



IL SECONDO PILASTRO DELLA PAC: LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

In quanto secondo pilastro della politica agricola comune (PAC), la politica di sviluppo rurale dell'UE è concepita per fornire sostegno alle zone rurali dell'Unione e far fronte all'ampia gamma di sfide di carattere economico, ambientale e sociale del XXI secolo. Un maggiore grado di flessibilità (rispetto al primo pilastro) consente alle autorità regionali, nazionali e locali di elaborare i loro programmi settennali di sviluppo rurale basandosi su un «menu di misure» europeo. A differenza del primo pilastro, interamente finanziato dall'UE, i programmi del secondo sono cofinanziati dai fondi unioniali e regionali o nazionali.

BASE GIURIDICA

- Articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013) (disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei).
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 (GU L 347 del 20.12.2013) (sostegno allo sviluppo rurale).
- Regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 347 del 20.12.2013) (finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC);
- Regolamento omnibus (regolamento (UE) 2017/2393; GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15, che introduce modifiche ai regolamenti nn. 1305/2013 e 1306/2013).

SCOPO E PRIORITÀ

La politica dell'Unione europea a favore dello sviluppo rurale è stata introdotta come secondo pilastro della PAC con la cosiddetta riforma dell'«Agenda 2000». È cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dai fondi regionali o nazionali.

La finalità del Fondo è di contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020 (strategia dell'UE per la crescita e l'occupazione) promuovendo uno sviluppo rurale sostenibile.

La Commissione ha stabilito tre priorità generali per la politica di sviluppo rurale:

1. promuovere la competitività dell'agricoltura;
2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;



3. conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Tali obiettivi principali si traducono nelle sei seguenti priorità dell'UE per la politica di sviluppo rurale:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
3. incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
5. 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;
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali;

L'attuazione della politica di sviluppo rurale si basa sulla messa a punto, da parte degli Stati membri (o delle loro regioni), di programmi di sviluppo rurale. Tali programmi pluriennali mettono in atto una strategia personalizzata che risponde alle esigenze specifiche degli Stati membri (o delle regioni) ed è correlata ad almeno quattro delle sei priorità summenzionate. Tali programmi si basano su una combinazione di misure, selezionate da un «menu» di misure europee, annoverate nel regolamento sullo sviluppo rurale (regolamento (UE) n. 1305/2013) e cofinanziate dal FEASR (si vedano i dettagli in appresso). I tassi di cofinanziamento variano a seconda delle regioni e delle misure interessate. I programmi devono essere approvati dalla Commissione europea e devono anche comprendere un piano di finanziamento e un insieme di indicatori di risultato. La Commissione e gli Stati membri hanno messo a punto un sistema comune di monitoraggio e valutazione della politica di sviluppo rurale. Nel corso dell'attuale periodo di programmazione (dal 2014 al 2020), è stato posto l'accento sul coordinamento dell'azione del FEASR con quella degli altri Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), nello specifico: i fondi della politica di coesione (Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo sociale europeo (FSE)) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

LE MISURE DEL «MENU EUROPEO»

Gli Stati membri devono includere nei loro programmi misure che riguardano i seguenti settori:

- trasferimento di conoscenze e azioni di informazione (formazione professionale, campagne d'informazione, ecc.);
- servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole;



- regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (nuove modalità di partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità);
- investimenti in immobilizzazioni materiali (trasformazione dei prodotti agricoli, infrastrutture, miglioramento della prestazione e sostenibilità dell'azienda, ecc.);
- ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione;
- sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori, attività non agricole nelle zone rurali, ecc.);
- servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (banda larga, attività culturali, infrastrutture turistiche, ecc.);
- investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (forestazione e imboscamento; allestimento di sistemi agroforestali, prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, comprese infestazioni parassitarie, fitopatie e rischi legati ai cambiamenti climatici; investimenti volti ad accrescere la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali e il loro potenziale di mitigazione dei cambiamenti climatici; investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste);
- costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori;
- mantenimento delle pratiche agricole che incidono positivamente sull'ambiente e sul clima e incoraggiano i necessari cambiamenti (misure «agroambientali e climatiche»). L'introduzione di queste misure nei programmi di sviluppo rurale è obbligatoria. Gli impegni devono andare oltre le norme cogenti;
- sostegno all'agricoltura biologica (pagamento per la conversione, o per il mantenimento di pratiche di agricoltura biologica);
- indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque;
- indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici;
- pagamenti a favore del benessere degli animali;
- pagamenti per servizi silvo-climatico-ambientali e di salvaguardia della foresta;
- promozione della cooperazione tra attori dei settori agricolo e forestale e della catena alimentare (creazione di poli e di reti, gruppi operativi del partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI));
- un «pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi»; assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante; fondi di mutualizzazione per interventi in caso di avversità atmosferiche, epizoozie e fitopatie, infestazioni parassitarie ed emergenze ambientali; strumento di stabilizzazione del reddito consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito.



Occorre sottolineare che il regolamento omnibus, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, ha apportato sostanziali modifiche all'attuale sistema di gestione del rischio. Ha introdotto un nuovo strumento di stabilizzazione specifico per settore che fornisce risarcimenti agli agricoltori in caso di consistenti cali del loro reddito che potrebbero incidere in maniera significativa sulle zone rurali. Tale strumento viene applicato in presenza di un calo di reddito superiore al 20 %. Un sostegno analogo per i contratti di assicurazione è ora disponibile per i casi in cui più del 20 % della produzione media annua di un agricoltore viene distrutta.

Il regolamento sullo sviluppo rurale prevede altresì che le parti interessate a livello locale perseguano un approccio di sviluppo locale dal basso verso l'alto (l'approccio LEADER). Il FEASR finanzia anche una rete europea per lo sviluppo rurale (incaricata di collegare le reti nazionali e le organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale nell'Unione) e la rete PEI, che mette in contatto i soggetti del settore agricolo e i ricercatori per favorire gli scambi di conoscenze. Inoltre, il regolamento prevede esplicitamente che gli Stati membri possano attuare sottoprogrammi tematici concernenti i giovani agricoltori, le piccole aziende agricole, le zone montane, le filiere corte, le donne nelle zone rurali, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi, la biodiversità e la ristrutturazione di alcuni settori agricoli.

ASPETTI FINANZIARI

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 sono stati destinati allo sviluppo rurale circa 100 miliardi di EUR che si aggiungono ai 61 miliardi di EUR di finanziamenti pubblici stanziati dagli Stati membri. La Francia (11,4 miliardi), l'Italia (10,4 miliardi), la Germania (9,4 miliardi) e la Polonia (8,7 miliardi) sono i quattro principali beneficiari del FEASR. Almeno il 30 % dei finanziamenti del FEASR deve essere destinato agli investimenti nei settori dell'ambiente e del clima, nonché allo sviluppo delle aree forestali e al miglioramento della redditività delle foreste, alle misure «agroambientali e climatiche», all'agricoltura biologica e ai pagamenti di Natura 2000. Inoltre, almeno il 5 % della partecipazione del FEASR deve essere dedicato all'approccio LEADER. Gli importi e le aliquote del sostegno sono definiti in dettaglio all'allegato II al regolamento (ad esempio, gli aiuti all'avviamento per i giovani agricoltori possono giungere a 70 000 euro, gli aiuti ai sistemi di qualità a 3 000 euro all'anno e gli aiuti all'agricoltura biologica a 900 euro all'anno per le colture perenni).

ATTUAZIONE

Tra il dicembre 2014 e il dicembre 2015 la Commissione europea ha approvato tutti i 118 programmi di sviluppo rurale predisposti dai 28 Stati membri. Venti Stati membri hanno scelto di attuare un solo programma nazionale, mentre otto hanno deciso di ricorrere a più di un programma (per rispecchiare la loro struttura geografica o amministrativa). Le modalità di attuazione del secondo pilastro variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, e persino al loro interno. Dai primi elementi di analisi disponibili si evince che gli Stati membri hanno spesso optato per la continuità nelle misure selezionate. Le tre misure del menu europeo più comunemente selezionate



sono gli investimenti in immobilizzazioni materiali (23 % delle spese pubbliche totali), le misure «agroambientali e climatiche» (17 %) e i pagamenti a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (16 %). Analogamente, è stata spesso criticata la complessità amministrativa dell'applicazione del secondo pilastro. Pertanto, uno degli obiettivi dell'imminente modernizzazione della PAC successiva al 2020 potrebbe essere quello di concordare approcci più semplici in grado di stabilire livelli di responsabilità adeguati senza imporre un onere eccessivo alle autorità di gestione e di pagamento e ai beneficiari.

RIFORMA DELLA PAC DOPO IL 2020

Il 29 novembre 2017 la Commissione ha pubblicato una nuova comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, che si basa sulle raccomandazioni formulate dalla dichiarazione di Cork 2.0 sullo sviluppo rurale (la riflessione sul futuro del secondo pilastro è stata avviata in occasione della conferenza europea tenutasi a Cork nel settembre 2016). La comunicazione pone l'accento sullo sviluppo sostenibile, la conservazione delle risorse naturali e la necessità di assicurare il ricambio generazionale. A riguardo di quest'ultimo tema, invita inoltre gli Stati membri a mettere a punto programmi che rispecchino le esigenze dei giovani agricoltori dei loro territori e suggerisce di semplificare l'accesso dei giovani agricoltori agli strumenti finanziari che sostengono gli investimenti nelle aziende agricole e al capitale circolante. La comunicazione definisce infine una nuova serie di priorità incentrate sulle catene di valore rurali in settori quali l'energia puglia, il settore emergente della bioeconomia, l'economia circolare e il turismo ecologico.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

L'ultima riforma della PAC è stata adottata per la prima volta nel quadro della procedura legislativa ordinaria («codecisione») (cfr. scheda [3.2.3](#)). Il Parlamento europeo ha svolto pienamente il suo ruolo di colegislatore, fissando una soglia minima pari al 30 % dei finanziamenti del FEASR da destinare a investimenti in azioni relative all'ambiente e ai cambiamenti climatici, nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste, alle misure «agroambientali e climatiche», all'agricoltura biologica e ai pagamenti di Natura 2000, come menzionato in quanto precede. Il Parlamento ha altresì insistito perché il tasso di cofinanziamento del FEASR fosse fissato all'85 % nelle regioni meno sviluppate, nelle regioni ultraperiferiche e nelle isole minori del Mar Egeo (il Consiglio aveva inizialmente proposto un tasso di cofinanziamento pari al 75 %). Infine, grazie all'intervento del Parlamento, l'importo massimo per ettaro per i pagamenti a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici è stato fissato a 450 euro/ettaro contro i 300 euro della proposta iniziale della Commissione, importo sostenuto anche dal Consiglio.

François Nègre
05/2019

