

Sviluppo Rurale 2023-2027: le scelte delle Regioni ai raggi X

I ricercatori del CREA Politiche e Bioeconomia, Serena Tarangioli, Stefano Angeli e Antonio Papaleo, in un articolo pubblicato dalla rivista "Terra e Vita", espongono le criticità e le opportunità che emergono dal nuovo ciclo di programmazione dello Sviluppo Rurale. Il budget a disposizione delle Regioni sarà di poco superiore a 16 miliardi, pari al 43,5% del Piano Strategico della Pac (Psp). Focus sui tempi più brevi per spendere le risorse ed evitare il disimpegno automatico.

RASSEGNA

A cura di Giulio Viggiani
- Ufficio Stampa CREA



Sviluppo rurale, sei miliardi da spendere presto e bene

Di Stefano Angeli, Antonio Papaleo, Serena Tarangioli, Simone Martarello -27 Gennaio 2023

Le scelte delle Regioni ai raggi X tra vincoli, necessità e burocrazia. Scommessa obbligata sul biologico. Pochi fondi per agricoltura di precisione e conservativa. Si alza l'asticella per evitare il disimpegno automatico

Poco più di 16 miliardi. Questa la cifra che le 19 Regioni italiane più le due Province autonome di Trento e Bolzano avranno a disposizione per lo sviluppo rurale (Feasr e cofinanziamento nazionale), per il periodo di programmazione 2023-2027. Risorse che pesano per il 43,5% sul budget del Piano Strategico della Pac (Psp). Poco meno di quattro quinti di questi soldi saranno gestiti dagli enti locali. Quelli stanziati per gestione del rischio, assistenza tecnica e Rete rurale nazionale saranno di competenza del Masaf (**tab.1**).

Vediamo quindi come le Regioni hanno deciso di suddividere il budget a loro disposizione, anche se il piano finanziario potrà essere modificato in corso d'opera ogni sei mesi, spostando risorse da un intervento all'altro a seconda delle esigenze, sempre concordando con Bruxelles e a patto di rispettare i vincoli imposti dal Psp. Ancora più che in passato le amministrazioni regionali dovranno essere in grado di spendere le risorse in tempi brevi, dato che ci sarà un anno in meno di tempo per farlo. Infatti, si passa dalla regola del disimpegno automatico N+3 all'N+2.

tab. 1 Dotazione finanziaria dello sviluppo rurale per il periodo 2023-2027

Regioni	euro
Sicilia	1.474.613.117
Puglia	1.184.879.283
Campania	1.149.605.259
Emilia-Romagna	913.219.511
Lombardia	834.485.801
Veneto	824.564.075
Sardegna	819.493.113
Calabria	781.294.584
Piemonte	756.397.932
Toscana	748.813.504
Lazio	602.555.923
Umbria	518.602.137
Basilicata	452.944.741
Marche	390.875.151
Abruzzo	354.295.621
P. A. Bolzano	271.866.123
Friuli-Venezia Giulia	227.593.361
Liguria	207.037.061

P. A. Trento	198.960.232
Molise	157.712.921
Valle d'Aosta	91.845.517
Getione del rischio	2.874.666.787,51
Assistenza tecnica	415.298.622,83
Rete 2023-2027	76.863.950
Totale	16.011.700.794,12
<i>Fonte: Masaf</i>	

Poco meno di un terzo delle risorse si concentra nelle principali regioni agricole italiane: Sicilia, Puglia, Campania ed Emilia-Romagna. Importanti anche le quote destinate ad altre aree del Nord particolarmente vocate (Piemonte, Lombardia e Veneto) e del Centro-sud con agricoltura maggiormente specializzata (Toscana, Calabria, Sardegna). Nel complesso, quindi, con riferimento al rapporto vocazione-fabbisogni, la distribuzione appare piuttosto equilibrata, anche tenendo conto della quota complessiva in dote al Mezzogiorno pari al 37% del totale nazionale che diventa il 46% delle risorse a gestione regionale.

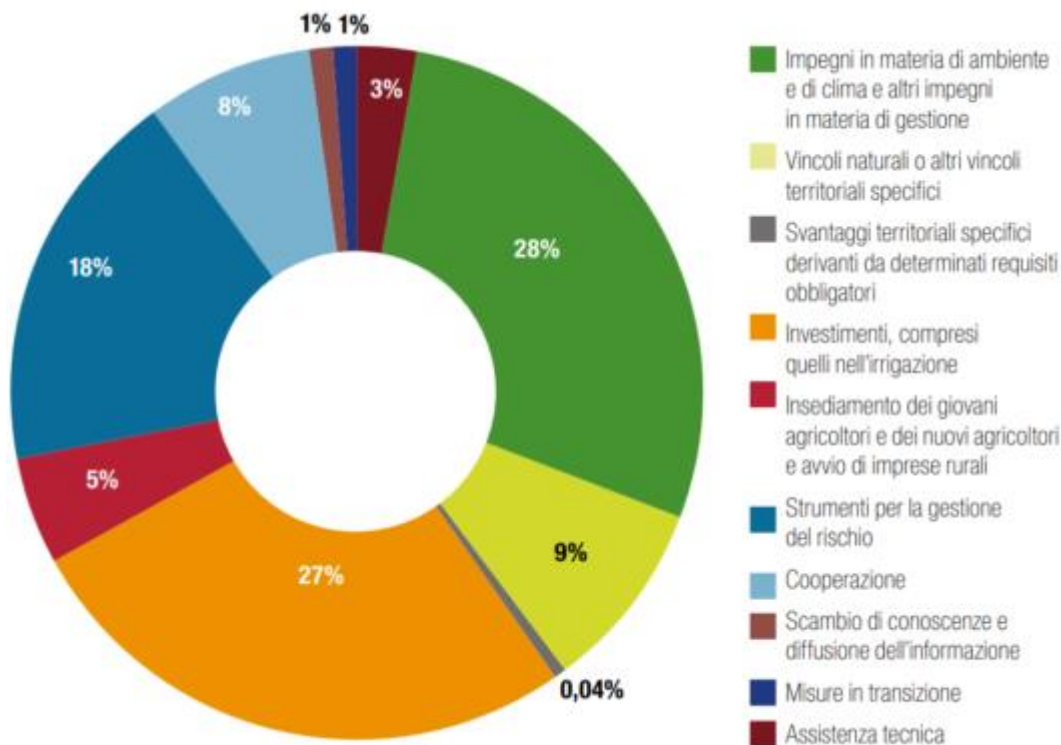
I paletti del ring-fancing

Il regolamento sulla Pac 2023-2027 prevede quote minime di destinazione di fondi per i seguenti interventi:

- almeno il 35% delle risorse del secondo pilastro deve essere destinato ad interventi con finalità climatico-ambientali e per il benessere animale;
- almeno il 5% delle risorse va destinato all'intervento Leader.

Il rispetto di queste quote è stato essenziale per l'approvazione del programma e prevede sanzioni per lo Stato membro in caso di mancata implementazione.

Fig. 1 La destinazione delle risorse dello sviluppo rurale per tipo d'intervento



Le risorse dello sviluppo rurale fanno capo alle otto macro-tipologie di intervento previste dal regolamento per il 96%. La quota restante è destinata per il 3% alle misure di assistenza tecnica regionali, nazionali e alla Rete rurale nazionale. Altri 89 milioni copriranno la quota di misure in transizione dalla precedente programmazione (fig. 1).

L'ambiente in prima linea

Il 28% delle risorse del Psp è concentrato sugli interventi agro-climatico ambientali (Aca) al cui interno sono finanziati alcuni interventi chiave per la programmazione (agricoltura biologica, produzione integrata, benessere animale, biodiversità) e una serie di altri interventi più mirati, invece, a specifici aspetti ambientali (ad esempio tutela impollinatori, convivenza con fauna selvatica, mantenimento prati e pascoli). Questi interventi premiano gli agricoltori che si impegnano a mettere in atto pratiche colturali ambientalmente più virtuose rispetto agli obblighi in vigore e, insieme agli eco-schemi previsti nel Psp ma finanziati attraverso il Feaga, rappresentano sia sotto il profilo delle risorse sia sotto il profilo dei risultati attesi, l'elemento cardine della vocazione ambientale del Piano.

Le risorse delle Aca, insieme a parte del 9% destinato agli agricoltori che operano in aree svantaggiate o con vincoli ambientali (montagna, svantaggi naturali, Natura 2000, ecc.) e agli "investimenti verdi" agricoli e forestali vanno a soddisfare il cosiddetto ring-fencing ambientale

previsto dal regolamento che prevede di dedicare almeno il 35% agli interventi destinati all'ambiente, al clima e al benessere animale.

Gli investimenti

Seguono, in termini di risorse, gli interventi per gli investimenti. Sia quelli realizzati nelle imprese agricole, agroalimentari e forestali sia quelli destinati alle aree rurali (imprese, infrastrutture, sviluppo territoriale). Nel complesso, agli investimenti è destinato quasi il 27% della dotazione finanziaria dello sviluppo rurale, pari a circa 4,3 miliardi di euro. Tra questi, la quota maggiore è prevista per gli investimenti strutturali nelle aziende agricole e agroalimentari o comunque destinati all'agricoltura (circa 3,1 miliardi) tuttavia una quota importante (1,2 miliardi) va a favore di investimenti non agricoli (inclusi quelli forestali) che incidono in modo rilevante sullo sviluppo socio-economico delle aree rurali.

A tale ultimo fine, come vedremo più avanti, si aggiungono anche la quota di risorse destinata al Leader e alla cooperazione per lo sviluppo rurale (circa un miliardo) che sostengono investimenti per lo sviluppo locale attraverso metodologie bottom-up. Sempre con riferimento agli investimenti, giova evidenziare che comunque una quota importante del totale (quasi un miliardo) sarà specificamente destinata a investimenti a finalità climatico-ambientale e per il benessere animale, volte quindi a migliorare le performance delle imprese in tale ambito e/o incrementare le dotazioni infrastrutturali e non produttive per l'ambiente e il clima nelle aree rurali.

A proposito di questi interventi, va segnalata una diffusa attenzione al contrasto del fenomeno del greenwashing. Gli investimenti ambientali sono stati accuratamente definiti e programmati separatamente rispetto a quelli spiccatamente produttivi. È stata posta particolare attenzione all'individuazione di criteri di ammissibilità rigorosi e alla definizione dei risultati attesi al fine di massimizzare la capacità degli stessi di perseguire gli obiettivi dell'intero programma.

La gestione del rischio

Alla gestione del rischio in agricoltura è assegnato il 18% del budget. Una parte importante delle risorse (1,4 miliardi) andrà a un classico strumento di gestione del rischio: le assicurazioni agevolate. Tuttavia, come importantissima novità, va segnalato che con il nuovo Psp sarà attivato un nuovo e fondamentale strumento, il Fondo di mutualizzazione nazionale

eventi catastrofici che, con una dotazione di 1,3 miliardi (a cui si aggiunge una quota pari al 3% dei pagamenti diretti della Pac), fornirà una copertura di base a tutti gli agricoltori a tutela dei rischi connessi ai crescenti cambiamenti climatici.

La cooperazione

Il 14% delle risorse per lo sviluppo rurale andrà a finanziare gli interventi di cooperazione per l'innovazione in agricoltura e per lo sviluppo delle aree rurali (tra cui il già citato Leader) nonché per l'insediamento di nuovi agricoltori.

Formazione e consulenza

Completano il quadro l'assistenza tecnica e le misure a favore del Sistema della conoscenza e innovazione in agricoltura (Akis) che attraverso la formazione, la consulenza, lo scambio di conoscenza e una serie di altri interventi altamente innovativi, rappresentano, seppur con una dotazione finanziaria ridotta, un tassello fondamentale e di sistema per l'intera politica agricola e per il raggiungimento degli obiettivi del Psp.

Fig. 2 Numero di interventi attivati da Regioni e Province autonome



L'architettura e i casi particolari

Quasi tutte le Regioni hanno costruito una strategia piuttosto equilibrata tra interventi agroambientali e strutturali dedicando a queste due misure più del 60% del budget.

Le otto macro tipologie di intervento fanno da cornice a 78 interventi (fig. 2) da cui le singole Regioni hanno selezionato quelli più consoni alla propria strategia di intervento. In termini di interventi si va dai 18 previsti dalla P.A. di Trento ai 55 della Toscana, passando per livelli più o meno ampi di concentrazione delle risorse.

È però possibile individuare cinque interventi ritenuti principali in quasi tutte le Regioni e che descrivono le scelte cardine della politica di sviluppo rurale italiana:

- Pagamento per adottare e mantenere pratiche e metodi di produzione biologica a cui è destinato il 16,4% delle risorse in capo alle Regioni;
- Investimenti produttivi agricoli per la competitività delle aziende agricole a cui va il 13,9% delle risorse;
- l'8,8% delle risorse va al sostegno delle zone con svantaggi naturali montagna
- Leader con il 7% del budget;
- Insediamento giovani agricoltori a cui è destinato il 5,5%.

Non mancano però alcune eccezioni. Ci sono Regioni che pur nel rispetto del ring-fencing ambientale, hanno puntato soprattutto sugli interventi strutturali che favoriscono gli investimenti nelle imprese. Liguria e Lombardia dedicano a questa tipologia di interventi rispettivamente il 55% e il 46% del budget contro il 17% e 16% destinato alle Aca. Nelle Regioni prevalentemente alpine un'importante quota di risorse è riservata agli interventi di contrasto agli svantaggi naturali.

Mentre Toscana e Umbria sono quelle che più si concentrano sulla misura di cooperazione puntando sul Leader e su altri interventi di cooperazione a sostegno della vitalità dei territori rurali. La Sardegna è la Regione che ha stanziato più risorse per incentivare tecniche di lavorazione ridotta dei suoli (ben 62,4 milioni di euro). Infine, va segnalato il Lazio come unica Regione che dedica alle misure per i giovani e l'occupazione una percentuale a due cifre (11%, pari a poco meno di 63 milioni di euro), seguita dall'Emilia-Romagna con 60 milioni.

Le parole chiave della strategia complessiva di intervento del Psp vengono fortemente sostenute anche dalle scelte regionali che ne hanno fatto un asse portante della propria strategia di intervento. Nello stesso tempo risulta evidente che in molti contesti il Feasr è il principale strumento anche per interventi che interessano ambiti e contesti ristretti in cui intervenire per risolvere problemi specifici o avviare progetti innovativi e sperimentali. Questo di fatto si scontra con la concentrazione delle risorse e appesantisce la gestione del programma. Non a caso una buona parte dei singoli interventi ha una dotazione finanziaria raramente al di sopra del 2%.

Continuità e novità

Gli interventi previsti dal Psp 2023-2027 in termini di sviluppo rurale tendono a ripercorrere quelli della precedente programmazione. Sono presenti però alcune novità che permetteranno di sperimentare nuovi approcci dell'intervento pubblico e offrire alle imprese nuove opportunità di sviluppo.

Le principali novità possono essere ricondotte agli interventi per l'ambiente e il clima, inclusi in parte gli investimenti, oltre al già citato nuovo strumento di gestione del rischio in agricoltura in risposta ai crescenti effetti dei cambiamenti climatici sulle attività agricole.

Tra questi, un'assoluta novità è il sostegno all'agricoltura di precisione (Aca24), che intende contribuire alla riduzione dell'utilizzo di input chimici e idrici utilizzati per le produzioni agricole attraverso l'adozione di pratiche di agricoltura di precisione.

C'è poi l'Aca 21 "Impegni specifici di gestione dei residui di potatura". Ha l'ambizione di valorizzare un sottoprodotto agricolo, quali i residui di potatura di arboreti, in un'ottica di economia circolare per la produzione di compost di qualità a scala territoriale. Un intervento, pertanto, che si configura anche a supporto delle comunità locali, sia con riferimento alla fase produttiva (nella gestione della F.O.R.S.U - frazione organica dei rifiuti solidi urbani), sia per la ricollocazione del prodotto finale da restituire alle aree sotto impegno che si traduce quindi in una maggiore disponibilità di fertilizzanti organici da parte delle aziende agricole.

Da notare però lo scarso interesse di quasi tutti i piani regionali per questi due interventi. **All'agricoltura di precisione sono stati destinati poco meno di 34 milioni di euro (lo 0,17% del totale). L'intervento è stato finanziato solo da nove Regioni (Puglia, Campania e Basilicata quelle che ci hanno creduto di più), mentre Lombardia, Emilia-**

Romagna e Veneto hanno scelto di non allocare risorse. L'Aca 21 ha a disposizione cinque milioni di euro (lo 0,03% del totale), di cui tre stanziati dalla Basilicata e uno a testa da Liguria e Calabria.

Lombardia, Emilia e Veneto provano a ridurre l'impatto dei fitofarmaci

Nuovo, almeno nel panorama nazionale è l'Aca 19 "Riduzione dell'impatto dell'uso di prodotti fitosanitari" attraverso l'adozione di tecniche di gestione agronomica volte alla riduzione della deriva dei prodotti fitosanitari, a ridurre l'impiego di sostanze attive classificate come candidate alla sostituzione ai sensi del Reg (Ce) n. 1107/2009 e altre sostanze individuate ai sensi dell'art 15 della Direttiva 2009/128/Ce, nonché a introdurre metodi di difesa più evoluti, che vanno oltre il mero aspetto limitativo nell'utilizzo dei prodotti fitosanitari. Hanno previsto l'attivazione dell'intervento Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per un totale di risorse pari a poco più 28 milioni di euro.

Attenzione agli impollinatori

Tra i nuovi interventi dello sviluppo rurale, quello che ha raccolto più adesioni è l'Aca 18 Impegni per l'apicoltura, che nasce dall'esperienza maturata nell'ambito del Psr 2014-2022 della Regione Calabria e che ha l'obiettivo di contribuire al mantenimento di un'agricoltura estensiva e alla conservazione della biodiversità naturale attraverso l'azione impollinatrice svolta dalle api. Sono 13 le Regioni che lo prevedono con una dotazione finanziaria complessiva per il quinquennio di oltre 40 milioni di euro.

Al pari di Aca 18, l'Aca 17 "Impegni specifici di convivenza con grandi carnivori", mira a garantire la presenza dell'attività zootecnica con quella di grandi carnivori attraverso misure prevenzione dagli attacchi, cercando quindi di scongiurare il progressivo abbandono dei pascoli, soprattutto in aree più impervie e isolate, e favorire al contempo una maggiore accettazione sociale della presenza dei grandi carnivori nelle zone rurali. Anche questo intervento porta in sé l'eredità di analoga operazione prevista nella Programmazione 2014-2022 dalla sola Regione Piemonte e che vede per il periodo 2023-2027 l'interesse oltre che del Piemonte, anche di Liguria, Toscana e Calabria, con una dotazione finanziaria di poco più di dieci milioni di euro.

Altre novità riguardano le politiche di insediamento che in alcune regioni oltre ai giovani riguarderanno anche nuovi agricoltori (Toscana, Basilicata, Campania e Liguria) e l'avvio di start up non agricole (Liguria, Lazio e Toscana).

Gli interventi a favore dello sviluppo delle aree rurali potranno invece contare anche su un intervento di cooperazione per le aree rurali che intende avviare smart village in una logica di crescita integrata e innovativa delle comunità rurali.

Scarica la tabella con tutte le cifre stanziare dalle Regioni per ogni intervento

Puglia, pronti a correre dopo i problemi



Gianluca Nardone

La Puglia destina il 76,9% dei fondi dello sviluppo rurale alle misure agro-climatico-ambientali e agli investimenti. «Vogliamo continuare a investire sul biologico dato che siamo già al 20% di Sau con 11mila imprese, soprattutto olivicole, di cui solo ottomila hanno beneficiato della Misura 11 a conferma che l'interesse c'è anche oltre il premio – afferma il dirigente generale del settore Agricoltura **Gianluca Nardone** –. Poi abbiamo deciso di continuare su una strada difficile come quella degli investimenti, nonostante i problemi che abbiamo avuto negli anni scorsi, perché è quello che chiedono i nostri agricoltori. E ancora attenzione al rinnovo varietale per l'arboricoltura, in particolare per l'olivicoltura ma anche per la cerasicoltura».

Molte le misure per la zootecnia: l'indennità compensativa, ad esempio, sarà fruibile solo dalle aziende zootecniche. «Per spendere i soldi in fretta sarebbe stato più facile partire con i bandi

delle misure a superficie – precisa Nardone – invece pubblicheremo prima quelli per gli investimenti perché vogliamo evitare problemi la sovrapposizione tra vecchia e nuova programmazione».

221 i milioni previsti dalla Puglia per investimenti in competitività

Emilia-Romagna, più bio e meno integrata



Valtiero Mazzotti

«La situazione che stiamo vivendo non è semplice anche per una Regione storicamente molto efficiente come l'Emilia-Romagna – avverte il dirigente generale del settore Agricoltura **Valtiero Mazzotti** – c'è un rallentamento nelle forniture, quindi per le misure a investimento notiamo un prolungamento di circa 6-8 mesi nell'esecuzione dei progetti finanziati».

Dando un'occhiata all'allocazione delle risorse (l'Emilia-Romagna ha a disposizione poco più di 913 milioni per lo sviluppo rurale), la scelta più in discontinuità con la passata programmazione è stata destinare meno fondi alla produzione integrata a vantaggio di quella biologica. «Abbiamo però attivato una misura per l'integrato avanzato (SRA19 riduzione impiego fitofarmaci, finanziata con sei milioni ndr): se gli agricoltori adottano pratiche di gestione aziendale che riducono l'uso di alcuni prodotti chimici, come il glifosate, ricevono un premio».

Per quanto riguarda la fase di transizione tra vecchia e nuova programmazione è stato deciso di scorrere tutta la graduatoria della Misura 4.1.04 (Investimenti per la riduzione di gas serra e ammoniacca) che riguarda soprattutto le aziende zootecniche.

**23 i milioni stanziati dall'Emilia-Romagna
per i Pei-Agri sull'innovazione**

Veneto, soldi in calo e sistema complesso



Franco Contarin

«La messa a punto del Csr non è stata facile, il nuovo sistema di gestione complica molto le cose – fa notare il dirigente generale del settore Agricoltura della Regione Veneto **Franco Contarin** – noi, nonostante siamo una delle Regioni più virtuose, abbiamo ancora il 30% delle risorse della vecchia programmazione da spendere nei prossimi tre anni. Un periodo nel quale le due programmazioni viaggeranno in parallelo. È una sfida epocale».

Contarin lamenta anche il calo delle risorse a disposizione, rimaste invariate solo a livello nominale, ma di fatto calate di molto tenendo conto dell'inflazione. «La coperta è corta – spiega Contarin – questo ci ha imposto delle scelte sulle misure strategiche. Ad esempio sul primo insediamento abbiamo deciso di non alzare il contributo per cercare di soddisfare più richieste. Discorso simile per l'indennità compensativa: abbiamo mantenuto i 18 milioni l'anno pagati nel 2022 per altri cinque anni. Il resto lo abbiamo messo negli investimenti e nelle misure ambientali – conclude Contarin – perché se vogliamo incentivare gli agricoltori ad adottare pratiche sostenibili dobbiamo offrirgli bandi dedicati».

15 i milioni destinati dal Veneto per la riduzione dell'impatto dell'uso dei fitofarmaci

Lombardia, un modello intensivo e sostenibile



Andrea Massari

Un budget di 834,5 milioni di euro spalmati in 49 interventi. Ben 376,5 milioni (il 45,12% del totale) saranno spesi per interventi ambientali (ma non per benessere animale e agricoltura di precisione), altri 382 (il 45,77% del totale), sono destinati a interventi strutturali.

«Le parole chiave della prossima programmazione in Lombardia saranno ricerca, innovazione, razionalizzazione delle risorse e degli input produttivi, formazione, informazione e sistemi di consulenza – illustra il dirigente generale del settore Agricoltura della Regione Lombardia **Andrea Massari** –. Il modello che intendiamo adottare è quello di un'agricoltura intensiva e sostenibile, che tuteli la biodiversità e rafforzi le aree rurali. Ora si tratta di attuare tutto questo in modo semplice e non burocratico andando a definire e chiarire alcuni aspetti ancora critici per l'operatività del sistema nazionale, cioè la cumulabilità delle misure tra loro e con gli ecoschemi, un sistema di monitoraggio funzionale e di governance che non ingessi l'operatività delle singole regioni – avverte Massari – per fare tutto questo serve la collaborazione di Masaf e Commissione Ue».

26 i milioni che la Lombardia dedica a impegni specifici per le risaie

Sicilia, poche misure per essere efficaci



Dario Cartabellotta

«C'è stata una grande condivisione degli obiettivi e una compattezza nelle scelte: puntiamo su poche cose ma su quelle che servono: agricoltura biologica, giovani e investimenti, sia per le aziende agricole che agroindustriali – spiega il dirigente generale del settore Agricoltura della Regione siciliana **Dario Cartabellotta** –. L'obiettivo è arrivare a quello che da vent'anni viene scritto nei regolamenti comunitari, cioè il trasferimento di valore aggiunto agli agricoltori. Negli ultimi tempi con i contratti di filiera di certo abbiamo iniziato ad andare in questa direzione».

«Vogliamo attrarre nuove realtà agroindustriali perché la Sicilia può produrre praticamente tutto, compresi i frutti tropicali – aggiunge –. Secondo l'ultimo rapporto di Unicredit l'agrifood Sicilia è arrivato a 9,3 mld di euro di fatturato, 20 anni fa eravamo a due.

E per spendere i soldi nei tempi previsti? «Bisognerà passare dalla proroga alla premura. Il fattore velocità diventa fondamentale, come amministrazione abbiamo una grande responsabilità: dobbiamo fare bandi veloci in tempi veloci altrimenti regaleremo soldi alle Regioni più virtuose».

450 i milioni che spenderà la Sicilia per l'agricoltura biologica

Campania, correzioni per l'aumento dei costi



Maria Passari

Biologico, investimenti, giovani e sistema Akis. Questi i settori a cui la Regione Campania aveva deciso di destinare la gran parte delle risorse dello sviluppo rurale che per il periodo 2023-2027 ammontano a 1,15 miliardi di euro, terza cifra più alta tra le 21 dotazioni dopo quelle di Sicilia e Puglia.

«A inizio 2022 con le organizzazioni agricole avevamo concordato di ridurre gli impegni per le misure a superficie rispetto alla programmazione 2014-2022, ma un anno di aumenti dei costi energetici e dei mezzi tecnici ha minato tutto il nostro programma, quindi nella modifica del piano che si farà dopo il primo semestre aumenteremo la dotazione per la produzione integrata e anche per l'indennità compensativa – ammette la dirigente generale del settore Agricoltura **Mariella Passari** –. Il vero problema è proprio questo periodo drammatico che stanno vivendo le imprese e quindi dobbiamo sostenerle».

Per la produzione integrata saranno stanziati 37-38 milioni in più, l'idea è di andarli a prendere dagli interventi dell'agricoltura di precisione (SRA24) e sul paesaggio rurale (SRA25). «Però dobbiamo concordarlo con il partenariato» conclude Passari.