montane, le filiere corte**) che beneficino di aliquote di sostegno più elevate.

## [ LE NUOVE MISURE

Ad ogni priorità sono associate una serie di misure per un totale di 27 misure (tab. 4) che caratterizzeranno i nuovi Psr 2014-2020.

Rispetto agli attuali Psr,

## [ NE ABBIAMO PARLATO ]

I precedenti articoli sulla Pac 2014-2020 sono stati pubblicati su:

- **Terra e Vita 42** pagg. 8-12: l'architettura della riforma;
- **Terra e Vita 43** pagg. 8-10: aiuti diretti: il pagamento di base;
- **Terra e Vita 44** pagg. 8-12: greening, la deriva verde della Pac;
- **Terra e Vita 45** pagg. 12-14: così cambieranno gli aiuti diretti;
- **Terra e Vita 46** pagg. 16-17: agricoltori attivi nella nuova Pac;
- **Terra e Vita 47** pagg. 14-15: capping, un tetto poco selettivo;
- **Terra e Vita 48** pagg. 8-11: due opzioni per i pagamenti diretti;
- **Terra e Vita 49-50** pagg. 12-14: Pac, conto salato in pianura;
- **Terra e Vita 1/2012** pagg. 8-10: Le nuove misure di mercato.

l'elenco delle singole misure è stato snellito e le misure stesse sono state riesaminate e sottoposte a una serie di adeguamenti per risolvere certi problemi emersi nella programmazione in corso. Come già detto, la maggior parte delle misure corrisponde a più di un obiettivo o priorità, non più raggruppate in assi; quindi la **programmazione sarà imperniata sulle priorità.**

Tra gli elementi nuovi si annoverano una misura specifica per l'**agricoltura biologica** e una **nuova delimitazione delle zone soggette a specifici vincoli naturali.** Quindi la misura dell'agricoltura biologica sarà autonoma e separata dalla misura dei pagamenti agro-ambientali che, oltretutto, si chiameranno **pagamenti agro-climatico-ambientali**, a dimostrazione della presenza di nuovi incentivi per gli interventi di contrasto al cambiamento climatico.

L'attuale misura di **cooperazione** è sensibilmente rafforzata ed estesa ad un'ampia gamma di forme di cooperazione (economica, ambientale e sociale) tra molteplici tipologie di beneficiari. Rientrano in questa misura i progetti pilota e la cooperazione transregionale e transnazionale.

Sono state riproposte le misure tradizionali della politica

di sviluppo rurale: gli investimenti nelle aziende agricole (purché con caratteri di innovazione), il miglioramento dell'integrazione di filiera, il ricambio generazionale, il sostegno alla qualità.

L'**approccio Leader** e quello basato sulle reti continuano a svolgere un ruolo chiave, in particolare per lo sviluppo delle zone rurali e la diffusione dell'innovazione. Un premio conferito a progetti di cooperazione innovativi a livello locale offrirà sostegno e riconoscimento alle iniziative transnazionali a favore dell'innovazione.

L'altra importante novità sono le tre misure per la **gestione dei rischi**, comprendente finanziamenti a favore delle assicurazioni agevolate, dei fondi di mutualizzazione e un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito, che offre nuove possibilità di cautelarsi contro la forte volatilità dei mercati agricoli.

La politica di sviluppo rurale 2014-2020 avrà un ruolo importante; con le proposte della Commissione del 12 ottobre 2011 si è aperto il dibattito e il percorso che porterà ai nuovi Psr 2014-2020, con l'augurio che accolgano le esigenze di snellezza e semplificazione che vengono dal mondo agricolo e rurale. ■

## [ DAL PALAZZO ]

[ DI MASSIMO ALIPRANDI ]

### [ CAMERA ]

In *Aula a Montecitorio* è atteso il decreto legge "milleproroghe" di cui le *Commissioni riunite Affari Costituzionali e Bilancio* hanno concluso l'esame senza novità positive per l'agricoltura. In merito al provvedimento, la *Commissione Agricoltura*, in sede consultiva, ha espresso un parere favorevole per le risorse per la filiera ippica e alcune osservazioni per rimediare alle pesanti penalizzazioni della tassazione dei terreni agricoli e dei fabbricati rurali e con la cancellazione delle agevolazioni fiscali sul gasolio agricolo.

Lo stato di disagio di una **Sicilia**, paralizzata da scioperi spontanei in cui si associano autotrasportatori e agricoltori, soprattutto, perché soffrono più degli altri per la crisi è approdato in Parlamento a seguito di un'interrogazione alla Camera nella quale *Ruvolo* (Udc) ha evidenziato l'esigenza di iniziative per fronteggiare la grave crisi in cui versano l'agricoltura e il relativo indotto nel Meridione. Il ministro delle Politiche agricole *Mario Catania*, nella sua risposta, si è soffermato sugli strumenti della pac che eroga aiuti diretti agli agricoltori e prevede misure per lo sviluppo rurale e che nel 2011 ha garantito 384 milioni di euro alle imprese agricole siciliane. È tuttavia necessario – ha ammesso il Ministro – intervenire con maggiore incisività sulla semplificazione delle complesse procedure di accesso ai finanziamenti.

La *Commissione Agricoltura* ha dato via libera allo schema di decreto di regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di **prodotti fitosanitari** e relativi coadiuvanti e ha proseguito la discussione delle risoluzioni sulle iniziative per l'applicazione della normativa in materia di **quote latte** presentate da *Marco Carra* (Pd), *Delfino* (Udc) e *Beccalossi* (Pdl) alle quali se ne è aggiunta una quinta di *Di Giuseppe* (Idv) che ha vivacizzato il dibattito in riferimento alla richiesta di completare gli accertamenti sull'effettiva consistenza del patrimonio zootecnico, con gli approfondimenti in corso a cura dell'Agecontrol.

### [ SENATO ]

In merito alla questione dell'utilizzo degli **effluenti zootecnici negli impianti a biogas** connessi ad attività agricole la *Commissione Agricoltura* ha approvato una risoluzione nella quale si rileva, tra l'altro, che il corretto utilizzo degli effluenti provenienti dagli insediamenti zootecnici rappresenta, anche alla luce degli indirizzi contenuti normativi comunitari, la garanzia per il mantenimento di un corretto rapporto tra zootecnia e ambiente e si impegna il Governo ad adottare misure atte a dirimere i nodi problematici interpretativi insorti rispetto all'utilizzo degli effluenti zootecnici negli impianti a biogas anche alla luce della necessità di definire i provvedimenti attuativi della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, previsti dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

### [ CONSIGLIO DEI MINISTRI ]

Un *Consiglio dei Ministri* molto importante quello di venerdì 22 gennaio che ha approvato un decreto legge contenente un pacchetto di **riforme strutturali per la crescita**, finalizzato a rimuovere i due grandi vincoli che hanno compresso per decenni il potenziale dell'Italia: l'insufficiente concorrenza dei mercati e l'inadeguatezza delle infrastrutture.

Su proposta del ministro delle Politiche agricole *Catania* l'Esecutivo ha anche varato un ddl per la commercializzazione dei **prodotti derivanti del pomodoro trasformato.** ■