



Audizione informale
di rappresentanti delle organizzazioni agricole
nell'ambito dell'esame della proposta di
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR

presso le

Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione Europea del Senato della Repubblica

(1° marzo 2021)

- **INTRODUZIONE**

Prima di entrare nel merito della rilevante tematica oggetto dell'odierna audizione, si intendono ringraziare i Presidenti Daniele Pesco e Dario Stefano, tutti i Componenti della commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione Europea per aver promosso l'odierno confronto su una tematica di fondamentale rilevanza per il futuro del comparto primario e dell'economia del Paese, quale è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR.

Il *Recovery Plan*, come noto, su cui si è iniziato a ragionare a giugno 2020 con una serie di incontri che hanno coinvolto i rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali, è lo strumento attraverso il quale accedere ai fondi dello Strumento per il Recupero e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility-RRF*), abbreviato impropriamente come *Recovery Fund*, che vale 672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di euro per i prestiti e 312,5 miliardi di euro per le sovvenzioni e che rappresenta la parte centrale del pacchetto del *Next Generation EU-NGEU*.

Ai fondi del *Next Generation EU-NGEU*, programma temporaneo straordinario per sostenere e accelerare la ripresa dell'economia comunitaria dopo l'emergenza Coronavirus che mette sul piatto 750 miliardi di euro, si andranno ad aggiungere i 1074,3 miliardi di euro stanziati con il Quadro Finanziario Pluriennale-QFP 2021-27 (*Multiannual Financial Framework-MFF*), il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea approvato dopo mesi di triloghi e dopo intense trattative, il cui capitolo più significativo in termini di risorse è la Politica Agricola Comune-PAC, che metterà a disposizione degli Stati Membri 336,4 miliardi di euro¹.

Il *Recovery Plan*, ovvero il piano organico e strutturato di riforme per definire le modalità di spesa dei fondi del *Next Generation EU*, è stato prima oggetto dei confronti dedicati al tema "Progettiamo il Rilancio" e poi sviluppato nell'ambito di diverse versioni e bozze del PNRR. L'Italia, cui spetta la fetta più consistente del *Recovery Fund*, pari a 209 miliardi di euro, dei quali circa 2,4 miliardi di euro destinati all'agricoltura, sta lavorando a un PNRR che, dopo l'approvazione e il definitivo varo da parte del Parlamento, dovrà essere presentato alla Commissione europea per avviare il processo che porterà allo stanziamento dei fondi, che andranno spesi entro il 2026.

Delle sei missioni previste nel corposo Piano, due sono quelle che interessano maggiormente il settore agricolo: la prima, che riguarda la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività e la

¹ Tutte le cifre sono espresse a prezzi 2018 – le risorse riferite alla PAC non includono il contributo del NGEU allo sviluppo rurale che aggiunge 7,5 miliardi per i primi due anni del periodo 2021-2027.

cultura, cui vengono destinati 48,7 miliardi di euro; la seconda, incentrata sulla rivoluzione verde e sulla transizione ecologica, con una dotazione 74,3 miliardi di euro.

Un intervento della prima missione è denominato agricoltura digitale basata su tecnologie cloud e *(near) real time*, con sistemi *blockchain* e servizi decentralizzati input/output, che consentiranno il collegamento tra Amministrazioni e tra queste e le aziende agricole di tutto il territorio nazionale. L'intervento sembra ambizioso e dovrebbe portare all'adozione di modelli per la valutazione delle politiche agricole e a un rapporto più diretto tra imprese e PA.

Una linea d'azione della seconda missione è dedicata all'agricoltura sostenibile e prevede iniziative per la competitività la riqualificazione energetica e la capacità logistica del comparto agricolo italiano. I singoli interventi compresi in questo capitolo mirano all'efficientamento energetico, all'isolamento termico e alla coibentazione degli immobili adibiti a uso produttivo nel settore agricolo e zootecnico al fine di ridurre le emissioni di gas climalteranti.

Sempre nell'ambito della linea d'azione agricoltura sostenibile, è stato concepito un piano per la logistica del comparto agricolo che si sostanzia in contributi a favore delle aziende per abbassare l'impatto ambientale del sistema dei trasporti, migliorare la capacità di stoccaggio delle materie prime agricole, la capacità logistica dei mercati all'ingrosso e far esprimere il potenziale in termini di export delle piccole e medie imprese agro alimentari italiane.

Una linea d'azione non specifica per il settore primario intende invece attuare delle misure per la promozione e la crescita della produzione dell'energia rinnovabile. In tale ambito sono previsti incentivi per l'autoproduzione collettiva di energia elettrica rinnovabile e per l'autoconsumo individuale. Inoltre, saranno programmate azioni di supporto per favorire la transizione dal biogas per uso elettrico al biometano da destinare al trasporto.

All'interno della missione sulla rivoluzione verde e sulla transizione ecologica, alla componente della tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica sono assegnati 9,4 miliardi di euro. Rientrano in questo contesto gli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico, per l'incremento della resilienza agli eventi climatici estremi, la promozione dell'utilizzo sostenibile della risorsa idrica e gli investimenti per la forestazione e la tutela dei boschi. Nel Piano, inoltre, sono contenuti gli obiettivi della messa in sicurezza della rete idrica, della riduzione degli sprechi e il potenziamento della capacità progettuale dei Consorzi di bonifica, anche attraverso centrali di progettazione regionali. Tra i progetti contemplati nel programma c'è quello relativo alla realizzazione di invasi e la gestione sostenibile delle risorse idriche, anche a finalità irrigue.

In tema di capacità logistica del comparto agricolo, non si può mancare di ricordare come l'agricoltura paghi un atavico scotto in termini di competitività rispetto alle produzioni europee ed extraeuropee, dovuto in parte anche al significativo *gap* in termini di infrastrutture immateriali (banda larga) e materiali (viabilità primaria e secondaria, ferrovie e reti tecnologiche), ma anche dal punto di vista degli hub commerciali portuali e aeroportuali, dai quali passano le merci e i prodotti agricoli; tale *gap*, particolarmente sentito nel Meridione del Paese, va poi a sommarsi all'elevato costo delle materie prime, in modo particolare dei prodotti energetici come il gasolio, utilizzato per l'autotrazione dei mezzi agricoli e per il riscaldamento delle serre, e dell'energia elettrica.

Da una recente ricerca realizzata da Nomisma, infatti, è emerso con chiarezza come nel nostro Paese ci sia una bassissima intermodalità nella movimentazione di merci.

Il trasporto su strada spicca rispetto ad altre modalità di trasporto (ferroviario e navale), con un'incidenza superiore alla media UE (quasi 120 miliardi di tonnellate-chilometro movimentate su ruota nel 2017, pari al 86% del totale, rispetto al 76% dell'UE), ma in linea con competitor internazionali come la Francia, e inferiore alla Spagna (95%). Nonostante l'Italia rimanga al sesto posto per volumi agrifood movimentati in UE (oltre 30 miliardi di tonnellate-chilometro), il peso relativo appare ancora limitato rispetto ad altri competitor (Spagna, Francia e Polonia per i prodotti agricoli e Polonia, Germania e Spagna per i prodotti alimentari).

Il sistema infrastrutturale è quindi indispensabile per raggiungere una maggiore efficienza della movimentazione interna di merci (a causa della discrasia tra le aree specializzate nella produzione di determinati beni agroalimentari rispetto al bacino di trasformazione e consumo), ma anche nel raggiungimento di mercati più lontani e promettenti: i fattori che influiscono sono molteplici, includendo sia le infrastrutture fisiche (trasporti) ma anche immateriali (digitali).

Per quanto riguarda la dotazione di infrastrutture fisiche, l'Italia è all'undicesimo posto in UE per presenza di reti fisiche, mentre in termini di quelle digitali, l'Italia sconta ancora un divario rispetto ai competitor europei: le famiglie che accedono ad internet sono l'81%, contro un'incidenza media europea dell'87%. Il quadro relativo alle aree rurali conferma le lacune in termini di infrastrutture digitali, con il 77% delle famiglie (contro l'82% medio in UE) cui è garantito l'accesso ad Internet.

- **L'AGRICOLTURA NEL PNRR**

La strategicità dell'agricoltura all'interno del PNRR è stata più volte confermata da illustri esponenti di Governo, anche se purtroppo non trova il giusto riscontro nei fondi stanziati per i capitoli del testo afferenti al comparto primario.

L'impianto del testo - secondo quanto affermato da rappresentanti del governo - avrà tra i suoi obiettivi quello di rilanciare l'intero comparto primario e accompagnare la filiera agricola sulla strada della riconversione a partire dai progetti dell'agricoltura 4.0.

Il "cuore agricolo" del PNRR si basa, infatti, su un impianto strategico ancorato a tre parole chiave: visione, coraggio, scommessa, indicando una vera e propria *policy* per garantire al sistema agroalimentare nazionale quelle leve che lo possano sostenere nel riposizionamento evidenziando una semplice verità: futuro verde e agricoltura sono strettamente interconnessi. Per tali ragioni, il Mipaaf ha elaborato un parco progetti per un ammontare di circa 17 miliardi di euro. Altre proposte sono invece confluite nelle schede progettuali di cui sono capofila altri Ministeri, come quello sulla banda larga nelle aree rurali, capofila Mise, quello sul recupero dei borghi rurali, capofila Mibact, quello sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi ai cittadini, capofila Ministero dell'innovazione, quello sui progetti di osservazione della terra, Capofila Presidenza del Consiglio.

Tre saranno, in sostanza, i macro-obiettivi agricoli che il PNRR intende perseguire, ovvero: la competitività del sistema alimentare; la produzione energetica da fonti rinnovabili e al tempo stesso la riduzione delle emissioni e il miglioramento della sostenibilità dei processi produttivi; il miglioramento della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione del dissesto idrogeologico.

Va sottolineato, a tal proposito, il legame inscindibile tra le politiche di sostenibilità e il ruolo dell'agricoltura, con particolare attenzione alle condizioni della filiera alimentare, al piano per la logistica e l'innovazione del settore alimentare, al parco Agrisolare, agli investimenti sulla tutela del territorio e della risorsa idrica. Particolare importanza assumono gli interventi per le innovazioni nella meccanizzazione e negli impianti di molitura. La riduzione delle emissioni e degli input più impattanti nel settore agricolo è realizzabile solo accelerando l'introduzione delle innovazioni tecnologiche e dei sistemi di agricoltura di precisione. L'agricoltura, infatti, è un settore strategico per il raggiungimento degli obiettivi climatici e per l'attuazione dell'economia circolare, anche se le misure attualmente previste dal Piano non appaiono sufficienti a realizzare il progetto di transizione agroecologica di cui l'agricoltura italiana dovrebbe rendersi protagonista.

In conclusione, se al comparto agricolo è dedicata nel PNRR una specifica “componente”, come accade solo per altre due attività economiche, e cioè il turismo e la logistica, cionondimeno questo fatto non va interpretato come una preclusione a poter prevedere nelle “missioni” trasversali specifici interventi indirizzati anche al primario e alle imprese agricole.

E quindi, ad esempio, nel campo della gestione dei fondi per la promozione delle filiere industriali e dell'internazionalizzazione, ma anche degli incentivi per la ricerca e l'innovazione, per la digitalizzazione, degli interventi per un nuovo assetto del settore turistico e della cultura 4.0 anche con la valorizzazione delle aree interne dei borghi e delle dimore storiche, sino alla logistica e alla gestione del territorio e alla forestazione; in tutti questi ambiti si deve prevedere un adeguato spazio per il settore primario considerata la sua rilevanza. Interessante anche la scelta di destinare (v. dopo) 1 miliardo di euro a valere del fondo per lo sviluppo rurale favore della gestione sostenibile delle foreste.

- **LA POSIZIONE DI COPAGRI**

In premessa non possiamo mancare di rimarcare la contrarietà della scrivente Confederazione per l'allarmante taglio delle risorse destinate al *Green Deal* agricolo nel PNRR, che come noto servirà a definire l'utilizzo dei fondi del *Recovery Fund*; tale taglio è aggravato dal clima di incertezza che il settore primario sta vivendo.

La pandemia ha riportato in evidenza il valore strategico della sovranità alimentare. Ma, per accrescere la produzione agricola interna, ferma al 75% del fabbisogno nazionale, occorre un programma di investimenti ben più ampio di quello previsto allo stato degli atti.

Nel complesso, la dotazione finanziaria prevista nel PNRR per l'agricoltura reale, al capitolo 2.1, ammonta a 2,5 miliardi di euro, Una dotazione importante ma sottodimensionata rispetto al valore della filiera agroalimentare che rappresenta circa il 15 % del PIL.

Sul fronte PAC, vi è la concessione di 8,07 miliardi di euro a livello UE, che per l'Italia si traducono in 910,6 milioni di euro di risorse finanziarie addizionali a favore dello sviluppo rurale tramite lo strumento di ripresa del *Next generation EU*.

Di quest'ultime risorse addizionali, 269,4 milioni di euro saranno allocati per il 2021 e 641,2 milioni di euro per il 2022 e saranno legate da vincoli di destinazione del 37% degli aiuti a misure

climatico-ambientali e del 55% a investimenti, dando inoltre la possibilità di innalzare fino a 100.000 euro l'aiuto per i giovani agricoltori.

A tale proposito, di un certo interesse appare poi la previsione di destinare nel PNRR 1 miliardo di euro derivante dal FEASR che sono dedicati integralmente alla forestazione. Va comunque chiarito se tali risorse sono in pratica i 910,6 milioni di euro che il NGEU destina ai PSR dell'Italia per i primi due anni del periodo di programmazione o se si tratta di una scelta di programmazione diversa che intanto accantona questo importante budget, comunque da integrare con la programmazione regionale, per la gestione forestale sostenibile.

Va inoltre ricordato che a fronte delle risorse destinate al *Next Generation EU*, si registra una riduzione dei fondi destinati alla futura Politica Agricola Comune-PAC, che comporterà una riduzione consistente in termini reali degli interventi a favore delle imprese agricole italiane.

Non bisogna, infatti, perdere l'opportunità concessa dall'Unione Europea di spendere questi fondi con progetti veramente indirizzati al rilancio del comparto già dal 2021. Per raggiungere questo traguardo è però necessario compiere delle scelte immediate così da non aggravare ulteriormente la situazione di un settore già duramente provato dall'emergenza pandemica.

Per far avanzare la produzione interna e la sostenibilità ambientale, occorre puntare sugli investimenti delle imprese del settore, al fine di generare una modernizzazione diffusa che consentirà alle imprese stesse di essere più competitive sui mercati internazionali.

Un ruolo centrale va dato alla ricerca scientifica per il contributo che è in grado di assicurare per una valida transizione ecologica, ma anche l'introduzione di nuove tecnologie. Insieme alla ricerca occorre potenziare il sistema di formazione dei nuovi agricoltori e soprattutto dei tecnici che accompagneranno le imprese durante la fase della transizione tecnologica ed ecologica.

Viceversa, con i tagli all'agroalimentare operati tra una bozza e l'altra del PNRR, si ferma la decisa svolta verso la rivoluzione verde in atto nel Paese che rappresenta l'obiettivo degli stessi fondi comunitari.

Per tali ragioni, ci sembra opportuna oggi più che mai, una espansione e non una contrazione della crescita sostenibile dalle filiere produttive, dagli invasi nelle aree interne per risparmiare l'acqua alla chimica verde e alle bioenergie per contrastare i cambiamenti climatici.

l'Italia può contare su una fondamentale risorsa, ma deve investire per superare le fragilità presenti, difendere la sovranità alimentare e ridurre la dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento in un momento di grandi tensioni internazionali.

Rischiamo di non valorizzare nei progetti il nostro potenziale agricolo ed alimentare, che rappresentano a tutti gli effetti una realtà di primato a livello europeo e internazionale.

Ribadiamo che l'agricoltura durante la pandemia non si è mai fermata e ha garantito l'approvvigionamento alimentare della popolazione, non facendo mai mancare beni essenziali nonostante le molteplici criticità. Bisogna ripartire con l'agroalimentare che ha dimostrato resilienza di fronte alla crisi e può offrire con la rivoluzione verde un milione di preziosi posti di lavoro green nei prossimi anni.

Sotto il profilo sostanziale, considerati gli impegni assunti dall'Unione europea con la Strategia europea sulla biodiversità per il 2030, bisogna avere consapevolezza che per voltare pagina e incamminarsi realmente sulla strada della resilienza e della sostenibilità non si può prescindere da un grande programma sulla biodiversità.

- **LE PROPOSTE DI COPAGRI**

In via preliminare, non possiamo sottacere la necessità che il PNRR venga migliorato ulteriormente dal Parlamento, chiarendo quale sarà la Governance, quale sarà il cronoprogramma per la realizzazione delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi elencanti, quali saranno le modalità d'ingaggio per consentire alle imprese di offrire il proprio apporto, imprescindibile, per rilanciare lo sviluppo del nostro Paese.

Ad avviso della scrivente Confederazione, è fondamentale avviare quanto prima il confronto sul PNRR in sede parlamentare e ministeriale attraverso la convocazione al Mipaaf di una apposita cabina di regia finalizzata alla costruzione di un Piano Nazionale, più volte annunciato ma tuttora inesistente, in mancanza del quale risulta alquanto complesso andare a definire nel dettaglio gli interventi da andare a inserire nel suddetto Piano.

Seguendo tale ragionamento, e a livello più generale, può essere strategico considerare il Piano Nazionale in un'ottica d'insieme per consentire il rilancio dei territori dal punto di vista sociale, economico e ambientale, valorizzandone la dimensione rurale con l'agricoltura chiamata a svolgere un ruolo di protagonista attiva del processo.

Possono essere ricondotte a tale ambito tutte quelle linee progettuali “trasversali” e di sistema orientate a consolidare e sviluppare relazioni tra agricoltura, turismo e cultura, ma anche sanità, istruzione e servizi sociali. In tal senso, infatti, l’ammodernamento del sistema infrastrutturale in una logica “intermodale”, che possa agevolare la mobilità dei cittadini e delle merci dalle aree rurali verso quelle urbane e viceversa, rappresenta un possibile intervento riconducibile a tale ambito.

Secondo Copagri, inoltre, è necessario reintrodurre nel PNRR un intervento specifico, originariamente previsto e poi espunto, denominato “Forestazione e tutela dei boschi”, dedicato a mitigare i rischi legati al dissesto idrogeologico e al cambiamento climatico. Tale intervento sarebbe fondamentale per poter prevedere risorse destinate a: azioni estensive di gestione forestale sostenibile su superfici sottoposte a vincolo idrogeologico; interventi di manutenzione e sistemazione straordinaria delle opere di idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana; interventi di prevenzione degli incendi boschivi e di ricostituzione e restauro di aree forestali degradate; interventi di manutenzione del territorio rurale, dei canali e della rete idrica minore. Non deve essere dimenticato che la forestazione è importante anche in termini economici per i crediti di carbonio, per i quali ancora non esiste una normativa nazionale definita.

Si tratta di investimenti che, generando un indotto importante di professionalità e PMI al servizio dell’ambiente, rappresenterebbero un volano per la ripresa economica delle aree montane e collinari del nostro Paese e di resilienza per l’economia di quelle zone. Lungo tale ragionamento, risulta altrettanto strategico incentivare il recupero e la ristrutturazione di immobili rurali e terreni, in un’ottica produttiva, abitativa, turistica, paesaggistica e di riordino del sistema fondiario.

Non vanno dimenticati, poi, i settori della pesca e dell’acquacoltura sia nelle acque dolci che nelle acque salmastre, così come il ruolo della gestione del territorio per la regimazione delle acque incanalate nelle vasche di allevamento naturali.

È inoltre necessario incentivare la conversione verso la sostenibilità della nostra agricoltura: serve in tal senso mettere in campo strumenti e soluzioni di ammodernamento e rinnovo della meccanizzazione agricola in linea con le sfide ambientali europee e con la necessità di sostenere la competitività agricola, il valore aggiunto agroalimentare, ma anche la sicurezza sul lavoro.

Parallelamente, bisogna puntare con sempre maggior decisione sulla digitalizzazione delle campagne, su invasi nelle aree interne per risparmiare l’acqua, sulla ricerca che sappia

valorizzare la distintività agricola territoriale, da intendersi in termini di chimica verde e di bioenergie, senza dimenticare interventi specifici sui settori deficitari e in difficoltà, dai cereali all'allevamento fino all'olio di oliva.

Sempre in materia di digitalizzazione, dal lato dei processi produttivi, si rende opportuno qualificare le produzioni agroalimentari con una logica di sistema, attraverso soluzioni di *blockchain* e strumenti di tracciabilità delle filiere intese come sistemi produttivi allargati alle altre realtà economiche diffuse sui territori rurali, quali turismo, artigianato e commercio. Allo stesso modo, sul fronte dei servizi e dell'assistenza tecnica, sono auspicabili interventi per sviluppare soluzioni digitali.

Per realizzare realmente una svolta nella direzione del green e dell'economia circolare, inoltre, occorre sostenere le aziende che vogliono investire con contratti di filiera, portare il *Made in Italy* nei mercati mondiali superando quota 50 miliardi di euro di export, investire sulle aree interne permettendo la saldatura tra agricoltura e recupero del paesaggio, investire sulle infrastrutture irrigue.

Gli obiettivi del PNRR si possono raggiungere lavorando insieme, ma rivedendo alcune questioni di carattere burocratico che potrebbero creare alcune difficoltà nel trasferimento delle risorse. È necessaria altresì una maggiore semplificazione, ma anche sciogliere il nodo degli aiuti di stato. L'attuale struttura normativa, nonostante le deroghe, creerà a breve non poche problematiche per coloro che faranno richiesta di un supporto economico per lo sviluppo di progettualità e migliorare la concorrenza del settore.

- **CONCLUSIONI**

L'agricoltura non è un settore a sé stante nel panorama economico nazionale, europeo e mondiale, ma è un settore integrato e trainante l'economia dei paesi. Per questo, preliminarmente alla valutazione delle priorità e necessità, occorre un piano integrato con risorse prontamente disponibili e destinate al raggiungimento di uno sviluppo strutturale e infrastrutturale, che permetta ai nostri agricoltori di raggiungere il ruolo determinante che meritano.