

Proposta di ripartizione dei Fondi Fearsr 2021 - 2027

Premessa

Il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, ha approvato il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per l'Unione europea a 27 per il periodo 2021 - 2027, che prevede uno stanziamento in termini di impegno pari a **1.074,3 miliardi** di euro (prezzi 2018), ripartiti come segue (Tabella 1).

Tabella 1 – Stanziamenti QFP 2021-2027

<small>(milioni di EUR — prezzi 2018)</small>								
Stanziamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Coesione, resilienza e valori	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Coesione economica, sociale e territoriale	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Resilienza e valori	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Risorse naturali e ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sicurezza e difesa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vicinato e resto del mondo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Pubblica amministrazione europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	156 557	154 822	149 936	1 061 058				

La dotazione stanziata a livello di Unione a 27 per i pagamenti diretti e le misure di mercato è pari a **258.594 milioni** di euro, di cui **239.916 milioni** di euro sono allocati ai soli pagamenti diretti.

L'allocazione a favore dello sviluppo rurale è pari a **77.850 milioni** di euro nell'ambito del QFP, a cui si aggiungono **7.500 milioni** di euro nell'ambito del *Next Generation EU*. La quota nel QFP tiene conto delle assegnazioni specifiche disposte in favore di alcuni Stati membri (**500 milioni** di euro per l'Italia).

La situazione risultante è la seguente (Tabella 2)

Tabella 2 – Sviluppo rurale 2021-2027: dotazione FEASR per Stato membro (milioni di euro)

	Pr. 2018			Pr. correnti		
	FEASR-QFP	FEASR-NGEU	TOT	FEASR-QFP	FEASR-NGEU	TOT
BE	532	45	577	598	48	646
BG	1.814	188	2.002	2.038	202	2.240
CZ	1.666	172	1.839	1.872	185	2.057
DK	488	51	539	548	54	603
DE	7.023	659	7.682	7.888	710	8.598
EE	566	59	624	636	63	699
IE	2.004	176	2.180	2.250	190	2.440
EL	3.581	339	3.920	4.022	365	4.387
ES	6.946	667	7.613	7.802	718	8.519
FR	9.383	806	10.189	10.539	867	11.406
HR	1.911	187	2.099	2.147	202	2.349
IT	8.679	846	9.525	9.748	911	10.659
CY	153	11	163	172	11	183
LV	755	78	834	848	84	933
LT	1.257	130	1.387	1.412	140	1.552
LU	79	8	87	89	9	98
HU	2.680	277	2.957	3.010	298	3.309
MT	128	8	137	144	9	153
NL	471	49	520	529	52	582
AT	3.343	320	3.663	3.755	344	4.100
PL	8.487	878	9.364	9.532	945	10.477
PT	3.475	329	3.804	3.903	354	4.257
RO	6.217	643	6.860	6.983	692	7.675
SI	708	68	776	796	73	869
SK	1.666	152	1.817	1.871	163	2.034
FIN	2.279	195	2.474	2.560	209	2.770
SE	1.362	141	1.503	1.530	152	1.682
UE 27	77.655	7.481	85.137	87.223	8.050	95.273
Assist. tecnica	195	19	213	219	20	239
RD EU 27	77.850	7.500	85.350	87.441	8.070	95.512

Per l'Italia, l'accordo sul bilancio prevede un miglioramento della dotazione, sia a prezzi correnti che a prezzi 2018, rispetto alla proposta originaria della Commissione del 2018, con un vantaggio significativo per lo sviluppo rurale.

Tuttavia, a prezzi 2018, la PAC ha subito una decurtazione rispetto alla dotazione 2014-2020 pari al -15,2%, dovuto ad un calo più netto sui pagamenti diretti del I pilastro (-18,1%) rispetto al II pilastro (-10,5%).

A prezzi correnti, rispetto alla dotazione 2014-2020, invece, il calo è pari al -2,6% per la PAC nel suo complesso, determinata da un andamento divergente tra i pagamenti diretti del I pilastro (-5,9%) e il II pilastro (+2,6%).

Tabelle 3a – Dotazione nazionale sulla PAC, 2014-2020 e 2021-2027 (milioni di euro pr. 2018)

	2014-2020 Italia	Accordo (2020) QFP 2021-2027 Italia	diff. Accordo 21lug vs 2014-2020	
			assoluta	%
Massimale Agricoltura	40.905	34.704	-6.201	-15,2%
FEAGA	30.260	25.178	-5.083	-16,8%
- Pagamenti diretti	27.574	22.572	-5.002	-18,1%
- Misure di mercato*	2.686	2.606	-81	-3,0%

FEASR Sviluppo rurale	10.645	9.526	-1.118	-10,5%
-----------------------	--------	-------	--------	--------

Tabelle 3b – Dotazione nazionale sulla PAC, 2014-2020 e 2021-2027 (milioni di euro pr. correnti)

	2014-2020 Italia	Accordo (2020) QFP 2021-2027 Italia	diff. Accordo 21lug vs 2014-2020	
			assoluta	%
Massimale Agricoltura	40.045	39.020	-1.025	-2,6%
FEAGA	29.615	28.323	-1.292	-4,4%
- Pagamenti diretti	26.983	25.400	-1.584	-5,9%
- Misure di mercato*	2.632	2.923	291	11,1%
FEASR Sviluppo rurale	10.430	10.697	267	2,6%

* fondi pre allocati.

Aspetti di particolare rilevanza emergenti dall'Accordo sul QFP

Convergenza esterna e metodo di contribuzione. L'accordo sul QFP 2021-2027 prevede la prosecuzione della convergenza esterna dei pagamenti diretti in base al metodo proposto dalla Commissione, cui l'Italia concorre con un onere nettamente più contenuto rispetto al periodo 2014-2020. Di fatto, il raggiungimento del livello minimo garantito viene conseguito con un aumento delle risorse destinate ai pagamenti diretti.

Sviluppo rurale e criteri di allocazione delle risorse aggiuntive. L'Italia continua ad essere uno degli Stati membri maggiormente beneficiari di questa politica, secondo nel periodo 2021-2027 solo alla Francia, ricevendo una dotazione pari all'11,2% del FEASR.

Il *Next Generation EU* prevede una dotazione limitata per la PAC, concedendo allo sviluppo rurale 7,5 (1%) dei 750 miliardi disponibili, non considerando a sufficienza il ruolo fondamentale svolto dal settore agricolo nel garantire la certezza dell'approvvigionamento alimentare dei cittadini dell'Unione durante la pandemia, da un lato, e le difficoltà dei diversi comparti produttivi, in termini di liquidità, a seguito della chiusura di alcuni canali di commercializzazione, della mancanza di manodopera (ecc.) e il prevedibile rallentamento degli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi ribaditi con il Green Deal e la strategia Farm to Fork.

Ulteriori elementi di riflessione conseguenti all'accordo sul bilancio

Conclusa la parte più rilevante del negoziato comunitario sul QFP 2021-2027, emergono dall'accordo alcuni aspetti di particolare importanza da affrontare nel contesto nazionale, quali:

- **Ruolo dell'agricoltura nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), a valere sul *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF)*;**
- **Cofinanziamento nazionale nello sviluppo rurale 2021-2027;**
- **Potenziamento strumenti di gestione del rischio e sostegno al nuovo fondo di mutualizzazione nazionale;**
- **Riparto fondi FEASR tra misure nazionali e regionali del nuovo Piano strategico della PAC.**

Ruolo dell'agricoltura nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility* - RRF

La non adeguata attenzione dedicata allo sviluppo rurale nell'ambito del *Next Generation EU* (rispetto alla proposta del maggio 2020) è sostanzialmente dovuta ad una concentrazione di fondi (90%) nel *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF)*, in virtù della maggiore controllabilità del processo di implementazione dei relativi Piani, non solo da parte della Commissione, ma anche del Consiglio.

Il RRF offrirà un sostegno finanziario su vasta scala a investimenti e a riforme volte a rendere più resilienti le economie degli Stati membri, assicurando che rispondano alle sfide e alle esigenze di investimento connesse alla transizione verde e digitale e legate alle raccomandazioni formulate nel semestre europeo.

L'Italia riceverà dal RRF circa 68,9 miliardi di euro (prezzi 2018) a fondo perduto e circa 127,6 miliardi di euro di prestiti.

Le attività relative alla parte "fondo perduto" si concentreranno (70%) nel biennio 2021-2022. Il restante 30% dovrà essere interamente impegnato entro il 31 dicembre 2023.

Tenuto conto del contributo che l'agricoltura, le attività forestali e le aree rurali possono svolgere a supporto della ripresa, in un'ottica di transizione verde e digitale, così come evidenziato nel Green Deal e dalla strategia Farm to Fork, **il Piano nazionale di ripresa e resilienza** dovrà tenere conto della necessità del settore agricolo, agroalimentare e rurale, per interventi volti a favorire l'introduzione di innovazioni, riforme strutturali delle amministrazioni nazionali e regionali impegnate nella gestione dei fondi e nei controlli nel settore agroalimentare, di servizi a supporto dello sviluppo economico delle aree rurali, della transizione verde e digitale, della produzione di energia da fonti rinnovabili, ecc.

Cofinanziamento nazionale nello sviluppo rurale 2021-2027

La dinamica negoziale che ha condotto all'accordo del 21 luglio 2020 ha portato in secondo piano le problematiche delle rubriche storiche di spesa; per il settore agricolo, questo ha comportato una riduzione della dotazione, più marcata sul primo pilastro della PAC.

Nello specifico dello sviluppo rurale, l'Italia, pur rimanendo il secondo beneficiario del FEASR, vede la propria quota ridursi, passando dall'**11,3%** (nel 2014-2020) al **11,2%** (nel 2021-2027) della UE27.

Al fine di compensare il calo della dotazione dello sviluppo rurale e il meccanismo di convergenza esterna per i pagamenti diretti è necessario prevedere un incremento della quota di contribuzione nazionale sul secondo pilastro a partire dal 2023, da concertare con il MEF.

Potenziamento strumenti di gestione del rischio e sostegno al nuovo fondo di mutualizzazione nazionale

La riforma della PAC *post* 2020 prevede per gli Stati membri l'obbligo di concedere un sostegno agli strumenti di gestione del rischio (articolo 70 della proposta di regolamento). L'istituzione di un quadro comunitario per la gestione del rischio deriva dal crescente orientamento al mercato della PAC, dalla consapevolezza dei rischi di volatilità dei prezzi, da una crescente pressione sui redditi a causa dei cambiamenti climatici e della frequenza e gravità di eventi meteorologici estremi, delle crisi sanitarie e fitosanitarie.

Tuttavia, il mercato assicurativo e riassicurativo manifesta crescenti difficoltà ad assumersi questi rischi e l'incremento dei premi conseguente alla maggiore frequenza e severità dei danni comporta oneri sempre crescenti a carico delle aziende e del sistema pubblico.

E' necessario pertanto allargare la platea dei beneficiari degli strumenti di gestione del rischio per avversità catastrofali (siccità, gelo, alluvione), incentivando la contribuzione diretta da parte degli

agricoltori ad un fondo di mutualizzazione nazionale, a copertura della quota del 30% della spesa a carico privato.

Riparto fondi FEASR tra Regioni e tra misure nazionali e regionali

Tra le principali azioni da portare a termine al più presto, vi è senz'altro il riparto dei fondi Feasr tra Regioni e tra misure regionali e nazionali.

In merito al riparto tra Regioni va tenuto conto di due aspetti:

- la necessità di definire la dotazione FEASR per il periodo transitorio 2021-2022 in tempo utile per consentire alle Regioni di sottoporre alla Commissione le richieste di modifica dei PSR, che dovrebbero essere approvati entro il 1 maggio 2021;
- la necessità di giustificare le future dotazioni FEASR per il periodo 2023-2027 tenendo conto dei fabbisogni espressi nel futuro Piano Strategico Nazionale.

In merito al riparto tra misure nazionali e regionali, nel periodo 2023-2027 alcune misure nazionali necessitano di essere rafforzate, in particolare:

- Nuovo **Fondo di mutualizzazione** nazionale per i rischi catastrofali (a partire dal 2023);
- **Assicurazioni agevolate** per i rischi puntuali.

Ulteriori misure da confermare a livello nazionale riguardano: Rete rurale nazionale, implementazione banche dati a supporto della consulenza aziendale.

In quel che segue, il documento si focalizza sulle questioni di riparto tra Regioni nel periodo transitorio 2021-2022.

Riparto fondi tra Regioni nel periodo transitorio

Con questa finalità, a partire dal mese di dicembre 2020, è stato avviato un approfondito dibattito nell'ambito della Commissione Politiche agricole della Conferenza delle Regioni e Province autonome, che ha portato alla definizione di due proposte di riparto, riguardanti entrambi il biennio 2021-2022, di seguito sinteticamente descritte:

Mantenimento criteri storici

Posizione condivisa da 6 Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Umbria.

La posizione è a favore del mantenimento dei criteri storici di riparto anche per gli anni 2021-2022. Le due annualità in questione sono interpretate come una proroga della programmazione 2014-2020, e non già "nuova programmazione", sicché l'accordo politico assunto nel 2014 in Conferenza, relativo alla rivisitazione dei criteri, dovrebbe essere inteso a partire dal 2023.

Utilizzo di nuovi criteri oggettivi

Posizione condivisa da 15 Regioni: Regioni rimanenti e Province Autonome di Trento e Bolzano.

La posizione prevede il superamento dei criteri storici, applicati nell'accordo politico assunto nel 2014 in Conferenza, intendendo l'intero periodo 2021-2027 come "nuova programmazione". La proposta prevede l'introduzione di criteri oggettivi che poggiano su indicatori e parametri di ponderazione in gran parte utilizzati anche per il riparto degli aiuti *de minimis*.

A fronte di tali posizioni, si precisa quanto segue.

L'utilizzo di criteri oggettivi per il riparto dei fondi FEASR assegnati all'Italia per il periodo post 2020, come detto, scaturisce dall'esigenza di dare attuazione all'accordo raggiunto dalla Conferenza Stato-Regioni in data 16 gennaio 2014, in occasione dell'intesa sulla ripartizione dei fondi FEASR 2014-2020.

Tutto ciò premesso, tenuto conto dell'esigenza di addivenire al più presto ad un accordo sul riparto dei fondi FEASR per non pregiudicare la possibilità di modifica dei vari Programmi di sviluppo rurale in tempo utile per consentirne l'approvazione da parte della Commissione europea, accogliendo la proposta del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, formalizzata con nota del 11 marzo 2021, si propone di adottare i seguenti criteri:

Scenario "transitorio"

- **2021:** 70% criterio storico e 30% criteri oggettivi
- **2022:** 30% criterio storico e 70% criteri oggettivi

Ulteriori elementi da precisare:

La proposta è relativa agli anni 2021 e 2022. Dal 2023 si procederà all'individuazione di nuovi criteri oggettivi, in linea con i fabbisogni emergenti nella fase di definizione del Piano strategico della PAC.

I criteri oggettivi utilizzati nella presente proposta, e relativi quindi alle annualità 2021 e 2022, sono quelli contenuti nel documento "Proposta di criteri oggettivi per il riparto delle risorse ai PSR regionali" del 26 gennaio 2021 e allegata alla lettera del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 11 marzo 2021, ovvero: SAU 25%, numero aziende 25%, superficie forestale 25%, popolazione aree rurali C e D 10%, PLV 15%.

Nell'applicazione dei criteri indicati, è necessario prevedere una riserva per interventi nazionali nel biennio considerato pari a complessivi 448,3 milioni di euro di quota FEASR, così distinti: 349 milioni per la gestione del rischio; 91,3 milioni per una nuova misura ambientale in base al principio di "no regressività" da definire in accordo con le Regioni; 8 milioni per la Rete Rurale Nazionale.

Occorre ricordare, infine, che gli importi assegnati a ciascuna Regione potranno subire leggeri aggiustamenti in ragione dell'obiettivo di mantenere inalterato l'equilibrio complessivo "50% FEASR-50% Stato" previsto dalla legge di bilancio.

Di seguito sono riportate le tabelle con gli effetti finanziari determinati dallo scenario "transitorio".

La dotazione nazionale per il biennio di transizione ammonta a (dati in euro):

	FEASR_QFP	FEASR_NGEU	Applicazione dell'art. 11 del Reg. 1307/2013	TOT FEASR (QFP + NGEU)
2021	1.648.587.531	269.404.179	6.000.000	1.923.991.710
2022	1.349.921.375	641.181.947	6.000.000 (*)	1.991.103.322

(*) Valore stimato

Dalla dotazione sopra indicata viene stimata la disponibilità finanziaria per i PSR delle Regioni e Province Autonome, decurtando le risorse FEASR necessarie nel biennio considerato per l'attuazione degli interventi nazionali.

STIMA RISORSE DISPONIBILI PER PSR REGIONI E PROVINCE AUTONOME (euro)			
	2020	2021	2022
FEASR_QFP	1.354.719.000	1.648.587.531	1.349.921.375
FEASR_NGEU		269.404.179	641.181.947
TOT FEASR		1.917.991.710	1.991.103.322
Cofin. nazionale	49,40%		
Spesa pubblica	2.677.312.091		
Trasferimenti art. 11 R. 1307 (val stimati)		6.000.000	6.000.000
Fabb. RRN		4.000.000	4.000.000
Fabb. M17 - Gestione rischio		205.000.000	144.000.000
Fabb. PSRN ACA		45.600.000	45.600.000
FEASR Regio		1.668.991.710	1.803.503.322
di cui NGEU		269.404.179	641.181.947
% NGEU su FEASR Regionale		16,1%	35,6%