

CRITERI PER LA RIPARTIZIONE A LIVELLO NAZIONALE DELLE RISORSE RESE DISPONIBILI DAL FONDO EUROPEO AGRICOLA PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR) NEGLI ANNI 2021 E 2022 AI SENSI DEL REGOLAMENTO (UE) 2020/2220

1. Premessa

- Il presente documento fa riferimento all'approfondita discussione in seno alla Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni sui criteri da adottare per ripartire le risorse del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) rese disponibili per estendere l'operatività dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 alle annualità 2021-2022.
- Come è noto, non essendo stata in grado di chiudere tempestivamente la procedura legislativa per approvare le regole per la "PAC dopo il 2020", l'Unione Europea ha approvato il Regolamento (UE) 2020/2220 ("**Regolamento transitorio**") con il quale ha disposto di continuare ad applicare le norme dell'attuale quadro della PAC 2014-2020 anche per le annualità 2021 e 2022.
- Il Regolamento di transizione è intervenuto a modificare il Regolamento (UE) 2013/1305 ("**Regolamento sviluppo rurale**"), alla base dei PSR delle regioni italiane, dotando di risorse aggiuntive il relativo fondo FEASR. L'importo globale del sostegno dell'Unione allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022 è pari a 26.896.831.880 euro di cui **2.998.508.906** euro assegnati all'Italia.
- Inoltre, al fine di affrontare l'impatto della crisi COVID-19 e le sue conseguenze per il settore agricolo e le zone rurali dell'Unione, e in conformità del regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento europeo per la ripresa post-pandemia ("**Regolamento EURI**"), il regolamento transitorio introduce l'articolo 59 bis del regolamento sviluppo rurale mettendo a disposizione delle misure del FEASR risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a 8.070.486.840 euro di cui **910.586.126** euro assegnati all'Italia.

1. La coerenza con le decisioni assunte nel passato

- La ripartizione delle risorse FEASR a livello nazionale per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020 è stata definita in virtù dell'intesa alla proposta ministeriale espressa dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 16.01.2014.
- La Commissione Politiche Agricole, nella seduta del giorno precedente, aveva approvato all'unanimità la proposta ministeriale precisando che:
 - a) i "criteri di riparto si applicano unicamente alla programmazione 2014-2020";
 - b) e, comunque, l'accordo è condizionato alla soddisfazione di alcune condizioni riguardanti il primo pilastro della PAC.
- L'allocazione delle nuove risorse sulla base dei criteri storici è coerente la lettera a) sopra richiamata in quanto il regolamento transitorio riferisce in maniera inequivocabile le risorse da ripartire alla programmazione 2014-2020 ("*new money, old rules*"). Infatti, all'articolo 1 del regolamento si legge "Per i programmi sostenuti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il periodo compreso tra il 1o gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 di cui all'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 è prorogato fino al 31 dicembre 2022".
- In aggiunta, una eventuale modifica dell'accordo del 2014 per i soli criteri di riparto del FEASR sarebbe da ritenere inammissibile in quanto non rispettosa dei termini allora fissati, e appena richiamati nella lettera b), in quanto tralascia di mettere in discussione anche eventuali modifiche delle "condizioni riguardanti il primo pilastro PAC". In particolare, l'ipotesi di accordo del 2014 prevedeva che fossero soddisfatte anche una serie di condizioni riguardanti la flessibilità tra pilastri, la convergenza interna tra i valori dei titoli all'aiuto, l'applicazione della stessa convergenza su scala nazionale, i pagamenti accoppiati, il tenere in debito conto del sostegno di particolari settori produttivi e/o zone di produzione in quanto più penalizzate dal processo di convergenza interna. Basti pensare alla vicenda "risorse rivenienti dal disaccoppiamento tabacco" che per ragioni di riequilibrio ed equità furono stornate alle 7

regioni tabacchicole italiane. Tale aspetto rappresenta ancora oggi un valido criterio per l'assegnazione delle risorse dei PSR regionali, ben rappresentato dal criterio storico.

- A questo proposito, se revisione ci deve essere dei criteri di ripartizione delle risorse FEASR, essa deve mirare all'istituzione di un solido quadro, a livello nazionale, fondamentale per garantire che la PAC, nel suo quadro di insieme, sia in grado di assicurare a ciascuna Regione la possibilità di raggiungere gli obiettivi e conseguire i target finali stabiliti. In altre parole, il processo di revisione dei criteri di riparto non può essere attuato in maniera parziale e limitata alla sola definizione di quanto prevede il solo FEASR ma ampliato ad una visione molto più generale di riequilibrio delle risorse destinate ai singoli territori in una visione di approccio globale e più equa, ispirata a principi di maggiore solidarietà socioeconomica.

2. La coerenza con le finalità del fondo e della politica di sviluppo rurale

- La missione del FEASR è di contribuire alla “allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo” (articolo 3 del regolamento dello sviluppo rurale).
- Lo *sviluppo territoriale equilibrato* rappresenta, peraltro, uno dei tre principali obiettivi della politica di sviluppo rurale, come richiamati nell'articolo 4 del regolamento (gli altri due fanno riferimento alla “competitività del settore agricolo” e al “cambiamento climatico e ambiente”).
- Nelle analisi della Commissione europea (*Impact Assessments*) i territori che esprimono una maggiore domanda di riequilibrio sono quelli con zone rurali che registrano un maggiore ritardo sia per dotazione infrastrutturale sia per PIL pro capite.
- Ciò premesso, i criteri di ripartizione del FEASR 2014-2020 (criteri “storici”) sono coerenti con le finalità del fondo e della politica di sviluppo rurale in quanto riflettono **una corretta attenzione alle ragioni della sostenibilità dello sviluppo economico e sociale nonché al riequilibrio territoriale** attribuendo alle regioni in convergenza il 48% delle risorse europee ed il 41% del totale della spesa pubblica.
- D'altra parte, va sottolineato come lo stesso richiamo alla “competitività del settore agricolo” come obiettivo del FEASR vada letto come l'intento di favorire uno sviluppo territoriale equilibrato piuttosto che come incentivo alle agricolture più competitive. A testimonianza di ciò:
 - nell'implementazione della politica di sviluppo rurale è frequente il richiamo ad evitare “*deadweight effects*” per non agevolare progetti altamente competitivi che potrebbero essere realizzati anche in assenza di contributo;
 - è del tutto evidente che l'Europa non ha distribuito le risorse del FEASR tra gli stati membri utilizzando criteri prevalentemente competitivi e senza prendere in considerazione i principi del riequilibrio territoriale. Ad esempio, la Tabella 1 dimostra che se l'Unione Europea avesse allocato le risorse FEASR secondo il modello “de minimis” - che la maggioranza delle regioni italiane hanno posto alla base della propria proposta alternativa di riparto - il nostro Paese avrebbe ricevuto minori risorse per 430 milioni di euro. Più in generale, si può osservare come il modello “de minimis” avrebbe comportato riduzione di stanziamento per i paesi con problemi di sviluppo;
 - uno schema di riparto che omette di considerare correttamente i fondamentali obiettivi di riequilibrio territoriale non è coerente con gli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Tab. 1 - Ripartizione del sostegno dell'unione allo sviluppo rurale per il 2021 ed il 2022 confrontata con un ipotetico riparto basato sui criteri del modello "de minimis"

SM	Risorse FEASR 21/22 come da Reg 2220	Indice di riparto	Risorse se ripartite con criterio de minimis	Indice di riparto
Belgium	183.921.244 €	0,69%	255.211.428,55 €	0,95%
Bulgaria	626.752.948 €	2,34%	563.563.795,77 €	2,10%
Czechia	575.719.938 €	2,15%	352.418.503,56 €	1,31%
Denmark	168.668.309 €	0,63%	334.866.416,48 €	1,25%
Germany	2.426.400.874 €	9,04%	2.151.895.800,95 €	8,02%
Estonia	195.506.722 €	0,73%	162.409.061,05 €	0,61%
Ireland	692.230.834 €	2,58%	431.336.597,39 €	1,61%
Greece	1.237.131.556 €	4,61%	1.037.249.275,82 €	3,87%
Spain	2.399.797.191 €	8,94%	3.422.479.244,46 €	12,76%
France	3.241.776.987 €	12,08%	3.552.696.251,31 €	13,24%
Croatia	660.393.195 €	2,46%	284.066.823,35 €	1,06%
Italy	2.998.508.906 €	11,18%	2.566.580.401,45 €	9,57%
Cyprus	52.800.184 €	0,20%	45.319.659,91 €	0,17%
Latvia	260.985.809 €	0,97%	290.622.204,27 €	1,08%
Lithuania	434.243.057 €	1,62%	360.221.515,44 €	1,34%
Luxembourg	27.344.982 €	0,10%	16.519.768,95 €	0,06%
Hungary	925.969.378 €	3,45%	725.389.195,00 €	2,70%
Malta	44.390.506 €	0,17%	8.619.456,91 €	0,03%
Netherlands	162.747.150 €	0,61%	609.376.098,92 €	2,27%
Austria	1.155.103.460 €	4,31%	476.219.915,00 €	1,77%
Poland	2.932.049.559 €	10,93%	2.287.702.928,78 €	8,53%
Portugal	1.200.696.483 €	4,48%	596.094.038,63 €	2,22%
Romania	2.148.056.744 €	8,01%	3.343.516.584,81 €	12,46%
Slovenia	244.715.217 €	0,91%	139.590.116,89 €	0,52%
Slovakia	575.476.047 €	2,14%	211.910.938,07 €	0,79%
Finland	787.543.053 €	2,94%	1.148.240.335,11 €	4,28%
Sweden	470.659.467 €	1,75%	1.455.473.443,16 €	5,42%
TOT	26.829.589.800 €		26.829.589.800 €	

3. La coerenza con la ripartizione effettuata dall'Europa

- I criteri sulla base dei quali l'Unione Europea ha ripartito i fondi FEASR tra gli Stati membri sono stati definiti sulla base di una serie di valutazioni di impatto rispetto agli obiettivi dello sviluppo rurale.
- Si deve riconoscere, ciò nonostante, la mancanza di una metodologia completamente trasparente che possa essere riproposta come base del riparto a livello nazionale.
- Di certo, la distribuzione delle risorse ha sempre rappresentato un equilibrio tra condizioni tecniche e condizioni politiche dimostrando, nelle scelte effettuate, una sorta di *path dependency* in virtù di tutta una serie di aggiustamenti gradualmente che si sono succeduti nel tempo sulla scorta di sopravvenute esigenze territoriali. Evidentemente, è quanto mai complesso rimpiazzare un tale percorso con pochi e semplici criteri di ripartizione soprattutto se collegati solo ad una specifica agricoltura.
- Ciò premesso, è pur vero che nel ripartire le risorse del 2021 e 2022 l'Europa ha riproposto in medesimi criteri di riparto utilizzati nella programmazione 2014-2020. Confrontando i coefficienti di riparto utilizzati nella passata programmazione con quelli del periodo di transizione, riportati rispettivamente nelle colonne (a) e (d) della Tabella 1, si può verificare come essi siano praticamente identici, con un coefficiente di correlazione del 99,5%.

- Le colonne (b) e (c) della Tabella 2 dimostrano, inoltre, come i fondi Next Generation sono ripartiti utilizzando i coefficienti dello status quo anche se, in questo caso, si osservano piccoli aggiustamenti in aumento per i paesi con regioni in ritardo di sviluppo e, al contrario, minime decurtazioni per i paesi più sviluppati. Ciò conferma ancora di più dell'importanza che la politica di sviluppo rurale attribuisce agli obiettivi di riequilibrio e coesione.

Tab. 2 - Ripartizione del sostegno dell'unione allo sviluppo rurale nella programmazione 2014-2020 e nel periodo 2021 e 2022 (Reg. 2013/1305 e Allegato I e II del Reg. 2020/2220)

PAESE	FEASR 2014-20	%	FEASR 2021-22	%	FEASR NG	%	TOTALE FEASR TRANSIZIONE	%
		(a)		(b)		(c)		(d)
Belgio	232.075.929	0,7%	183.921.244	0,7%	48.154.685	0,6%	551.790.759	0,6%
Bulgaria	828.689.809	2,4%	626.752.948	2,3%	201.936.861	2,5%	2.338.783.966	2,5%
Cechia	761.214.203	2,2%	575.719.938	2,1%	185.494.265	2,3%	2.170.333.996	2,3%
Danimarca	223.012.447	0,6%	168.668.309	0,6%	54.344.138	0,7%	629.400.690	0,7%
Germania	3.136.000.659	9,0%	2.426.400.874	9,0%	709.599.785	8,8%	8.217.851.050	8,9%
Estonia	258.498.071	0,7%	195.506.722	0,7%	62.991.349	0,8%	725.886.558	0,8%
Irlanda	881.952.732	2,5%	692.230.834	2,6%	189.721.898	2,4%	2.189.985.153	2,4%
Grecia	1.602.417.912	4,6%	1.237.131.556	4,6%	365.286.356	4,5%	4.195.960.793	4,5%
Spagna	3.117.481.210	8,9%	2.399.797.191	8,9%	717.684.019	8,9%	8.290.828.821	8,9%
Francia	4.108.600.304	11,8%	3.241.776.987	12,1%	866.823.317	10,8%	9.909.731.249	10,7%
Croazia	862.064.909	2,5%	660.393.195	2,5%	201.671.714	2,5%	2.325.172.500	2,5%
Italia	3.909.095.032	11,2%	2.998.508.906	11,2%	910.586.126	11,3%	10.429.710.767	11,2%
Cipro	64.260.217	0,2%	52.800.184	0,2%	11.460.033	0,1%	132.214.377	0,1%
Lettonia	345.074.213	1,0%	260.985.809	1,0%	84.088.404	1,0%	968.981.782	1,0%
Lituania	574.154.134	1,6%	434.243.057	1,6%	139.911.077	1,7%	1.613.088.240	1,7%
Lussemburgo	36.155.407	0,1%	27.344.982	0,1%	8.810.425	0,1%	100.574.600	0,1%
Ungheria	1.224.312.369	3,5%	925.969.378	3,5%	298.342.991	3,7%	3.455.336.493	3,7%
Malta	53.140.981	0,2%	44.390.506	0,2%	8.750.475	0,1%	99.000.898	0,1%
Paesi Bassi	215.183.519	0,6%	162.747.150	0,6%	52.436.369	0,7%	607.305.360	0,7%
Austria	1.499.512.687	4,3%	1.155.103.460	4,3%	344.409.227	4,3%	3.937.551.997	4,2%
Polonia	3.876.742.178	11,1%	2.932.049.559	10,9%	944.692.619	11,7%	10.941.201.814	11,8%
Portogallo	1.554.243.629	4,5%	1.200.696.483	4,5%	353.547.146	4,4%	4.057.788.374	4,4%
Romania	2.840.150.554	8,1%	2.148.056.744	8,0%	692.093.810	8,6%	8.015.663.402	8,6%
Slovenia	318.009.374	0,9%	244.715.217	0,9%	73.294.157	0,9%	837.849.803	0,9%
Slovacchia	738.683.978	2,1%	575.476.047	2,1%	163.207.931	2,0%	1.890.234.844	2,0%
Finlandia	996.870.225	2,9%	787.543.053	2,9%	209.327.172	2,6%	2.380.408.338	2,6%
Svezia	622.303.741	1,8%	470.659.467	1,8%	151.644.274	1,9%	1.745.315.250	1,9%
Totale UE	34.879.900.423	100,0%	26.829.589.800	100,0%	8.050.310.623	100,0%	92.757.951.874	100,0%

4. Evitare distorsioni a livello di spesa pubblica

- L'accordo sulla ripartizione delle risorse FEASR per il periodo di programmazione 2014/2020 ha riguardato anche il complesso della spesa pubblica.
- In particolare, sfruttando le possibilità offerte dall'articolo 59, comma 3, del regolamento di sviluppo rurale, per le regioni e province autonome con "convergenza" fu stabilito di co-finanziare le risorse europee con maggiori fondi nazionali e regionali. In particolare, venne operata la seguente diversificazione dei tassi di cofinanziamento comunitario:
 - Cofinanziamento FEAR Regioni "Competitività": **43,12%**
 - Cofinanziamento FEAR Regioni "Transizione": **48,00%**
 - Cofinanziamento FEAR Regioni "Convergenza": **60,50%**
- In altri termini, nel definire la spesa pubblica complessiva del proprio PSR, ad ogni 100 di risorse FEASR distribuite, una regione "competitività" poteva aggiungere ulteriori risorse nazionali per 132, una regione "Transizione" 108 e una regione "Convergenza" 0, 65. In questo modo l'eventuale forbice nei coefficienti di riparto determinata dall'allocazione delle risorse FEASR a favore delle regioni "Convergenza" sarebbe stata ridimensionata in virtù di un contributo più che proporzionale di fondi nazionali.

- Si è ulteriormente convinti della necessità di continuare ad utilizzare i criteri di ripartizione del FEASR per il 2014-2020 anche alla luce della difficoltà di intervenire sulla decisione presa in sede di accordo del 2014.
- Infatti, il già ricordato articolo 59 del regolamento di sviluppo rurale recita “I programmi di sviluppo rurale fissano un unico tasso di partecipazione del FEASR applicabile a tutte le misure”. Nel caso venissero approvati nuovi criteri sfavorevoli per le regioni “convergenza” senza intervenire anche sul tasso di cofinanziamento nazionale, le stesse risulterebbero ulteriormente, e ingiustamente, penalizzate a livello di spesa pubblica per il minor effetto moltiplicatore determinato dal cofinanziamento nazionale.
- Nel caso si modificassero i criteri di ripartizione FEASR sarebbe necessario agire contemporaneamente anche sui tassi di cofinanziamento nazionale.

5. La coerenza con il sistema dei Conti Pubblici Territoriali

- I criteri di ripartizione dei fondi comunitari non possono prescindere dal quadro nazionale complessivo di destinazione territoriale delle risorse fornito dalle Relazioni sui Conti Pubblici Territoriali (CPT) predisposte annualmente dall’Agenzia per la Coesione Territoriale (Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Settore “Monitoraggio dell’attuazione della politica di coesione e sistema dei Conti Pubblici Territoriali”), dal cui esame emerge con chiarezza come nell’ultimo ventennio la ripartizione della spesa pubblica ordinaria tra le diverse macroaree del Paese risulti chiaramente sbilanciata a favore del Centro-Nord, che riceve una quota superiore di circa 9 punti percentuali rispetto alla popolazione dell’area.
- In particolare, nel periodo 2000-2017 nel Centro-Nord la quota delle spese ordinarie risulta pari al 73,4 per cento, quindi di quasi 9 punti percentuali superiore alla popolazione dell’area, che nel medesimo periodo risulta pari al 64,9 per cento.
- Nello stesso periodo la quota di risorse ordinarie effettivamente erogata nel Mezzogiorno è stata pari mediamente al 26,6 per cento, che scende al 23,9 per cento se si considera solo l’ultimo triennio, al di sotto della rispettiva quota di popolazione - pari al 35,1 per cento nella media dell’intero periodo. La quota di risorse risulta quindi palesemente lontana dall’obiettivo del 34% fissato dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 avente per oggetto gli interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno.
- La conseguenza è che le spese aggiuntive, comprendenti i fondi SIE, che pure dovrebbero avere l’obiettivo di ridurre le distanze tra le macroaree, rivestono nel Mezzogiorno il ruolo di risorse sostitutive e non più integrative.
- All’interno di tale quadro, l’indebolimento di un’importante posta delle spese aggiuntive, rappresentata per il Mezzogiorno dalle risorse Feasr, appare assolutamente contraria agli obiettivi, di cui all’art. 119, comma 5, della Costituzione, di sostenere questa parte del Paese nel recupero difficile di un divario che la crisi Covid ha ulteriormente accentuato.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto fin qui rappresentato, si ribadisce il fermo convincimento che per ripartire le risorse FEASR per il 2021 e 2022 sia necessario confermare i criteri adottati con l’intesa in Conferenza Stato Regioni del 2014 in quanto:

- il criterio storico è coerente con gli obiettivi di cui all’art. 119 della Costituzione laddove sostiene il riequilibrio sociale ed economico del Paese rispetto ad un divario che la crisi Covid ha ulteriormente accentuato;
- le risorse della “transizione” si inseriscono a pieno titolo nella programmazione 2014-2020;
- il criterio storico comunque riflette adeguatamente la missione e gli obiettivi della politica di sviluppo rurale soprattutto per l’importanza che trasferisce al riequilibrio territoriale;

- la stessa Unione europea nell'allocare le risorse della transizione ha operato mantenendo lo status quo;
- il criterio storico incamera in sé tutti i principi della *path dependency* e quindi tutta una serie di aggiustamenti che si sono succeduti nel tempo sulla scorta di sopravvenute esigenze territoriali che si sono stratificate e modellate ai territori che, ad oggi, non appare suscettibile di essere rimpiazzato con pochi e semplici criteri di ripartizione soprattutto se collegati solo ad una specifica agricoltura;
- non esistono le condizioni per tornare sull'accordo del 2014 a meno che la discussione non si allarghi ad un più generale ragionamento sull'intera Politica Agricola Comune;
- le modifiche ai criteri di riparto del FEASR senza intervenire sui tassi di cofinanziamento nazionali provocherebbe ulteriori distorsioni in termini di possibilità offerte ai vari territori per implementare efficaci politiche di sviluppo rurale. Peraltro, potrebbe non essere fattibile stante le risorse messe a disposizione dal governo per il cofinanziamento nazionale dei PSR;
- anche i fondi del NG sono distribuiti con gli stessi criteri delle risorse FEASR, anzi con una maggiore attenzione alle ragioni del riequilibrio.

Per la Regione Basilicata

f.to Francesco Fanelli

Per la Regione Calabria

f.to Gianluca Gallo

Per la Regione Campania

f.to Nicola Caputo

Per la Regione Puglia

f.to Donato Pentassuglia

Per la Regione Sicilia

f.to Toni Scilla

Per la Regione Umbria

f.to Roberto Morroni