

LUIGI PELLICCIA¹

Il programma di sviluppo rurale della Regione Toscana quale ambito strategico per una crescita equa e sostenibile

¹ Università di Siena

Mi unisco anch'io al ringraziamento agli organizzatori dell'evento e, in particolare, alla prof.ssa Carmignani, il cui invito ho accolto con molto interesse e piacere.

Nella scelta del tema assegnatomi abbiamo provato a trovare un argomento il più contestualmente allineato al titolo dell'evento che, dal suo canto, si pone già ampiamente all'interno delle sempre e forse anche più attuali tematiche riferite ai finanziamenti alla (nuova) agricoltura, con ogni correlato e sotteso riflesso fiscale e tributario, con un inevitabile sguardo, appunto, alle previsioni e attuazione del PNRR, a sua volta in buona misura legato alla PAC.

Ho ascoltato con molto interesse sia l'introduzione della prof.ssa Carmignani, sia degli illustri relatori che mi hanno preceduto, i quali mi hanno fornito un adeguato *assist* per il tema che mi è stato chiesto di trattare.

I. ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Prima di entrare più approfonditamente nel tema assegnatomi, ritengo utili alcune considerazioni preliminari, facendo sin da subito rilevare che l'agricoltura è sicuramente al centro della strategia per la rivoluzione ambientale – tra pratiche sostenibili e innovazione tecnologica – tanto che, nel PNRR, una particolare attenzione viene riservata al settore, sia in termini diretti, sia indirettamente, tra di loro in un contesto di correlazione.

Non indifferenti in materia appaiono le modifiche che la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 ha apportato, integrandoli *in parte qua*, agli artt. 9 e 41 della Costituzione, nei quali è stata inserita la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Tra l'altro, nel settore agricolo è già da tempo in corso una rivoluzione tecnologica che, specie negli ultimi anni, è proseguita nonostante la non indifferente incidenza derivante dalla (seppur superata) emergenza pandemica da Codiv-19, sulla spinta prevalentemente derivante dalla sostenibilità.

2. IL CONTESTO AGRICOLO

L'agricoltura, com'è noto, è un settore produttivo che, per sua natura e fin dalle sue origini – anche attraverso una costante evoluzione delle tecniche, ma sempre con esigenze di investimento, logiche di incertezza e differimento dei risultati produttivi –, ha richiesto una cura particolare agli strumenti e alle tipologie di finanziamento. Le ragioni storiche di questa esigenza si rintracciano nelle caratteristiche strutturali dell'attività primaria.

La produzione agricola è tradizionalmente più lunga di quello di altri settori per essere legata a ritmi biologici non completamente alterabili e soggetta agli effetti nefasti e, purtroppo, sempre più attuali dei cambiamenti climatici; di conseguenza, anche i tempi di riproduzione del capitale investito sono più lunghi da maturare.

E ancora, in agricoltura vi è la difficoltà e, spesso, impossibilità di governare i prezzi dei prodotti agricoli, sovente dettati dal mercato diretto sempre più dalle grandi catene commerciali, soprattutto laddove l'offerta è fornita da piccole e medie imprese che si rivelano, dunque, *price takers*.

Si tratta di dati oggettivi e strutturali che hanno segnalato da molti decenni la singolarità dei problemi finanziari degli agricoltori, concentrati sulla necessità di garantire una maggiore stabilità all'attività e competitività con altri settori.

L'Inps ha recentemente pubblicato l'Osservatorio sul mondo agricolo per il 2024, secondo il quale il mondo agricolo italiano dimostra una significativa resilienza e crescita, con circa 168mila aziende agricole e oltre 1 milione di operai.

Si registra un aumento della manodopera agricola dipendente, con 1.019.177 lavoratori, in crescita del 2,4% su base annua; questo incremento è particolarmente pronunciato nel Nord Italia, dove i numeri indicano un aumento del 5,1%, e al Centro, con un incremento del 6,1%.

Si evidenzia anche che il comparto affronta una fase di riorganizzazione della base produttiva, con un calo dell'1,1% nel numero delle imprese attive.

Nel 2024, sono circa 414.746 i lavoratori agricoli autonomi, in calo dell'1,9% rispetto all'anno precedente, in parte a causa dell'uscita per pensionamento.

La predominanza di coltivatori diretti, coloni e mezzadri, che rappresentano l'88,6% del totale degli autonomi, sottolinea la necessità di un rinnovamento generazionale per sostenere la vitalità del settore.

È importante notare che il 30,2% degli operai agricoli è rappresentato da donne, sebbene si registri una lieve diminuzione rispetto al 2023.

Il settore agricolo italiano dimostra quindi di sapersi adattare e innovare, prestando particolare attenzione all'equilibrio tra nuove assunzioni e il *turnover* della forza lavoro.

Le prospettive rimangono positive, a patto di rafforzare l'innovazione, le competenze e la formazione dei lavoratori, garantendo così una crescita sostenibile e inclusiva.

3. LE POLITICHE EUROPEE DELLO SVILUPPO RURALE

Garantire l'approvvigionamento stabile di alimenti a prezzi accessibili, salvaguardare il reddito degli agricoltori, tutelare l'ambiente e preservare i territori; sono questi i principali obiettivi che sono perseguiti in Europa dalla nuova PAC 2023-2027.

La PAC rappresenta l'insieme delle regole che l'U.E. si è attribuita, riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri e costituisce, peraltro, una delle principali voci di spesa del bilancio dell'Unione.

Il sostegno europeo alla produzione agricola dei Paesi della Unione avviene attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono finanziate dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), e gestite dagli Stati membri.

Per sostenere gli agricoltori nella duplice sfida di produrre alimenti e contemporaneamente salvaguardare la biodiversità la Commissione europea ha presentato la comunicazione *Una strategia "dal produttore al consumatore"* (*Farm to fork strategy – F2F*), insieme alla comunicazione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*. Entrambe le strategie sono centrali nell'ambito del Green Deal, l'insieme di interventi volti a rafforzare l'ecosostenibilità dell'economia dell'Unione europea nella prospettiva di azzerare le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050. La strategia si prefigge diversi obiettivi al 2030 concernenti la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi e della perdita dei nutrienti, la riduzione delle sostanze antimicrobiche, il miglioramento del benessere degli animali e la valorizzazione dell'agricoltura biologica.

Lo sviluppo rurale costituisce il "secondo pilastro" della PAC e rafforza il "primo pilastro" delle misure di sostegno al reddito e di mercato, potenziando

la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali. La PAC contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali attraverso tre obiettivi a lungo termine: 1. promuovere la competitività del settore agricolo e forestale; 2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; 3. realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, ad esempio creando e sostenendo posti di lavoro.

Com'è noto, le misure di sviluppo rurale sono disciplinate dagli articoli da 69 a 78 del regolamento sui piani strategici della PAC (il n. 2021/2115), che prevede otto tipi di interventi dedicati allo sviluppo rurale:

1. gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione (art. 70);
2. i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (art. 71);
3. i pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori (art. 72);
4. il sostegno agli investimenti (art. 73);
5. il sostegno per aiutare i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori ad avviare nuove imprese rurali (art. 75);
6. gli strumenti di gestione del rischio di cui all'art. 76;
7. la cooperazione beneficia del sostegno di cui all'art. 77;
8. le misure riguardanti lo scambio di conoscenze e la diffusione di informazioni (art. 78).

Dal 2023 le azioni di sviluppo rurale rientrano nel quadro dei piani strategici nazionali della PAC, con ciò implicando che ciascun Paese dell'UE elabori un piano strategico della PAC che combini finanziamenti per il sostegno al reddito, allo sviluppo rurale e misure di mercato. Nel definire i loro piani strategici, i paesi dell'UE contribuiscono agli obiettivi specifici della PAC attraverso un pacchetto di misure politiche di ampio respiro messo a disposizione dalla Commissione, che può essere modellato in funzione delle esigenze e delle capacità nazionali.

In particolare, il sostegno alle misure di sviluppo rurale nell'ambito della PAC dovrebbe aiutare i settori agricolo e agroalimentare a compiere progressi verso il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo e a raggiungere traguardi ambiziosi in linea con le nuove strategie sulla biodiversità e "Dal produttore al consumatore". Può inoltre contribuire alla nuova visione a lungo termine per le zone rurali aiutando le PMI rurali non agricole ad avviare o sviluppare le loro attività.

Il sostegno allo sviluppo rurale di cui agli artt. 70, 71 e 72 del regolamento sui piani strategici della PAC è subordinato al rispetto dei requisiti di condizionalità.

La dotazione di bilancio per le misure di sviluppo rurale per il periodo 2021-2027 ammonta a circa 102 miliardi di euro, pari al 26,4 % degli impegni totali della PAC.

A seguito di una consultazione pubblica e di diverse iniziative di rete che hanno coinvolto i portatori di interessi e le comunità rurali, nel 2021 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dal titolo *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*. Tale visione comprende un patto rurale che fornisce un quadro per la cooperazione tra le autorità pubbliche, la società civile, le imprese, il mondo accademico e i cittadini a livello dell'UE, nazionale, regionale e locale, nonché un piano d'azione rurale. Propone inoltre la creazione di un osservatorio rurale e definisce piani per un meccanismo di “verifica rurale” al fine di valutare l'impatto delle principali iniziative legislative dell'UE sulle zone rurali.

Nel marzo 2024 la Commissione ha pubblicato una relazione dal titolo *La visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: risultati principali e vie da seguire*, che attua l'impegno assunto nella comunicazione definendo la visione a lungo termine di fare il punto sulle azioni realizzate e di fornire una «serie di riflessioni sui possibili orientamenti per maggiore azione di sostegno e di finanziamento per le zone rurali, così come le vie da seguire, (...) basata sull'attuazione del piano d'azione rurale dell'UE».

Gli obiettivi specifici che sono perseguiti dalla nuova PAC sono: garantire un reddito agricolo sufficiente, aumentare la competitività e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, sostenere il ricambio generazionale e sviluppare aree rurali dinamiche, agire per contrastare i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente con uso sostenibile di suolo, acqua e aria, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità, proteggere la qualità dell'alimentazione e la salute.

Questi obiettivi chiave costituiscono la base sulla quale i Paesi membri dell'UE hanno elaborato i loro Piani strategici nazionali (PSN).

Il Piano strategico italiano della PAC 2023-27 è stato approvato il 2 dicembre 2022 e concentra tutti gli strumenti finanziabili attraverso il FEAGA e il FEASR in un unico documento di programmazione a livello nazionale, volto a delineare una strategia unitaria per il settore agricolo, agro-alimentare e forestale italiano. Le risorse a disposizione del settore agro-alimentare e forestale e delle aree rurali ammontano a circa 37 miliardi di euro in 5 anni, di cui 28 miliardi circa a valere sul bilancio UE e circa 9 miliardi a valere sul finanziamento nazionale.

Una delle principali novità della nuova programmazione vede nel miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro un elemento centrale per ridare competitività al comparto e rivitalizzare il tessuto socioeconomico dei territori rurali.

Il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione e finanzia il contributo agli interventi di sviluppo rurale.

Le sei priorità del FEASR sono le seguenti: 1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali; 2. potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste; 3. favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; 4. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente ai cambiamenti climatici nel settore agroalimentare e forestale; 5. preservare, ripristinare, e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura ed alle foreste; 6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali.

I singoli Paesi della UE definiscono, poi, i programmi relativi alle priorità e agli aspetti specifici prescelti, nonché la strategia per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Una volta individuati obiettivi e strategie accedono ai finanziamenti del FEASR attraverso i PSR, ossia i Programmi di sviluppo rurale che, se approvati, sono cofinanziati dai singoli Stati membri e possono essere elaborati su base nazionale e/o su base regionale.

4. IL PSR DELLA REGIONE TOSCANA

Entrando più incisivamente sul tema della relazione affidatami, non posso che partire dal contesto che ci occupa.

Preliminarmente va evidenziato che la Toscana è caratterizzata da un ecosistema naturale, paesaggistico e agricolo che rappresenta un elemento centrale dell'identità e della cultura regionale e del suo sviluppo economico presente e futuro. La Regione ha da sempre perseguito nelle sue politiche la valorizzazione del ruolo positivo che le attività agricole e forestali possono esercitare per la tutela delle risorse idriche, della biodiversità, la conservazione del paesaggio e la riduzione dell'impatto ambientale.

Tra l'altro, esiste un rapporto strettissimo tra equità e sostenibilità per e nella crescita del settore agricolo e la Regione Toscana, con il suo PSR, proseguendo in quella per certi versi innata propensione per il settore primario,

ha confermato di essere sempre molto attenta a tutte le sottese e correlate dinamiche e tematiche.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Toscana, ora integrato nel nuovo Complemento di Sviluppo Rurale (CSR) 2023-2027, mira a una crescita equa e sostenibile delle aree rurali, attraverso interventi che promuovono la competitività, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo socio-economico.

Il programma supporta le imprese agricole, l'innovazione, la gestione sostenibile delle risorse, l'inclusione sociale e il rilancio delle aree rurali meno "dinamiche", attraverso un approccio integrato e la cooperazione con gli attori locali e la Regione.

Tre quindi gli obiettivi principali: a. la competitività agricola (incentivare l'innovazione e l'efficienza delle aziende agricole per aumentarne la redditività); b. la sostenibilità ambientale (promuovere pratiche sostenibili, l'efficienza delle risorse e la resilienza ai cambiamenti climatici); c. lo sviluppo rurale (supportare l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle aree rurali).

Con Delibera n. 1057 del 28 luglio 2025, la Regione Toscana ha approvato la versione 6.0 del Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027 (la versione 5.0 era stata approvata il 27 dicembre 2022).

Il CSR Toscana 2023-2027 declina a livello regionale il Piano strategico nazionale della Pac 2023-2027, dare una risposta più efficace ed efficiente ai fabbisogni regionali nell'attuazione degli interventi previsti. Fornisce le indicazioni necessarie all'attuazione della strategia nazionale a livello regionale, assicurando l'attuazione degli interventi, sulla base delle priorità regionali e di uno specifico cronoprogramma dei bandi in uscita.

La dotazione finanziaria del CSR Toscana 2023-2027 è pari a quasi 749 milioni di euro con le seguenti percentuali di cofinanziamento regionale, nazionale ed europeo:

- 17,79% di fondi regionali;
- 41,51% di fondi nazionali;
- 40,70% di fondi europei e, nello specifico, del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR).

I 50 interventi attivati nella regione per lo sviluppo rurale riguardano quattro tematiche:

1. l'ambiente;
2. gli investimenti;
3. la cooperazione;

4. la conoscenza.

Nello specifico, prevedono:

- interventi a capo/superficie: premi/pagamenti compensativi;
- investimenti;
- interventi per la cooperazione;
- sistema della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura (*Akis - Agricultural Knowledge and Innovation System*).

La strategia per lo sviluppo del sistema agricolo, agroalimentare, forestale e delle aree rurali della Regione Toscana si colloca in maniera fattiva e coerente in tale contesto politico e programmatico, nell'ambito della PAC nazionale e delle scelte e delle priorità europee, nazionali ed internazionali per lo sviluppo sostenibile (tra cui la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile) e nell'ottica della complementarità con gli altri Fondi e strumenti di investimento europei come il *Recovery Fund* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e di integrazione con le altre politiche e piani europei e nazionali d'interesse per le politiche agricole.

Tra l'altro la Regione Toscana ha definito sin dal 2020 la propria strategia per lo sviluppo rurale nelle more della revisione del PSN per la PAC.

Questo Quadro Strategico Regionale per uno sviluppo sostenibile ed equo ha individuato sia le principali questioni rilevanti per le politiche di sviluppo (ambientale, demografica e tecnologica), sia le linee direttrici generali e gli ambiti di intervento prioritari su cui costruire i singoli strumenti operativi del suo successivo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027, così disegnando la strategia unitaria ed integrata che sta alla base dei suddetti strumenti e rappresenta la cornice di riferimento per l'impostazione e l'elaborazione dei futuri programmi operativi regionali della Regione Toscana.

Nello specifico è un documento che si lega e integra con il resto delle priorità regionali e, a livello settoriale, dai seguenti piani e strategie specifiche che si pongono in raccordo ed in complementarità con le politiche agricole: a) la Strategia Toscana *Carbon Neutral* (che individua azioni volte a raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione totale entro il 2050); b) la Strategia regionale per la Biodiversità; c) il Piano regionale per l'economia circolare; d) il Patto per il clima; e) la Strategia per la bioeconomia; f) la Strategia per le aree interne (SNAI); g) la *Smart Specialisation Strategy*.

5. CONCLUSIONI

Alcune considerazioni finali.

Partendo dall'idea che costituisca essa stessa un fattore di competitività delle aziende e della filiera, la sostenibilità è sicuramente uno stimolo strategico per creare un'immagine solida e credibile delle imprese, costruire valore nel lungo periodo, ridurre i costi, accedere a nuovi mercati, gestire al meglio i rischi, avere dipendenti efficienti e soddisfatti.

Altro fattore di competitività è la qualità delle produzioni e, quindi, è senz'altro opportuno che i processi produttivi attivati dalle imprese siano in grado di valorizzare le peculiarità delle produzioni agroalimentari toscane basate su risorse specifiche locali di tipo fisico (quali razze o varietà locali) o antropico (quali *know how* e culture gastronomiche e alimentari locali fra cui i prodotti agroalimentari tradizionali toscani).

Queste produzioni, derivanti dal loro forte legame con il territorio (produzioni tipiche e di qualità certificata, agricoltura biologica), anche note a livello internazionale, possono senza dubbio favorire percorsi di sviluppo rurale territoriale e di diversificazione, come, ad esempio, le filiere corte).

La diversificazione rurale e delle aziende agricole è all'evidenza essenziale anche per il riequilibrio delle opportunità occupazionali, valorizzando la presenza femminile nei territori e nell'attività agricola e per i processi di inclusione sociale finalizzati ad offrire ospitalità e coinvolgimento nelle attività per soggetti in difficoltà (la c.d. agricoltura sociale).

RIASSUNTO

L'agricoltura è sicuramente al centro della strategia per la rivoluzione ambientale – tra pratiche sostenibili e innovazione tecnologica – tanto che, nel PNRR, una particolare attenzione viene riservata al settore, sia in termini diretti, sia indirettamente, tra di loro in un contesto di correlazione. Il sostegno europeo alla produzione agricola dei Paesi della Unione avviene attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono finanziate dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), e gestite dagli Stati Membri. Lo sviluppo rurale costituisce il “secondo pilastro” della PAC e rafforza il “primo pilastro” delle misure di sostegno al reddito e di mercato, potenziando la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali. La PAC contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali attraverso tre obiettivi a lungo termine: la promozione della competitività del settore agricolo e forestale; la garanzia di una gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; la realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, ad esempio creando e sostenendo posti di lavoro. Ed è in questo contesto che si inseriscono gli interventi del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Toscana, sempre attenta agli aspetti legati ad una crescita equa e sostenibile.

ABSTRACT

Agriculture is undoubtedly at the heart of the strategy for the environmental revolution—between sustainable practices and technological innovation—so much so that the PNRR places particular emphasis on the sector, both directly and indirectly, in a context of interconnectedness. European support for agricultural production in EU countries is provided through the provision of aid, grants, and premiums to producers. These payments are financed by the EAGF (European Agricultural Guarantee Fund) and the EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) and managed by the Member States. Rural development constitutes the “second pillar” of the CAP and reinforces the “first pillar” of income and market support measures, enhancing the social, environmental, and economic sustainability of rural areas. The CAP contributes to the sustainable development of rural areas through three long-term objectives: promoting the competitiveness of the agricultural and forestry sectors; ensuring sustainable management of natural resources and climate action; and achieving balanced territorial development of rural economies and communities, for example by creating and supporting jobs. And it is in this context that the interventions of the Tuscany Region’s Rural Development Programme fit in, always attentive to aspects related to fair and sustainable growth.