Azione cofinanziata dalla Commissione Europea

LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE NELLA NUOVA PAC 2014-2020 A UN ANNO DALLA SUA APPLICAZIONE

Fabrizio De Filippis* e Raffaella Zucaro**

PREMESSA

L'avvio della nuova Pac 2014-2020 ha scontato qualche ritardo, in Italia come altrove, anche in considerazione delle molte novità che la caratterizzano e che ne fanno una politica molto complessa.

In questo lavoro, aggiornando quanto già fatto dagli autori in altra occasione (De Filippis e Zucaro, 2015) si tratteggia lo stato di applicazione della nuova Pac 2014-2020 nel nostro Paese, con particolare riferimento a come in essa viene declinato il grande tema delle risorse idriche e della loro gestione. Come è evidente, si tratta di un tema strategico per il settore agricolo italiano (e per l'area del Mediterraneo in generale), in quanto buona parte delle produzioni agroalimentari, soprattutto quelle su cui si basa il *made in Italy*, derivano da colture irrigue.

Dopo un rapido richiamo allo stato di attuazione della nuova Pac sul fronte del primo pilastro, nelle pagine che seguono viene evidenziato lo stato di attuazione del secondo pilastro, soprattutto in relazione alle misure della nuova programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020. In particolare, si analizzano le misure che possono contribuire direttamente al perseguimento degli obiettivi di tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, individuate anche dal Piano Agricoltura, con particolare riferimento alle esigenze di ammodernamento, aumento di efficienza e sostenibilità del sistema irriguo nazionale. Alla descrizione critica delle diverse azioni possibili, si accompagna il tentativo di individuare e discutere le criticità generali e le principali questioni applicative da tenere in considerazione.

1. Lo stato di applicazione della PAC in Italia

1.1 Il Primo pilastro

Nell'ambito della politica agricola comune (Pac) dell'UE il tema della gestione delle risorse idriche e delle relative misure di sostegno si ritrova nelle politiche di sviluppo rurale, il cosiddetto Secondo pilastro, che è programmato su base pluriennale e che nel tempo ha assunto importanza crescente. Il Primo pilastro, un tempo sede dell'intervento sui mercati basato sui prezzi minimi garantiti, dopo il disaccoppiamento introdotto con la riforma Fischler del 2003, che ha sostituito tali misure con un sistema di pagamenti diretti agli agricoltori, è oggi quasi interamente dedicato all'erogazione di tali pagamenti, sia pure con una serie di condizionamenti.

Dunque, il Primo pilastro della Pac non ha una rilevanza diretta per la gestione delle risorse idriche, ma un cenno a come esso viene applicato in Italia è comunque importante in questa sede, sia

* Dipartimento di Economia, Università degli studi Roma Tre

** CREA, Centro politiche e bioeconomia

perché si tratta di un intervento che ancora mobilita la quota più ingente di spesa[1], sia perché la gestione delle risorse idriche, attraverso la condizionalità e le norme di buone pratiche agricole, può in qualche misura influenzare anche ciò che accade nel Primo pilastro[2].

Come è noto (De Filippis 2014a e 2014b), la principale caratteristica della nuova Pac è l'ampia libertà data agli Stati membri nella sua applicazione, anche con riferimento al Primo pilastro, tradizionalmente gestito a livello Ue con regole abbastanza omogenee. In passato, nei casi in cui la Pac ha lasciato margini di scelta a livello nazionale, l'Italia raramente li ha utilizzati bene, anche in conseguenza del nostro complicato meccanismo decisionale, affidato alla Conferenza Stato-Regioni: una sede fin troppo politica, dove si fanno sentire le pressione dei gruppi d'interesse, anche locali e dove spesso le decisioni finiscono per essere prese con uno slalom tra veti incrociati più che come perseguimento di un progetto.

Con la Pac 2014-2020, le cose sono andate un po' meglio, almeno fino a metà del 2014: il dibattito è iniziato per tempo, ben orchestrato dalla regia del Mipaaf e da documenti preparatori che lo hanno reso più trasparente del passato, le principali decisioni sono state prese entro la scadenza prevista (estate 2014) e, pur non essendo esenti da critiche, sono risultate in complesso ragionevoli (De Filippis 2014; De Filippis e Zucaro, 2015).

Tra le decisioni più importanti, ricordiamo le seguenti.

- La scelta della Regione unica per il calcolo dei pagamenti diretti, che ha evitato l'eccessiva frantumazione del sistema.
- L'individuazione dei comparti a cui indirizzare il sostegno accoppiato, che è stata fatta con una certa sobrietà e con sufficiente equilibrio, senza un "assalto alla diligenza" paragonabile a quello che ci fu sull'Art. 68 della vecchia Pac.
- La scelta del "modello irlandese" di convergenza interna, rivolto ad attenuarne gli effetti redistributivi e spalmarli su un periodo relativamente lungo.
- Un menù di pagamenti diretti tutto sommato accettabile, in cui si è deciso di non attivare il pagamento per le zone con vincoli naturali e il pagamento redistributivo ai primi ettari e di calcolare il *greening* come percentuale del pagamento di ciascun agricoltore.
- Il tentativo, peraltro solo in parte riuscito, di disegnare le regole sull'agricoltore attivo in modo un po' più restrittivo di quanto previsto dal regolamento di base.
- Un segnale politico forte sul fronte della degressività, con un taglio del 50% per l'ammontare di pagamenti eccedente i 150.000 euro e del 100% oltre i 500.000 euro, anche se le realtà colpite saranno pochissime.

Come si scriveva nel contributo dello scorso anno, le scelte dell'Italia si sono concretizzate in "un insieme di decisioni certamente fatto di luci e ombre ma del quale, guardando il bicchiere mezzo pieno e giudicando i risultati rispetto a quelli concretamente possibili piuttosto che a quelli astrattamente desiderabili, si poteva essere abbastanza soddisfatti. L'unica perplessità era la grande - in molti casi eccessiva - complessità della nuova Pac, accentuata dagli interrogativi su come nel nostro Paese saremmo stati in grado di gestirla. Purtroppo queste perplessità erano più che fondate giacché, proprio nella fase finale del processo decisionale (26 settembre 2014), quando tutto sembrava condiviso, la Regione Veneto non ha dato parere favorevole all'accordo nella Conferenza Stato/Regioni e la maionese è impazzita" (De Filippis e Zucaro, 2015). Il decreto sull'applicazione

[1] 3,8 miliardi di euro annui destinati ai pagamenti diretti, pari al 52%, dei 7,4 miliardi di euro annui di risorse pubbliche della Pac per l'Italia

[2] La condizionalità è suddivisa in 3 settori (ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno; sanità pubblica, salute degli animali e delle piante; benessere degli animali sono a sua volta suddivisi in 9 *temi*: acque; suolo e stock di carbonio; biodiversità; livello di mantenimento minimo dei paesaggi; sicurezza alimentare; identificazione e registrazione degli animali; malattie degli animali; prodotti fitosanitari; benessere degli animali.

della nuova Pac è stato approvato solo il 18 novembre 2014 ed è stato seguito da una serie di errori, ritardi, rettifiche, precisazioni, che ha messo a nudo una macchina politico-ammnistrativa sempre più imballata, incapace di mettere in campo procedure snelle, comprensibili per i beneficiari, organizzate con modalità e scadenze ragionevoli.

Questi problemi di scarsa capacità politico-amministrativa hanno esaltato nell'applicazione italiana quelli intrinseci della nuova Pac, connessi alla sua estrema complessità, che non a caso hanno messo a dura prova anche amministrazioni ben più collaudate, quali quella francese. Riprendendo ancora quanto scritto lo scorso anno, tale eccessiva complessità è probabilmente dovuta alla pretesa di "perseguire con un unico strumento (il sistema dei pagamenti del Primo pilastro) troppi obiettivi: dal mantenimento di un generico sostegno al reddito degli agricoltori all'idea di renderlo più selettivo e mirato; dall'aiuto a comparti in crisi all'inserimento dei giovani; dal presidio territoriale e dal sostegno alle aree svantaggiate al grande tema del *Greening*, con il tentativo di compensare la produzione di beni pubblici ambientali da parte degli agricoltori. La sfida era enorme e certamente scontava qualche difficoltà iniziale, ma è ormai evidente che quello che poteva essere un ragionevole grado di fisiologica complicazione di una politica nuova e ambiziosamente complessa, sta diventando un fenomeno patologico che genera una dose inaccettabile di burocrazia e di complicazione." (De Filippis e Zucaro, 2015).

Tutto ciò è vero soprattutto per il *Greening*, la grande novità della Pac 2014-2020, che sta creando molti grattacapi non tanto per i vincoli che impone sul fronte ambientale, quanto per le difficoltà burocratiche che comporta. Sono molti gli Stati membri che hanno esplicitamente messo sotto accusa il *Greening* e la sua rivisitazione, con ogni probabilità, sarà al centro di una revisione di medio termine attesa per il 2017, il cui principale obiettivo sarà, più in generale, la semplificazione di una macchina troppo complessa rispetto agli obiettivi che intende perseguire e, soprattutto, rispetto ai risultati che è in grado di produrre.

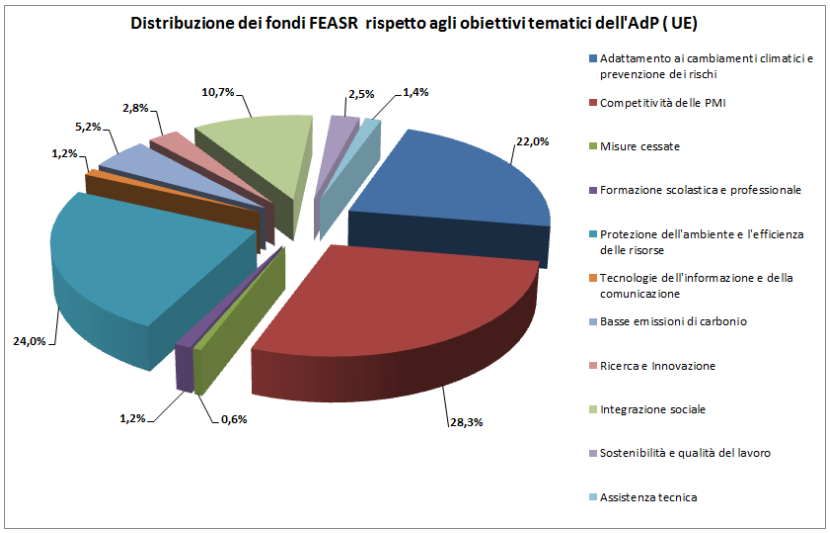
1.2 Il Secondo pilastro

A seguito dell'approvazione di tutti i Programmi nazionali e regionali per lo sviluppo rurale, la Commissione Europea ha pubblicato una serie di *open data* sull'impatto dei PSR 2014-2020 in relazione ai beneficiari potenzialmente interessati e ai risultati attesi, sia in termini di crescita e sviluppo socio-economico delle aree rurali, sia di rafforzamento del ruolo di tutela ambientale svolto dall'agricoltura. Dal documento emerge che, come si vede nel Grafico 1, su un totale di fondi FEASR europei di 98,7 miliardi di euro, e con riferimento agli 11 Obiettivi tematici individuati nell'Accordo di partenariato, circa il 74% è destinato a tre grandi voci:

1. competitività delle aziende agricole (28,2%);
2. protezione dell'ambiente ed efficienza energetica (24%);
3. prevenzione e adattamento ai cambiamenti climatici (22%).

Il restante 26% circa va a integrazione sociale (11,7%), economia a basse emissioni di carbonio (5,2%), sostenibilità e occupazione (2,5%), ricerca e innovazione (2,5%), assistenza tecnica e formazione (1,4%), ICT, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (1,1%)

Grafico 1

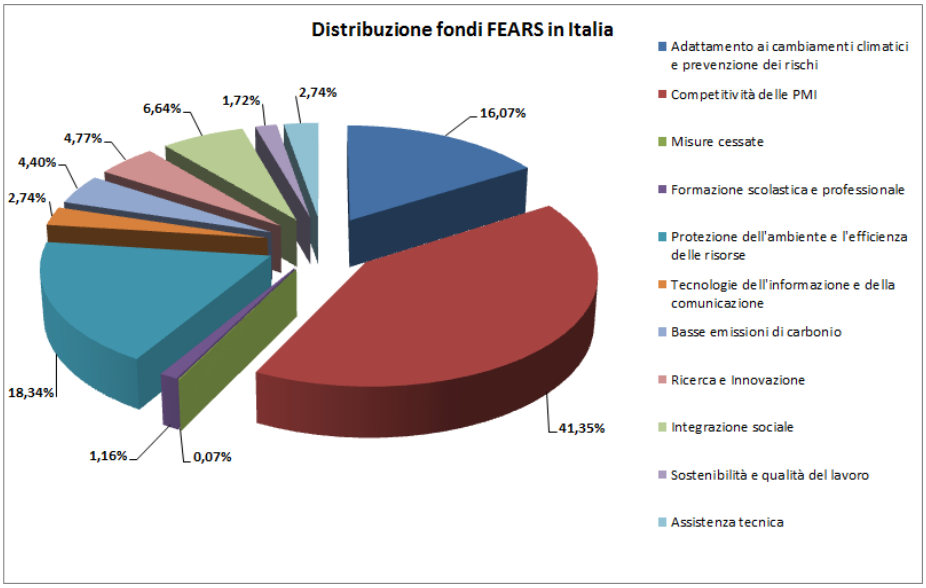


Fonte: Ns elaborazioni banca dati EU

L'Italia sono previsti 20,85 miliardi di euro in 7 anni (tra fondi comunitari e cofinanziamento nazionale); di questi 18,6 miliardi sono destinati all'attuazione dei programmi regionali e 2,2 miliardi per misure nazionali. In tutti gli Stati membri rivestono notevole importanza da un punto di vista dell'impegno finanziario previsto gli investimenti in agricoltura, misura fondamentale per il rafforzamento della competitività delle aziende agricole e le misure con impatto positivo sull'ambiente.

A livello nazionale, in analogia con quanto previsto dagli altri Stati membri, circa i tre quarti del totale dei fondi sono destinati al finanziamento della competitività delle aziende agricole (41,3%), protezione dell'ambiente ed efficienza energetica (18,3%), prevenzione e adattamento ai cambiamenti climatici (16,1%). Il restante 25% è distribuito le altre voci, come riportato nel Grafico 2.

Grafico 2



Fonte: Ns elaborazioni banca dati EU

Passando al confronto della ripartizione delle risorse FEASR a livello nazionale tra la vecchia e nuova programmazione per lo sviluppo rurale, da un'analisi effettuata dalla Rete rurale nazionale emerge che, rispetto alla programmazione 2007-2013, le risorse finanziarie destinate dalla nuova programmazione alle misure afferenti al vecchio Asse 1 si sono ridotte di quasi 300 milioni di euro, mentre quelle afferenti ai vecchi Assi 2 e 3 sono aumentate, rispettivamente, di 800 e 900 milioni di euro. L'Asse Leader è rimasto pressoché invariato mentre l'Assistenza Tecnica è aumentata di 257 milioni di euro. Una novità dei nuovi PSR 2014-2020 è la forte enfasi sui servizi di consulenza e le misure sulla cooperazione. Anche le misure destinate alla formazione e l'informazione crescono, mentre cresce meno di quanto previsto l'investimento sui sistemi di qualità e per i giovani agricoltori per i quali sono previste risorse finanziarie inferiori rispetto al passato.

I piani finanziari dei nuovi PSR rapportato allo schema finanziario della vecchia programmazione 2007-2013
(dati espressi in milioni di euro)

Misure 2007-2013		FEASR 2014-2020	Spesa Pubblica 2014-2020	FEASR 2007-2013	Spesa Pubblica 2007-2013	FEASR (differenza)	Spesa Pubblica (differenza)
114, 115	Avviamento e utilizzo servizi di consulenza	148,87	311,27	33,03	71,79	115,84	239,49
124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie	167,41	342,37	89,66	178,68	77,75	163,69
126	Recupero del potenziale di produzione agricola	110,97	228,98	52,57	117,90	58,41	111,08
122	Accrescimento del valore economico delle foreste	101,62	195,66	56,78	120,84	44,84	74,81
132, 133	Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare e attività di informazione e promozione	91,40	182,74	65,54	143,59	25,85	39,15
142	Associazioni di produttori	12,32	23,32	0,00	0,00	12,32	23,32
131	Rispetto delle norme basate sulla legislazione Comunitaria	0,00	0,00	7,01	15,92	-7,01	-15,92
112	Insediamento di giovani agricoltori	323,83	634,33	333,86	702,42	-10,03	-68,09
111	Formazione professionale e interventi informativi	59,65	121,43	72,47	155,60	-12,82	-34,17
144	Aziende Agricole in via di ristrutturazione in seguito alla riforma dell'OCM	0,00	0,00	13,55	23,94	-13,55	-23,94
113	Prepensionamento	7,21	15,27	32,64	66,69	-25,43	-51,42
121, 125, 123	Ammodernamento aziende agricole, Infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura e silvicoltura, accrescimento del valore aggiunto dei prodotti	2.252,77	4.450,64	2.571,49	5.206,75	-318,72	-756,11
Asse 1		**3.276,04**	**6.506,01**	**3.328,60**	**6.804,13**	**-52,56**	**-298,12**
216	Investimenti non produttivi	717,05	1.418,33	176,87	305,75	540,19	1.112,57
221, 222, 223	Primo imboschimento terreni agricoli, non agricoli e primo impianto di sistemi agroforestali	304,85	586,98	250,62	483,80	54,23	103,17
213, 224	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla Dir.Quadro del SettoreAcque	57,08	105,06	20,13	31,64	36,94	73,42
225	Pagamenti per interventi silvoambientali	28,94	51,64	19,86	37,12	9,08	14,52
214	Pagamenti agroambientali	2.152,62	4.209,41	2.153,19	4.069,25	-0,57	140,16
215	Pagamenti per il benessere degli animali	146,73	302,53	191,30	421,72	-44,57	-119,19
211, 212	Indennità compensativa zone montane e svantaggi naturali	748,27	1.530,80	813,21	1.631,19	-64,94	-100,39
226, 227	Ricostituzione del potenziale forestale e Investimenti non produttivi	203,23	391,32	454,21	808,11	-250,97	-416,79
Asse 2		**4.358,79**	**8.596,07**	**4.079,39**	**7.788,58**	**279,40**	**807,48**
313	Incentivazione delle attività turistiche	452,42	911,40	64,49	126,55	387,93	784,86
331	Formazione e informazione	59,65	121,43	11,71	21,43	47,94	100,00
341	Acquisizione di competenze, animazione ed attuazione strategie di sviluppo locale	0,11	0,26	1,61	3,39	-1,50	-3,13
321, 322, 323	Servizi essenziali, Rinnovamento villaggi e riqualificazione patrimonio rurale	369,30	755,59	380,28	701,53	-10,98	54,06
311, 312	Diversificazione in attività non agricole e creazione e sviluppo di imprese	323,83	634,33	340,83	655,51	-17,00	-21,17
Asse 3		**1.205,30**	**2.423,01**	**798,91**	**1.508,39**	**406,39**	**914,62**
Asse 4		**601,99**	**1.187,43**	**597,63**	**1.169,68**	**4,36**	**17,75**
511	Assistenza tecnica	286,40	571,33	162,91	314,06	123,49	257,26
Asse 5		**286,40**	**571,33**	**162,91**	**314,06**	**123,49**	**257,26**
17	Gestione del rischio	715,86	1.590,80	0,00	0,00	715,86	1.590,80
ITALIA		**10.444,38**	**20.874,65**	**8.967,44**	**17.584,86**	**1.476,94**	**3.289,79**

Fonte: Rete rurale Nazionale

Con riferimento specifico alla misura che finanzia gli investimenti in immobilizzazioni materiali (misura 4, articolo 17 del Regolamento) compreso gli investimenti irrigui, le risorse finanziarie previste sono nettamente superiori rispetto alla programmazione precedente, infatti la dotazione finanziaria totale risulta aumentata, rispetto al passato, di circa 356 milioni di euro, mentre gli interventi per le superfici forestali, le indennità compensative e a favore dei giovani agricoltori si

riducono fortemente, rispettivamente di 300, 100 e 68 milioni di euro. Si evidenzia, infine, la tendenza verso la programmazione di interventi con finalità anche ambientali: infatti, ai pagamenti agro-climatici-ambientali previsti dalla misura 10 sono destinati circa nella 4.210 milioni di euro complessivi (circa 240 milioni di euro in più rispetto alla vecchia programmazione).

Esempi di comparazione tra alcuni principali gruppi di interventi
(milioni di euro)

INTERVENTI PSR	DIFFERENZA DI BUDGET RISPETTO AI PSR 2007-2013
servizi di consulenza	240
cooperazione	163
formazione e informazione	66
sistemi di qualità	40
giovani agricoltori	-68
immobilizzazioni materiali	356
pagamenti agro ambientali	240
superfici forestali	-300
indennità compensativa	-100
attività turistiche	784
riqualificazione rurale e servizi essenziali	54
Leader	18

Fonte: Rete Rurale Nazionale

Da tale analisi restano escluse le risorse finanziarie previste dal Programma nazionale per lo sviluppo rurale che prevede tre misure (gestione del rischio, biodiversità animale e infrastrutture irrigue) per un finanziamento pubblico totale pari ad 2,14 miliardi di euro (De Filippis e Zucaro, 2015). Di questi, 1,64 miliardi di euro sono destinati alla gestione del rischio, 200 milioni alla biodiversità e 300 milioni di euro agli investimenti irrigui. In particolare, per la gestione dei rischi, il programma mira a consolidare e ampliare a nuovi settori e territori l'assicurazione delle produzioni agricole, sviluppando strumenti nuovi come i fondi di mutualizzazione e per la stabilizzazione dei redditi aziendali; per la biodiversità animale mira alla salvaguardia e al miglioramento delle popolazioni e razze animali di interesse zootecnico e per gli investimenti irrigui punta a sostenere la competitività del settore, avendo come contesto di riferimento la Direttiva Quadro sulle acque 2000/60.

2. Risorse idriche e sviluppo rurale

L'agricoltura è da sempre considerata a livello Ue come un settore chiave per la tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica, sia perché coinvolge ingenti volumi di acqua destinati all'irrigazione, sia perché contribuisce all'inquinamento diffuso delle acque. In questo quadro, l'integrazione tra le politiche rappresenta per la Commissione una leva strategica per un uso più efficiente delle risorse finanziarie e per perseguire obiettivi relativi a settori e ambiti diversi, sfruttando le sinergie e il coordinamento delle azioni.

Per rafforzare tale integrazione e promuovere il perseguimento degli obiettivi della direttiva quadro acque[3], la gestione delle risorse idriche ha assunto nell'ambito della nuova PAC un ruolo di primaria importanza, sia in termini di opportunità che di vincoli. Come già ampiamente descritto lo scorso anno, il documento previsto a livello nazionale che individua dettagliatamente il collegamento tra le misure della programmazione per lo sviluppo rurale e quelle con impatto positivo diretto ed indiretto sulle risorse idriche è il Piano d'azione agricoltura (De Filippis e Zucaro, 2015). La finalità del Piano d'azione è migliorare il coordinamento Agricoltura-Ambiente in fase di programmazione e attuazione della PAC 2014-2020, per assicurare l'adeguato utilizzo di strumenti che possono contribuire alla tutela delle risorse idriche e al raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e di tutela della biodiversità, sia nell'ambito del primo pilastro (condizionalità, greening), sia del secondo pilastro (Piani di sviluppo rurale). In questa fase, visto lo stato di avanzamento della programmazione 2014-2020, è possibile proporre una breve analisi delle misure attivate nei Programmi e presenti nel Piano agricoltura.

2.1 Le risorse idriche nella nuova programmazione

Diverse misure previste dal Regolamento 1305/2013 possono contribuire al miglioramento dell'efficienza dell'uso irriguo dell'acqua. Tra le sei priorità di intervento previste dalla norma, quelle che risultano fortemente collegate al tema dell'acqua sono la 2, la 4 e la 5: in particolare, la 4 e la 5 riguardano, rispettivamente, il miglioramento nella gestione delle risorse idriche e l'uso più efficiente dell'acqua in agricoltura, mentre la 2 prevede il rafforzamento della competitività e la promozione dell'innovazione. A ognuna delle priorità sono collegate delle Focus area (cui è assegnato un obiettivo specifico, target, che dovrà essere raggiunto a fine programmazione) rispetto alle quali il Regolamento individua delle condizionalità che lo Stato membro deve rispettare, di seguito sintetizzate (De Filippis e Zucaro, 2015).

Si ricorda, per completezza, che l'Accordo di partenariato[4] contempla le risorse idriche in due Obiettivi tematici:

- l'obiettivo 5, che affronta i problemi della desertificazione e del rischio idrogeologico, con interventi strutturali integrati agli altri strumenti pianificatori e programmatori, primo fra tutti il Piano di gestione del distretto idrografico;
- l'obiettivo 6, che si riferisce alla tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, prevedendo il miglioramento della qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei, attraverso l'ammodernamento delle reti, il monitoraggio della gestione delle risorse idriche e la gestione sostenibile e integrata del suolo.

Tab 2 – Collegamento tra priorità, focus area e condizionalità

Priorità 2: Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende	**Focus Area 2a:** Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle	NESSUNA CONDIZIONALITA'

[3] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

[4] Accordo di Partenariato 2014 - 2020, strumento di programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei (incluso il FEASR per lo Sviluppo Rurale) assegnati all'Italia per la programmazione 2014-2020.

agricole e la gestione sostenibile delle foreste	aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività	
Priorità 4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura	**Focus Area 4b:** Migliorare la gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi	**Condizionalità 4.1 -** Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA): sono adottate a livello nazionale le norme per mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali (titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013). **Condizionalità 4.2 -** Requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari: sono definiti a livello nazionale i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari (titolo III, capo I, articolo 28, del regolamento (UE) n. 1305/2013). **Condizionalità 4.3** - Altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale: sono stabiliti a livello nazionale i pertinenti requisiti obbligatori ai fini del titolo III, capo I, articolo 28, del regolamento (UE) n. 1305/2013.
Priorità 5: incentivare 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	**Focus Area 5a**: Rendere più efficiente l'uso dell'acqua in agricoltura	**Condizionalità 5.2** Esistenza di una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente Adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua a un tasso stabilito nel piano approvato di gestione dei bacini idrografici per gli investimenti sostenuti dai programmi.

Da un'analisi preliminare dei PSR approvati a livello nazionale, le principali misure e relative sotto-misure previste dal Regolamento sullo sviluppo rurale 1305/2013 con impatto diretto sulle risorse idriche, richiamate peraltro nel Piano agricoltura, sono quelle di seguito riportate per le quali si propone una prima ricognizione sulle risorse finanziarie destinare e sulle tipologie di operazione previste:

- *Misura 2*- Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

  2.2 sostegno per l'avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale

- *Misura 4*- Investimenti in immobilizzazioni materiali

  4.1 sostegno a investimenti nelle aziende agricole

  4.3 sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura

- *Misura 5* - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione

  5.1 sostegno a investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze di probabili calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici

5.2 sostegno a investimenti per il ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici

- *Misura 7*- Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali

  7.2 sostegno a investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico

- *Misura 10*- Pagamenti agro-climatico-ambientali

  10.1 pagamento per impegni agro-climatico-ambientali

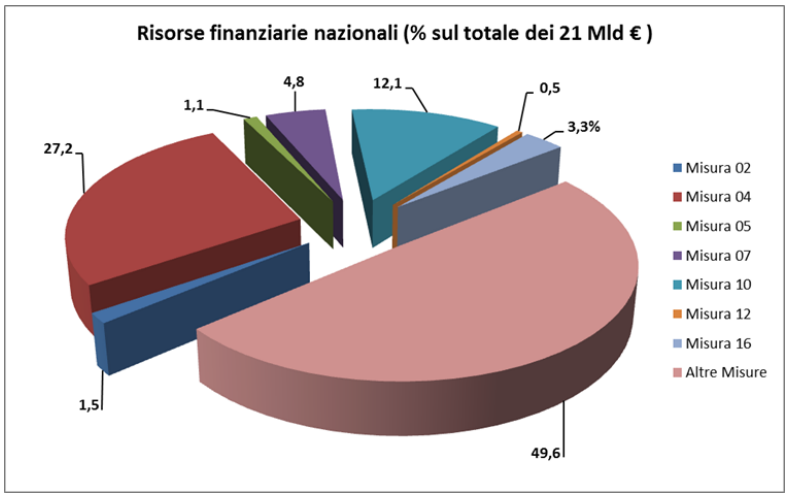
- *Misura 12*- Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque

  12.3 pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici

- *Misura 16*- Cooperazione

  16.2 sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie.

Grafico 3



Rispetto alle misure e sotto-misure descritte, l'analisi dei PSR approvati dalle regioni italiane mostra quanto segue.

Innanzitutto, alle misure indicate sono destinate il 50% del totale complessivo delle risorse e, il 40% di queste fa riferimento alle misure 4 e 10 (investimenti e misure agro-climatico-ambientali). Nonostante una disponibilità di risorse destinate al finanziamento dei servizi di consulenza (311 milioni di euro), nessuna regione ha attivato la sotto-misure 2.2 relativa alla consulenza aziendale che, nel caso delle risorse idriche, può contribuire ad un uso efficiente delle stesse in relazione alle specifiche esigenze delle colture in campo, ad esempio finanziando il ricorso a sistemi di consiglio irriguo necessari per la quantificazione dei volumi ad uso irriguo. Anche con riferimento alla misura 12, cui sono destinati circa 105 milioni di euro, si evidenzia che tali risorse non contemplano in nessun caso gli impegni previsti dalla sotto-misura 12.3 relativa alla individuazione di un pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici. Questa sottomisura, infatti, è stata inserita per prevedere la possibilità di compensare costi addizionali e/o mancati redditi associati a svantaggi creati in aree specifiche dall'applicazione della norma quadro per le acque; la compensazione è concessa agli agricoltori e ai proprietari di foreste privati o alle loro associazioni e gestori del territorio operanti in zone agricole incluse nei Piani di

gestione dei distretti idrografici che devono raggiungere target superiori alle misure necessarie per attuare la normativa in materia di protezione delle acque, ai criteri di gestione obbligatori e alle buone condizioni agronomiche e ambientali. In pratica, quanto richiesto all'agricoltore deve andare oltre il livello di protezione previsto dalla normativa e deve prevedere uno spinto cambiamento nell'uso del suolo o specifiche limitazioni rilevanti della pratica agricola, con conseguenti perdite di reddito significative. La mancata attivazione della sotto-misura da parte delle regioni è da collegare alla mancata sincronizzazione tra le politiche per lo sviluppo rurale e le politiche per le risorse idriche per cui, nella fase di predisposizione dei PSR i Piani di gestione dei bacini idrografici erano ancora in fase di aggiornamento (il cui completamento era previsto entro dicembre 2015) e, pertanto, non erano ancora stati attivati, da parte delle Autorità di gestione dei distretti idrografici, i programmi di misure da questi previsti.

La misura 5 (229 milioni di euro), che prevede due sotto-misure per il ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e l'introduzione di adeguate misure di prevenzione, è stata attivata prevalentemente nelle regioni del Centro-Sud. Tra le regioni del Nord essa è stata attivata solo in Liguria (5.2), Emilia Romagna (entrambe le sotto-misure) e Piemonte (la 5.2), per finanziare sistemi di drenaggio e attrezzature per afflusso e deflusso delle acque, e azioni per la lotta alle alluvioni e la gestione delle piene.

La sotto-misura 7.2 (per la misura 7 è previsto un importo di circa 1 miliardo di euro), riferita agli investimenti in infrastrutture su piccola scala che possono prevedere investimenti per uso efficiente dell'acqua, è stata attivata in poche regioni, quasi tutte del Sud, ma solo in tre di esse le azioni si riferiscono specificamente alle risorse idriche: è questo il caso del Lazio (che ha previsto azioni per proteggere e ripristinare il valore delle risorse idriche locali), della Sardegna (che prevede azioni per i Piani di gestione delle aree prioritarie individuate nei Piani di gestione del distretto idrografico) e della Sicilia (che finanzia infrastrutture per la gestione delle acque reflue in aree rurali compreso il collettamento e la depurazione). Negli altri casi le azioni fanno riferimento al miglioramento del valore paesaggistico delle aree e a investimenti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. L'unica regione del Nord che ha attivato la sotto-misura è la Liguria con il finanziamento di azioni di natura ambientale per proteggere e ripristinare il valore delle risorse idriche locali.

La sotto-misura 10.1 (per la misura 10 è previsto un importo di circa 2,5 miliardi di euro), riferita a pagamento per impegni agro-climatico-ambientali, è stata attivata in tutte le regioni e, in buona parte di queste, prevede azioni specifiche per la tutela quali-quantitativa delle acque. In generale sono finanziate azioni per la diffusione dell'agricoltura integrata e azioni specifiche per la riduzione dell'apporto di nutrienti e di prodotti per la protezione delle piante; sono previsti finanziamenti per l'adozione di tecniche di produzione a risparmio idrico (Veneto), per la gestione e ripristino di risaie e aree umide, per la riduzione del trasporto di nutrienti verso gli acquiferi (Piemonte), per le pratiche di agricoltura conservativa (Toscana), per la gestione ripariale (Emilia Romagna) e per la creazione di fasce tampone (Lombardia).

La sotto-misura 16.2 (per la misura 16 è previsto un importo di circa 7 milioni di euro) si riferisce al sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie, comprese quelle per la tutela quali-quantitativa per le risorse idriche. Essa è stata attivata in quasi tutte le regioni (a esclusione della Liguria); riguardo a tale sottomisura vale la pena di sottolineare che in tutte le regioni del Sud, in Veneto Piemonte e Toscana viene fatto specifico riferimento alle tecnologie per un uso efficiente dell'acqua.

2.1.1 Il Programma nazionale per lo sviluppo rurale

Venendo, infine, alla misura 4, relativa agli investimenti in immobilizzazioni materiali, ricordiamo che essa prevede la sotto-misura 4.1 per il sostegno a investimenti nelle aziende agricole e la sotto-misura 4.3 per il sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, che contribuiscono fortemente alle focus area 4B e 5° (De Filippis e Zucaro, 2015).
Come prima cosa va sottolineato che, considerato che gli investimenti irrigui sono stati inseriti come priorità anche nell'ambito del Programma nazionale per lo sviluppo rurale (PSRN) oltre che per i PSR, per evitare la duplicazione del finanziamento è stata prevista una specifica demarcazione sulle tipologie di operazione finanziabili con il PSRN e con i PSR.

Una prima differenza è che gli interventi previsti dal PSRN sono prevalentemente rivolti a rendere più efficienti le infrastrutture esistenti, anche se nuove superfici potranno essere irrigate con i volumi eventualmente risparmiati a seguito di tale miglioramento dell'efficienza. In particolare, tali interventi riguardano:

a) recupero dell'efficienza degli accumuli per l'approvvigionamento idrico;
b) completamento degli schemi irrigui;
c) sistemi di adduzione;
d) adeguamenti delle reti di distribuzione;
e) sistemi di controllo e di misura;
f) utilizzo delle acque reflue depurate.

Inoltre, il PSRN prevede il finanziamento degli investimenti irrigui sulla sottomisura 4.3, mentre i PSR possono farlo, oltre che sulla stessa sottomisura 4.3, anche sulla 4.1.

Più in particolare, con la sottomisura 4.1 è possibile finanziare: a) operazioni relative ad attrezzature (infrastrutture) situate all'interno dell'azienda agricola; b) infrastrutture esterne all'azienda agricola, utilizzate per l'irrigazione, che non sono liberamente disponibili per essere utilizzate da chiunque possa utilizzarle. In questo caso sono ricompresi gli investimenti collettivi richiesti da agricoltori in forma associata, per i quali è possibile prevedere un bonus di aiuto. Quindi con la sottomisura 4.1 è possibile finanziare investimenti collettivi da parte di più agricoltori che, tuttavia, restano a beneficio dei soli agricoltori che propongono l'investimento (anche se in forma associata).

Con la sottomisura 4.3 è possibile finanziare infrastrutture esterne all'azienda agricola utilizzate per l'irrigazione e che sono liberamente disponibili per chiunque possa utilizzarle. Rimangono, quindi, esclusi dal PSRN gli investimenti aziendali (anche in forma collettiva), per cui nell'Accordo di Partenariato è stato necessario individuare, per la sottomisura 4.3, la demarcazione degli interventi tra PSRN e PSR. In particolare, si prevede che tutte le azioni ammissibili nella sottomisura 4.3 possono essere finanziate con il PSRN, ad eccezione degli interventi su accumuli a carattere interaziendale e consortile di capacità inferiore ai 250.000 metri cubi, con il relativo sistema di adduzione, distribuzione monitoraggio e controllo; questi, infatti, sono stati riservati ai PSR in ragione della loro scarsa significatività nazionale e del loro interesse puramente locale. Inoltre, al fine di distinguere chiaramente tali investimenti da quelli collettivi proposti da aziende agricole (e previsti dalla sotto misura 4.1), è stato precisato che la sottomisura 4.3 del PSRN si riferisce al finanziamento di tipologie di azioni gestite da "Enti irrigui", ossia Enti che hanno per statuto una competenza territoriale (superficie amministrativa) sulla gestione e distribuzione dell'acqua agli utenti irrigui (ad esempio: Consorzi di bonifica e irrigazione, Comuni e loro associazioni, Consorzi di miglioramento fondiario,..).

In sintesi, sia il PSRN che i PSR possono finanziare investimenti irrigui, secondo le disposizioni previste agli artt. 45 e 46, ma per evitare sovrapposizioni il PSRN si ferma al cancello dell'azienda e i PSR finanziano, almeno fino a che non si esauriscono i fondi del Programma nazionale, gli interventi aziendali o collettivi ad opera di più agricoltori.

Stante queste differenze e nel rispetto dei criteri di demarcazione tra i programmi, le due sotto-misure sugli investimenti irrigui sono state attivate in tutte le regioni, ad esclusione di Bolzano (dove non è presente nessuna delle due sotto-misure) e delle Marche (dove è presente solo la 4.3). In genere si finanziano tecnologie per il risparmio idrico (con la 4.1) e accumuli e ammodernamento ed adeguamento delle infrastrutture esistenti (con la 4.3) anche di drenaggio; tecniche di produzione a risparmio idrico, azioni per la protezione delle piane alluvionali, gestione dei canali, creazione di aree ripariali e fasce tampone.

2.2 Il rispetto delle condizionalità ex-ante per le risorse idriche

Con riferimento al tema delle risorse idriche, tra le criticità generali da affrontare va citata la cosiddetta *condizionalità ex-ante* per le risorse idriche, una norma che se non adeguatamente interpretata rischia di bloccare lo sviluppo e l'ammodernamento dell'agricoltura irrigua con relativo mancato perseguimento degli obiettivi paralleli di natura ambientale. Come visto precedentemente (Tab 2), le principali Focus area di riferimento per le risorse idriche sono la 4b e la 5a.

Le condizionalità connesse alla Focus area 4b risultano soddisfatte in quanto sono state regolamentate dal Ministero competente le indicazioni specifiche richieste[5].

Con riferimento, invece, alla Focus area 5a, la condizionalità 5.2 si riferisce a due aspetti: a) l'esistenza di una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi a usare le risorse idriche in modo efficiente e b) un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua a un tasso individuato nei Piani di gestione dei distretti idrografici, approvati per gli investimenti sostenuti dai programmi. L'Accordo di partenariato ha verificato un adeguamento solo parziale dell'Italia a tale norma e ha pertanto ha imposto alcuni specifici adempimenti:

- l'emanazione delle linee guida per la definizione di criteri omogenei in base ai quali le Regioni regolamenteranno le modalità di quantificazione dei volumi idrici impiegati dagli utilizzatori finali per l'uso irriguo (D.M. MIPAAF del 31 luglio 2015 - G.U. Serie Generale n. 213 del 14/09/2015);
- l'emanazione delle linee guida per la definizione dei costi ambientali e della risorsa (D.M. MATTM 24 febbraio 2015 n. 39 - G.U. Serie Generale n. 81 del 08/04/2015).

Tali decreti ministeriali vanno recepiti dalle Regioni secondo le scadenze riportate nei singoli PSR, quasi tutte allineate a dicembre 2016 tranne che per le regioni Molise e Veneto che le anticipano, rispettivamente, a ottobre e giugno 2016. Attualmente le regioni sono alle prese con il recepimento di tali linee guida nell'ambito di regolamenti regionali che dovranno, da un lato, prevedere le modalità di installazione dei misuratori per la quantificazione dei volumi irrigui (e, ove possibile, il passaggio a pagamenti connessi ai reali volumi distribuiti) e, dall'altro, individuare le modalità di recupero dei costi ambientali e della risorsa (ove presenti) attraverso la tariffa.

[5] Decreto ministeriale n. 30125 del 22 dicembre 2009 e successive modificazioni ed integrazioni, che definisce le BCAA e gli obblighi relativi ai requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari; approvazione del Piano d'Azione Nazionale sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN), in attuazione del decreto legislativo n. 150 del 14 agosto 2012, di recepimento della direttiva 2009/128/CE. Il relativo decreto interministeriale, firmato dai Ministri delle politiche agricole, dell'ambiente e della salute, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 febbraio 2014, Serie generale n. 35.

In tutte le regioni esiste il problema irrisolto del monitoraggio dei volumi irrigui prelevati e distribuiti in maniera autonoma e non collettiva e, di conseguenza, della individuazione di tariffe volumetriche per l'autoconsumo. In alcune realtà con caratteristiche specifiche (P.A. Trento) sono inserite azioni specifiche per incentivare l'uso efficiente delle risorse idriche, valutando i fabbisogni irrigui delle colture e prevedendo, in base ad essi, la revisione delle concessioni di derivazione, nonché la differenziazione del canone concessorio in base alla presenza o meno di misuratori delle portate derivate e di sistemi irrigui a basso consumo ed elevata efficienza e la riduzione del canone concessorio in relazione alla differenza tra utilizzo reale e concessione potenziale.

Data l'importanza dell'acqua per il settore agricolo come voce di costo associato all'irrigazione, un ulteriore tema ancora irrisolto riguarda l'esigenza che il recepimento di tali regolamenti a livello regionale avvenga in modo il più possibile coordinato: è infatti evidente l'opportunità di evitare che si creino differenze nei costi per le aziende agricole afferenti a diversi distretti idrografici e differenti regioni e, con esse, differenze di competitività a livello nazionale, europeo ed internazionale.

2.3 Aspetti critici specifici: problemi di applicazione dell'articolo 46

Con particolare riferimento al finanziamento degli investimenti irrigui, la programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 prevede una serie di specifici adempimenti codificati dagli artt. 45 e 46 del Regolamento 1305/2013.

Il primo articolo (regole di esigibilità per il supporto agli investimenti) si riferisce agli investimenti in generale e definisce le tipologie di spesa che possono beneficiare del sostegno Fears, prevedendo, in caso di investimenti con possibili effetti sull'ambiente, una valutazione preliminare del loro impatto ambientale; l'art. 46 fa espresso riferimento agli investimenti irrigui e integra i principi della Direttiva Quadro acque. Nello specifico, per le questioni generali va fatto riferimento all'art. 45, che impone una valutazione di impatto ambientale per tutti gli investimenti che rischiano di avere effetti negativi sull'ambiente ed individua le spese ammissibili a beneficiare del sostegno Feasr.

L'art 46 considera ammissibili solo gli interventi programmati in aree ricadenti nella pianificazione dei Piani di gestione dei distretti idrografici notificati alla Commissione, completi di programma di misure. Prevede l'obbligo di installazione o della presenza, nell'ambito dell'intervento, di misuratori di portata e, in riferimento al miglioramento di un impianto di irrigazione esistente o di un elemento dell'infrastruttura di irrigazione, impone una valutazione ex ante che evidenzi un risparmio idrico potenziale compreso, come minimo, tra il 5 % e il 25 %, secondo i parametri tecnici dell'impianto o dell'infrastruttura esistente. Se l'investimento riguarda corpi idrici superficiali e sotterranei considerati, dal Piano di gestione, in condizioni non buone da un punto di vista quantitativo, l'articolo ammette a finanziamento gli interventi in grado di garantire:

a) una riduzione effettiva del consumo di acqua, a livello dell'investimento, pari ad almeno il 50 % del risparmio idrico potenziale reso possibile dall'investimento e

b) in caso d'investimento in un un'unica azienda agricola, una riduzione del consumo di acqua totale dell'azienda pari ad almeno il 50 % del risparmio idrico potenziale reso possibile a livello dell'investimento; precisa che il consumo di acqua totale dell'azienda include l'acqua venduta dall'azienda.

Tali condizioni non sono previste per investimenti in un impianto esistente che incida solo sull'efficienza energetica e per un investimento relativo alla creazione di un bacino o un investimento nell'uso di acqua riciclata che non incida su un corpo idrico superficiale o sotterraneo.

In relazione al tema degli estendimenti di superficie irrigata, il regolamento prevede che eventuali investimenti che comportino un conseguente aumento netto della superficie irrigata che colpisce un dato corpo di terreno o di acque di superficie sono ammissibili solo se:

a) lo stato del corpo idrico non è stato ritenuto "meno di buono" da un punto di vista quantitativo nel Piano di gestione del distretto idrografico e

b) un'analisi ambientale, effettuata o approvata dall'autorità competente anche riferita a gruppi di aziende, mostri che l'investimento non avrà un impatto negativo significativo sull'ambiente. Le superfici stabilite e giustificate nel programma che non sono irrigate, ma nelle quali nel recente passato era attivo un impianto di irrigazione, possono essere considerate superfici irrigate ai fini della determinazione dell'aumento netto della superficie irrigata.

Infine, queste ultime disposizioni sullo stato quantitativo "meno di buono" non si applicano agli investimenti per l'installazione di un nuovo impianto di irrigazione rifornito dall'acqua di un bacino approvato dalle autorità competenti anteriormente al 31 ottobre 2013, se:

a) il bacino è identificato nel Piano di gestione del distretto idrografico ed è soggetto ai requisiti di controllo previsti dal Regolamento e dalla direttiva quadro sulle acque; b

b) al 31 ottobre 2013 era in vigore un limite massimo sulle estrazioni totali dal bacino o un livello minimo di flusso prescritto nei corpi idrici interessati dal bacino conforme a quanto previsto dalla direttiva quadro sulle acque;

c) l'investimento in questione non comporta estrazioni al di là del limite massimo in vigore al 31 ottobre 2013 e non ne deriva una riduzione del livello di flusso dei corpi idrici interessati al di sotto del livello minimo prescritto in vigore al 31 ottobre 2013.

Rispetto a tali adempimenti i bandi da avviare sulle sotto-misure 4.1 e 4.3 nell'ambito dei PSR e PSRN dovranno definire, in aggiunta a quelle che sono le condizioni di ammissibilità degli investimenti da finanziare, una serie di criteri di selezione in grado di dare luogo ad una graduatoria delle esigenze infrastrutturali da finanziare.

Con riferimento al PSRN, infine, i criteri di selezione fanno riferimento all'analisi SWOT del Programma. Questa ha evidenziato, nell'ambito di contesti territoriali definiti dai sette Distretti idrografici, una diversità di fabbisogni, in ragione delle diversità del contenuto delle componenti che sono scaturite dall'analisi, senza definire una priorità negli stessi che sono, quindi, parimenti urgenti. Pertanto, il primo principio alla base dei criteri di selezione, in coerenza con l'analisi SWOT, è quello di dare risposta ai fabbisogni, in funzione delle specifiche criticità territoriali evidenziate dall'analisi di contesto, nei sette distretti idrografici, definiti nel collegato ambientale.

Nell'ambito dei suddetti contesti territoriali, i principi base della selezione secondo il PSRN approvato sono riferiti a 5 diversi criteri:

1. la coerenza con le specifiche esigenze del distretto idrografico di riferimento ed il rispetto di quanto espressamente previsto nell'art. 46, comma 2, del Regolamento 1305/2013;

2. la priorità a investimenti che garantiscono un maggiore aumento di efficienza nell'uso della risorsa, valutabile in termini di risparmio idrico potenziale reso possibile dall'investimento;

3. l'efficacia del risparmio di acqua realizzato in corpi idrici superficiali (fiumi) a monte delle aree protette (Natura 2000, SIC, ZVN) o in corpi idrici sotterranei o corpi idrici superficiali (laghi), dove questi vengono associati ad ecosistemi dipendenti dalle acque superficiali e/o sotterranee. In questo caso, per gli interventi afferenti alle aree Natura 2000, è richiesto come requisito di ammissibilità la valutazione di incidenza ambientale ai sensi dell'art 5 del DPR 357/1997 (VINCA);
4. la trasformazione con irrigazione collettiva di aree storicamente non attrezzate con reti collettive laddove gli eventi siccitosi rendano sempre più frequente il ricorso all'irrigazione di soccorso (autonoma e non pianificata);
5. la priorità ai progetti che assicurano un più grande risparmio idrico, in assenza di un aumento della superficie irrigua.

In particolare, per il programma nazionale il Mipaaf, come Autorità di gestione e in linea con gli orientamenti comunitari, ha inserito tra gli elementi di selezione degli interventi strettamente connessi al risparmio idrico previsti dal Regolamento alcuni elementi aggiuntivi di coerenza con l'Accordo di Partenariato, quali gli interventi che completano infrastrutture realizzate tramite finanziamenti pubblici e gli interventi ricadenti in contesti territoriali dediti a produzioni agroalimentari tipiche con elevato valore e produzioni di qualità (DOP e IGP). A questi ha aggiunto interventi di carattere ambientale quali (tra gli altri) quelli che prevedono la sostituzione nell'uso di acque sotterranee e/o di migliore qualità o che afferiscono a corpi idrici oggetto di contratti di fiume come da collegato ambientale art.59).

Data la stressa interconnessione tra la politica per le risorse idriche e quella per lo sviluppo rurale, nel processo di selezione degli interventi da finanziare saranno considerati pareri richiesti a rappresentanti dell'Autorità di bacino e delle Regioni competenti per territorio.

3. Considerazioni conclusive

Dopo circa un anno dall'avvio della nuova Pac in questo lavoro si propone una prima analisi sullo stato di attuazione della politica, con riferimento soprattutto al secondo pilastro, focalizzando il tema delle risorse idriche.

A livello generale è da sottolineare la eccessiva complessità e farraginosità della nuova Pac che ha evidenziato la non completa adeguatezza della macchina amministrativo-burocratica nazionale che si è trovata a confrontarsi con tale complessità, dando vita ad una serie di inefficienze. Con riferimento al primo pilastro si era partiti bene in quanto il dibattito è iniziato per tempo, in maniera coordinata ad opera del Mipaaf, utilizzando documenti preparatori validi, portando a intraprendere le principali decisioni entro la scadenza prevista; tuttavia nella fase finale il processo decisionale si è complicato producendo una serie di procedure complesse e poco comprensibili per i beneficiari, organizzate con modalità e scadenze non ragionevoli. Per il secondo pilastro si è partiti con ritardo su tutte le principali questioni, prime fra tutte proprio quelle connesse alle risorse idriche, ma nel tempo tale ritardo è stato recuperato e sebbene le procedure siano ancora completate, l'amministrazione si sta orientando verso un tentativo di coordinamento con gli altri pezzi della politica (settore ambiente, autorità distrettuali, associazioni di categoria, ecc.) necessario in relazione ad un tema così orizzontale quale è lo sviluppo rurale e l'ambiente, in particolare.

Entrando più nel dettaglio del secondo pilastro e, in particolare, sul tema delle risorse idriche come prima questione, dall'analisi effettuata sui dati pubblicati dalla Commissione europea si evidenzia un forte orientamento della programmazione a livello UE verso i temi connessi alla competitività delle aziende agricole, alla protezione dell'ambiente e al tema dei cambiamenti climatici. Anche a

livello nazionale si riscontra lo stesso orientamento e, in tale contesto, si inquadra la rilevanza che assume, nella nuova programmazione per lo sviluppo rurale, il tema delle risorse idriche, cui il nostro Paese destina un ammontare di risorse decisamente più elevato rispetto alla passata programmazione, programmando in aggiunta una misura nazionale.

Come descritto in un precedente contributo (De Filippis e Zucaro, 2015) i nuovi orientamenti della politica per lo sviluppo rurale integrano gli obiettivi di tutela della politica per le acque europee vincolando la possibilità di programmare le risorse finanziarie. Pertanto un grande sforzo è stato fatto in questo ultimo anno per rispondere agli adempimenti e alle disposizioni previsti dall'Accordo di partenariato in materia di risorse idriche. In particolare, è stato avviato il tavolo per il necessario coordinamento del recepimento regionale dei decreti ministeriali (MATTM e MiPAAF) in ottemperanza al rispetto della condizionalità ex-ante sulle risorse idriche e inerenti al recupero del costo dell'acqua attraverso la tariffa finale all'utente e al monitoraggio dei volumi irrigui e relativa possibile introduzione di tariffe volumetriche. Inoltre è stata avviata la consultazione con le amministrazioni competenti e i portatori di interesse per la individuazione dei criteri di selezione degli investimenti irrigui da programmare nell'ambito del Programma nazionale per lo sviluppo rurale.

Molte questioni sono state risolte avviando un dialogo con la parte ambientale e contribuendo a fare chiarezza, anche con il supporto dell'ANBI, sul tema dell'uso dell'acqua in agricoltura, anche con riferimento ai Piani di gestione dei distretti idrografici, aggiornati a dicembre 2015 e approvati a marzo 2016. Molto lavoro c'è ancora da fare, soprattutto per aumentare la consapevolezza a livello europeo e nazionale dell'importanza e necessità della pratica irrigua, considerati i cambiamenti climatici in corso, per la competitività (e talvolta sopravvivenza) delle aziende agricole italiane. Ma siamo fiduciosi che il tentativo di coordinamento tra tutte le amministrazioni competenti, i portatori di interesse e il mondo della ricerca possa contribuire a dare una risposta positiva e condivisa in tal senso come Paese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV. (2010), *Recupero del costo del servizi irriguo – Position paper* 1, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, INEA

Arcadis et al. (2012) *The role of water pricing and water allocation in agriculture in delivering sustainable water use in Europe.* Final report for the European Commission (http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/agriculture_report.pdf)

COM (2012) 673 del 14.11.2012, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions *A Blueprint to safeguards Europe's water resources*

De Carli A., Massarutto A., Musolino D. & others (2013) *Analysis of hystoric drought events in terms of socio-economic and environmental impacts*, Drought-R&SPI Technical Report n. 9, http://www.eu-drought.org/technicalreports/2EEA (2013) *Assessment of cost recovery through water pricing, 2013*. Technical report n. 16/2013.

De Filippis F., "Pac 2014-2020", *Intersezioni*, n. 55, novembre 2014a

De Filippis F. (a cura di), *La Pac 2014-2020 – le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, 2014b

De Filippis F., Zucaro R. "La nuova Pac in Italia e la gestione delle risorse idriche", in *Ambienti d'Acqua magazine*, rivista online dell'ANBI (Associazione Nazionale delle Bonifiche), aprile 2015. http://www.ambientidiacqua.it/p/acqua/400-la-nuova-pac-2014-2020-e-la-gestione-delle-risorse-idriche

European Agricultural Fund for Rural Development. Open data Portal for the European Structural Investment Funds. https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd

European Court of Auditors (2014) *Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success*

Massarutto A. (2007) *Water pricing and full-cost recovery of water services: economic incentive or instrument of public finance?*, Water Policy, 9, 591-613.

OECD (2010*b*) *Sustainable Management of Water Resources in Agriculture*. Paris.

Ottaviani L. (febbraio 2016) *Vecchi e nuovi Psr, borsino finanziario a confronto*, Pianeta PSR numero 50

Rosato P. (2014) *La valutazione delle esternalità dell'uso irriguo delle risorse idriche,* Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università di Trieste

Zucaro R. (a cura di) (2014) *Condizionalità ex-ante per le risorse idriche: opportunità e vincoli per il mondo agricolo.* INEA, Roma

Zucaro R. (2007) *Direttiva quadro per le acque 2000/60. Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca,* INEA, Roma

Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione europea. L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione (comunicazione) e la Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in essa contenute.
This project has been funded with support from the European Commission. This publication [communication] reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.