



Documento di lavoro

**Le scelte nazionali per la definizione del Piano Strategico
Nazionale della PAC 2023-2027**

**Prime indicazioni relative al tavolo di partenariato economico-sociale
del Mipaaf dell'8 settembre 2021**

Prossimi temi da affrontare

Roma, 15 ottobre 2021

Le scelte nazionali per la definizione del PSN della PAC 2023-2027

Prime indicazioni relative al tavolo di partenariato economico-sociale del Mipaaf dell'8 settembre 2021

- Con soddisfazione Confagricoltura registra la partenza definitiva, dopo il primo incontro che risale ormai al 19 aprile 2021, del partenariato che porterà alla definizione delle scelte e quindi della stesura del PSN 2023-2027. Auspichiamo che questa attività di confronto sia ora sempre più intensa e consenta di definire in maniera congiunta le linee strategiche del Piano di attuazione della riforma.

- In questa prima riunione il Mipaaf ha proposto di affrontare essenzialmente due aspetti:
 - o la metodologia per la definizione delle esigenze, che dovrà essere parte integrante del Piano Strategico e
 - o la complessa definizione della "Architettura Verde" con il rilevante ed innovativo capitolo dei cosiddetti "eco-schemi".

L'approccio per tematiche è comprensibile così come è altrettanto chiaro che non si possono in un'unica riunione affrontare i molteplici e complessi aspetti che implicheranno delle scelte. Tuttavia è importante annotare che un accordo su tutto il complesso di attuazione della riforma non potrà che essere raggiunto solo avendo una visione complessiva di tutti gli aspetti sui quali si andrà a decidere.

Questo anche perché tutti gli aspetti sono tra loro interrelati. Solo per fare un esempio, la definizione della condizionalità e degli eco-schemi, va di pari passo con le regole che si individueranno per l'esenzione dai vincoli di condizionalità e con la definizione delle misure agroambientali nello sviluppo rurale e nelle Ocm.

Occorre quindi lavorare con la consapevolezza che è difficile formulare dei giudizi su alcuni specifici aspetti senza definire la impostazione di altri pur rilevanti capitoli. E quindi una valutazione sarà possibile solo quando si andrà a definire un quadro complessivo che determinerà poi un *single undertaking* di tutto il partenariato e non già una decisione volta a volta su questo o quel capitolo di applicazione della riforma. D'altronde i nodi da affrontare non sembrano mancare ed a tal fine è stata prevista in calce a questa nota un elenco dei principali "altri temi da affrontare" che richiedono necessariamente un approfondimento prima di pervenire a qualsiasi valutazione.

- Nel merito delle prime proposte presentate ad avviso di Confagricoltura:

- La definizione delle esigenze sembra in pratica già stata effettuata e proposta nella presentazione che è stata inviata con il lungo elenco di “esigenze” distinte per obiettivi. Mancherebbero la categorizzazione (esigenze “strategiche”, “qualificanti”, “complementari” e infine quelle “marginali”, considerate “di minima rilevanza” rispetto al PSN) e la gerarchia prioritaria delle esigenze di intervento. Oltre che ovviamente la condivisione del quadro.

Lo strumento del questionario informatico proposto per la categorizzazione relativa anche alle varie fasce territoriali appare rigido e poco funzionale alle esigenze.

Per ora si segnalano unicamente i seguenti quattro aspetti che rispetto allo schema proposto necessitano degli adattamenti. In particolare:

- Nella esigenza 1.14 (“Sostegno ai redditi delle aziende agricole...”) si pone enfasi sulle aziende operanti in aree con vincoli naturali che riducono la redditività e che possono limitare l’abbandono. Appare invece necessario integrare questa esigenza indicando come priorità anche *“i settori strategici delle produzioni nazionali, le aziende maggiormente orientate al mercato e/o quelle che garantiscono occupazione”*.
 - Riguardo l’obiettivo generale 2, invece, la esigenza 2.2 che riguarda la riduzione delle emissioni non dovrebbe riportare in riferimento alla estensivizzazione degli allevamenti e comunque prevedere anche altre forme di intervento. Si propone quindi questa formulazione: *“2.2: favorire la riduzione delle emissioni di gas climalteranti anche attraverso il miglioramento della gestione degli allevamenti e la riduzione degli input produttivi, l’innovazione e la digitalizzazione, l’efficientamento energetico nelle aziende agricole alimentari e forestali.”*
 - Per quanto concerne invece la esigenza 2.3 si propone di integrare il tema estendendolo a tutte le fonti rinnovabili (es. anche il fotovoltaico) adattando la prima parte del testo come segue: *“2.3: Incentivare la produzione e l’utilizzo di energia da tutte le fonti rinnovabili comprese quelle derivanti da prodotti e sotto-prodotti di origine agricola...”*
 - Infine per quanto riguarda la esigenza 3.1 si propone di integrare l’aspetto della attenzione al ruolo delle donne nella promozione dell’imprenditorialità nelle aree rurali in coerenza peraltro con la esigenza 3.3 che cita esplicitamente “il ruolo dei giovani e delle donne”.
- Per quanto riguarda invece la definizione della architettura verde, gli aspetti da affrontare sono essenzialmente due:
 - Il recepimento del nuovo quadro di condizionalità “rafforzata” in materia ambientale e
 - La definizione degli impegni di “eco-schemi” che potranno essere attivati utilizzando il 25 per cento del massimale dei pagamenti diretti.

In merito alla condizionalità rafforzata il quadro prospettato necessita di alcuni chiarimenti di dettaglio, anche alla luce della normativa applicativa comunitaria che detterà le norme specifiche. E' il caso ad esempio degli impegni per la "copertura minima dei suoli" nei periodi più sensibili e del nuovo impegno in materia di rotazione/avvicendamento, rispetto al quale va meglio specificato il ruolo delle colture secondarie.

Pure rilevante è la scelta di escludere le colture azotofissatrici nella BCAA9 che va ridiscussa considerando che queste coltivazioni costituiscono una valida alternativa alla messa a riposo. In generale sia riguardo la definizione dell'"architettura verde" che degli eco-schemi (v. dopo), Confagricoltura ritiene prioritario integrare e valorizzare gli aspetti relativi alla produzione di proteine vegetali che potrebbero anche costituire oggetto di azioni specifiche e mirate. In merito ai CGO va poi chiarito meglio quali ci si aspetta saranno i "requisiti minimi" per l'uso di prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti nonché sul benessere animale. Requisiti che sin da subito occorre chiarire che vanno ridotti all'essenziale.

In generale va poi definito il quadro di esenzione dagli obblighi di condizionalità, anche in base alle prescrizioni della normativa UE. Se cioè saranno previste delle categorie di beneficiari ai quali non si applicheranno questi requisiti.

Per quanto riguarda invece la definizione degli eco-schemi nel complesso la proposta manca di una articolazione finanziaria (livelli dei premi unitari e quindi ripartizione del budget complessivo) che è essenziale per una valutazione.

Da definire anche come questi eco-schemi si integreranno con altri strumenti di politica agricola. Ad esempio, per quanto riguarda la promozione dell'agricoltura biologica, sembra che si affidi solo all'ecoschema l'obiettivo di raggiungere il 25% della SAU a bio (se si fissa questo obiettivo a livello nazionale e quindi un *target* di circa 3 milioni di ettari); come se non dovessero essere previsti incentivi nell'ambito dello sviluppo rurale; si tratterebbe di una scelta da valutare con attenzione laddove invece si dovrebbe preferire una certa complementarità tra i vari strumenti.

Nello specifico sugli eco-schemi proposti:

- Riduzione dei farmaci veterinari: non si comprende perché si sia individuato solo il tema della riduzione dei farmaci e non invece altri aspetti relativi al benessere animale come ad esempio la gestione delle razioni o delle deiezioni. Appare poi ingiusta la esclusione del comparto avicolo. Manca infine ogni riferimento alla stima di impatto.
- In merito all'agricoltura biologica l'impegno sembra indirizzato a costituire lo strumento unico per cogliere l'obiettivo del 25% della SAU a bio (incentivi per mantenimento e conversione). Sarà essenziale poi una differenziazione degli importi unitari per tipologia di coltivazione.

- Anche per l’incentivo a favore della produzione integrata manca qualsiasi riferimento all’importo unitario che si immagina pure distinto per coltivazione. Si fa riferimento all’obiettivo di diffondere l’agricoltura di precisione ma sempre collegata all’agricoltura integrata.
 - Il “premio inerbimento colture permanenti” riveste un certo interesse. Andrebbe chiarito se si intende differenziare il premio per coltura e per territorio anche perché le esigenze potranno essere differenti. Da chiarire la “variante” proposta per l’”agricoltura di precisione”. Anche da chiarire la demarcazione con la BCAA7 della condizionalità che si presuppone si debba applicare solo alle superfici a seminativo.
 - L’eco-schema 5 che incentiva l’adozione di piani di gestione destinati a prati e pascoli permanenti, presuppone una verifica più complessa dei requisiti e richiede anche un supplemento di approfondimento rispetto ai livelli di incentivo che saranno previsti, considerato che i “piani di gestione” potranno prevedere anche impegni molto diversi tra loro.
 - Il premio per l’avvicendamento colturale con annuali e pluriennali in successione alle colture principali (anche mediante trasemina) si deve intendere come complementare all’impegno della BCAA8 per la rotazione/diversificazione delle colture. In linea di massima – a parte la trasemina – l’impegno appare sovrapponibile alla BCAA8 e quindi occorrerà precisare meglio la portata dell’impegno, anche in riferimento ai soggetti che saranno esentati. Va in particolare incentivato e valorizzato in questo ecoschema la possibilità di destinare la superficie a proteine vegetali per aumentare il relativo potenziale produttivo.
 - L’Eco-schema 7 prevede infine l’impegno per l’incremento delle superfici non produttive cui poi va garantita la copertura vegetale e il divieto di ogni operazione colturale. E’ chiaro che tale impegno di ecoschema si dovrebbe applicare solo sulle superfici in più rispetto alla percentuale minima di “set-aside ecologico” prevista dalla BCAA9 (ex greening). Anche in questo caso (v. sopra) si evidenzia la necessità di prevedere sempre la possibilità di un ampio ricorso alle colture azotofissatrici proteiche. V chiarito inoltre che il premio di ecoschema spetta non solo per le superfici non coltivate e con copertura vegetale ma anche per l’eventuale aumento di superfici destinate ad elementi non produttivi (siepi, boschetti, muretti etc.).
-
- Gli aspetti da definire su questo primo abbozzo di impianto sono evidentemente molti ed andranno valutati anche in concomitanza alla definizione di altri “capitoli” del PSN e cioè
 - la definizione della strategia delle OCM di settore (ortofrutta e vino in primis ma non solo)

- il quadro degli interventi dello sviluppo rurale (si pensi ai collegamenti con gli incentivi al biologico ed all'integrato) che dovrà essere definito in un contesto del tutto inedito per le amministrazioni centrali e regionali dove dovranno essere chiariti i nuovi assetti della impostazione della programmazione e della gestione nel "New Delivery Model" definito dalla Commissione europea.
- Potrebbe risultare di un certo interesse, prendendo spunto dai riferimenti contenuti in alcune proposte di eco-schemi (v. sopra) valutare la proposta di un eco-schema aggiuntivo specifico che preveda un incentivo all'agricoltura di precisione.
- Ancora si dovrebbe valutare congiuntamente una più precisa definizione dei potenziali beneficiari degli eco-schemi
- Infine si raccomanda in questa prima fase applicativa di contenere entro la percentuale minima obbligatoria del massimale finanziario dei pagamenti diretti (che è fissata al 25%) la quota di risorse da destinare agli ecoschemi che rimangono volontari per gli agricoltori.

Altri temi da affrontare

Si ritiene utile proporre a seguire un elenco con altri temi che sicuramente saranno affrontati nel confronto istituzionale presumibilmente anche con le Regioni e PPAA per il recepimento della riforma della PAC e che si ritiene debbano essere affrontati congiuntamente agli altri aspetti della “architettura verde” per una loro compiuta valutazione.

- Una prima necessità riguarderà la definizione della figura dell' "agricoltore attivo" che beneficerà degli incentivi della PAC. Va deciso ad esempio se limitarsi alla individuazione di un requisito semplice e diretto (come ad esempio l'iscrizione ad un “registro nazionale”) oppure verificare l'incidenza del giro di affari “agricolo” sul totale. Va anche valutato se prevedere che al di sotto di determinate soglie di pagamenti tutti i beneficiari siano considerati “attivi” per definizione. Un aspetto questo sul quale la Confederazione si è già espressa chiedendo ad esempio una maggiore selettività a favore dei “veri agricoltori”.
- Anche la conferma o meno dei cosiddetti pagamenti “accoppiati” sarà un ulteriore terreno di confronto. Andrà deciso se confermare o meno l'attuale dotazione di circa 450 milioni e poi su quali settori incidere. In passato il confronto su questo tema è stato come noto assai contrastato e basato essenzialmente sugli effetti della redistribuzione finanziaria dei pagamenti.
- Ancora andrà gestita la “convergenza interna” dei pagamenti diretti. È stato deciso, come richiesto anche da Confagricoltura, di non intervenire sul valore dei titoli già nella campagna di domanda unica 2022, ma il regolamento, come noto, prevede che si debba fissare nel PSN un percorso che porti entro il 2026 tutti i titoli disaccoppiati ad un valore pari almeno al 75% della media nazionale con una riduzione dei valori sopra la media. Un aspetto questo che inciderà notevolmente sulla quantificazione dei pagamenti “di base” nei prossimi anni di attuazione della riforma e quindi sul sostegno diretto alla liquidità degli agricoltori.
- Un ulteriore aspetto che riguarda il valore dei titoli e collegato alla convergenza è la possibilità di imporre un tetto massimo al valore dei titoli storici. Questo approccio è stato già proposto alle Regioni e PPAA dal Mipaaf in occasione dell'ultima riunione di fine luglio della Conferenza Stato Regioni ma si è dimostrato un tema abbastanza divisivo e complesso.
- Anche il mantenimento o meno dei titoli disaccoppiati è un aspetto politico sul quale va formulata una scelta. Dovremo confrontarci e decidere se mantenere i titoli ed il relativo “registro” oppure passare ad un sistema di pagamento unico non più su base storica ma gestito distribuendo il *plafond* sulle superfici dichiarate ogni anno.
- Altro punto sicuramente dirimente nella trattativa sarà la questione della possibile riduzione degli importi sopra i 60mila euro e l'eventuale tetto massimo (plafonamento) dei pagamenti diretti di base a 100 mila euro. Su questo tema non è scontato l'approccio, che è del tutto volontario per gli

Stati membri. L'Italia dovrà valutare se davvero colpire le imprese con pagamenti più elevati ed in che misura. E' quasi superfluo ricordare quanto Confagricoltura sia impegnata per evitare che ciò accada e che non vengano colpite le imprese più orientate al mercato, garantendo comunque, qualora si scelga di farlo, che sia applicata la regola della deduzione dei costi di manodopera (anche mediante contoterzismo) in maniera più ampia e semplificata possibile.

- Ancora è del tutto nuovo il tema della introduzione della "dimensione sociale" nella condizionalità dei pagamenti diretti. Occorrerà decidere in primo luogo se ampliare i vincoli di condizionalità alle direttive in materia di lavoro già dal 2023 oppure avvalersi del periodo transitorio di due anni consentito dalla normativa comunitaria e rinviare quindi questi nuovi vincoli al 2025.
- Infine ci sarà da decidere il quadro delle risorse da destinare al ricambio generazionale (incentivi per i giovani agricoltori) nel primo e nel secondo pilastro e poi se e come attivare il prelievo dei pagamenti diretti (sino al 3%) da destinare a misure di gestione del rischio e quali misure appunto attivare; il Mipaaf sembra intenzionato ad avviare un "fondo mutualistico catastofale" a titolo obbligatorio per tutti i beneficiari.