



# **DOVE STA ANDANDO LA PAC**

**Le proposte legislative della  
Commissione per la Pac 2021-2027**



# DOVE STA ANDANDO LA PAC

## Le proposte legislative della Commissione per la Pac 2021-2027

Il quaderno, il terzo della serie *Dove sta andando la Pac*, è frutto dell'impegno di un gruppo di lavoro coordinato da Fabrizio De Filippis e Gianluca Lelli, composto da competenze sia interne che esterne a Coldiretti. Al gruppo hanno partecipato Felice Adinolfi, Claudia Albani, Paolo Di Stefano, Riccardo Fargione, Angelo Frascarelli, Stefano Leporati, Paolo Magaraggia e Matteo Sotgiu.



**COLDIRETTI**

*Giugno 2018*

## INDICE

PREMESSA.....	5
CAPITOLO 1	
Il Qfp, le risorse per la Pac e l'agricoltura italiana .....	7
CAPITOLO 2	
Le proposte legislative: una sintesi per punti .....	21
CAPITOLO 3	
Il nuovo sistema dei pagamenti diretti, il <i>capping</i> e la convergenza interna.....	33
CAPITOLO 4	
Lo Sviluppo rurale.....	47
CAPITOLO 5	
L'eredità dell'OCM unica e la Pac nei settori.....	55
CAPITOLO 6	
La nuova architettura della Pac e il <i>new delivery model</i> : rischi e opportunità per l'Italia .....	63
CONCLUSIONI .....	69



## PREMESSA

Un'Europa oggi in cerca d'identità e messa sempre più in discussione all'interno degli stessi Stati Membri dovrebbe guardare alla sua agricoltura come a una risorsa anche in termini di idee e soluzioni, poiché si tratta dell'unico settore che più e meglio di altri ha saputo realizzare in questi anni una reale integrazione. All'opposto, ogni tentativo di indebolirlo vorrebbe dire minare le stesse fondamenta dell'Unione, proprio in un momento particolarmente critico per il suo futuro.

È per questo che ogni analisi sul futuro della Pac, tracciato dalle proposte legislative della Commissione Europea, non può che partire dal tema delle risorse. Dobbiamo dunque affermare con forza che le ipotesi di taglio alla Politica Agricola Comune presenti nel documento dell'esecutivo comunitario sul primo bilancio pluriennale sono insostenibili in un settore chiave per vincere le nuove sfide che l'Ue deve affrontare, dai cambiamenti climatici, all'immigrazione, alla sicurezza. Né possiamo accettare che sia l'agricoltura a pagare il conto della Brexit. L'ipotesi di riduzione dei fondi è stata peraltro giustamente bocciata dal Parlamento Europeo oltre che dagli stessi cittadini dell'Unione che per il 90% sostengono la politica agricola a livello comunitario per il ruolo determinante per l'ambiente, il territorio e salute, secondo i risultati della Consultazione pubblica promossa dalla stessa Commissione europea.

A preoccupare è l'impatto negativo di questi tagli sui bilanci delle aziende agricole impegnate a garantire i migliori standard di qualità, sanitari ed ambientali, proprio nel momento in cui servirebbe una Pac che finanzia i beni pubblici europei di carattere territoriale e ambientale prodotti dall'agricoltura, recuperando con forza anche il suo antico ruolo di sostegno ai redditi e all'occupazione agricola. Una esigenza per salvaguardare un settore strategico per la sicurezza e la sovranità alimentare e per contribuire alla crescita dell'intera economia europea attraverso la filiera produttiva che esso alimenta.

Ma, oltre a rafforzare il budget occorre garantire una più equa distribuzione delle risorse superando gli squilibri che hanno caratterizzato il passato. Un obiettivo che deve essere raggiunto con una convergenza esterna ed interna per rendere i pagamenti diretti coerenti con parametri come i costi di produzione, il lavoro ed il valore aggiunto. E' infatti necessario rappresentare meglio la diversità socio-economica delle diverse agricolture europee, senza applicare insopportabili tagli lineari. Solo così si potranno rafforzare gli elementi positivi in una proposta che presenta al proprio interno luci ed ombre.

Certamente positivo è l'obiettivo di andare oltre il greening, la cui applicazione è estremamente complessa per gli agricoltori, oltre ad essere anti-economica e incoerente con gli obiettivi ambientali della Pac, ma il nuovo "eco-schema" dovrà essere gestito correttamente e va accolta con favore l'opportunità garantita agli Stati Membri di adattare al meglio le misure ambientali al fine di renderle coerenti in maniera flessibile alle esigenze locali. Gli schemi ecologici e le misure agroambientali per essere efficaci devono essere progettati tenendo conto delle reali esigenze

ambientali di un determinato territorio; non possono essere un modo per ridistribuire gli aiuti ma devono rappresentare un premio aggiuntivo.

Va nella direzione delle nostre richieste la proposta di concedere gli aiuti solo ai veri agricoltori con la possibilità dello Stato Membro di definirli in base a criteri nazionali.

Mentre in Italia si assiste ad un epocale ritorno delle nuove generazioni alla terra è importante il maggiore sostegno ai giovani. I piani di sviluppo rurale, lavorando in sinergia con gli obbligatori sostegni del primo pilastro, dovranno continuare il percorso di ricambio generazionale incentivando l'inserimento di giovani agricoltori, la multifunzionalità aziendale e quei progetti di filiera che garantiscono il giusto compenso per le imprese.

In una situazione segnata dagli effetti dei cambiamenti climatici, la gestione del rischio e la stabilizzazione dei redditi sono obiettivi strategici, complementari al sistema di pagamenti diretti, da attuare attraverso strumenti capaci di intervenire con tempestività nel momento del verificarsi dell'evento. La possibilità di utilizzare dispositivi basati su redditi e/o rese indicizzati costituisce un elemento di forte e positiva semplificazione.

La proposta dalla Commissione introduce tra le novità il cosiddetto "new delivery model" ossia un piano nazionale per l'intera Pac gestito secondo l'approccio dello sviluppo rurale, con importanti gradi di flessibilità che verrebbero quindi trasferiti anche alla gestione dei pagamenti diretti e alle misure settoriali. Oltre al rischio di una potenziale nazionalizzazione della Pac occorre prioritariamente evitare che il nuovo modello si traduca in distorsioni nella attribuzioni dei sostegni ed in un ulteriore carico burocratico, che è già a livelli insopportabili per le imprese.

Sono questi alcuni degli elementi chiave della proposta della Commissione sulla quale si apre ora un negoziato complesso per l'Italia che deve difendere i primati conquistati dall'agricoltura nazionale, al vertice in Europa per qualità, sicurezza alimentare, ambientale e per valore aggiunto. E a pochi giorni dalla pubblicazione delle proposte legislative per la Pac 2021-2027, la Coldiretti offre oggi il primo documento di descrizione e di analisi, focalizzato sugli aspetti generali della proposta e le loro possibili implicazioni. Un contributo per il confronto ma anche un supporto su cui innestare il dibattito con i livelli istituzionali coinvolti nel processo decisionale, sia a livello nazionale che comunitario.

Vincenzo Gesmundo  
*Segretario Generale Coldiretti*

Roberto Moncalvo  
*Presidente Coldiretti*

## CAPITOLO 1

### Il Qfp, le risorse per la Pac e l'agricoltura italiana

#### 1.1 Il Qfp 2021-2027

Il quadro finanziario pluriennale (Qfp) definisce gli importi massimi annuali (i cosiddetti "massimali") di cui l'Unione europea (Ue) può disporre in settori diversi (le cosiddette "rubriche") per un periodo di almeno 5 anni. L'attuale Qfp copre un periodo di sette anni, dal 2014 al 2020.

Le priorità politiche e gli orientamenti generali del negoziato tra gli Stati membri sono condotte a livello di Consiglio europeo, cioè tra Capi di Stato e di Governo, per raggiungere un accordo politico sul Qfp che stabilisce la cifra massima totale della spesa per l'Ue, la ripartizione degli stanziamenti per impegni e lo scadenzario degli stanziamenti per pagamenti.

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato il pacchetto di proposte sul Qfp per il periodo 2021 - 2027, che comprende una Comunicazione, una proposta di regolamento relativa alla struttura del Qfp, una proposta di regolamento relativo all'esecuzione del bilancio, una proposta di accordo inter-istituzionale sulla disciplina di bilancio, una proposta sul sistema di risorse proprie e un documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla revisione della spesa.

Il prossimo bilancio pluriennale partirà il 1° gennaio 2021 e terminerà il 31 dicembre 2027 e sarà il primo di una Unione europea a 27 Stati membri dopo la Brexit.

Il lavoro sulle proposte presentate dalla Commissione prenderà avvio il 28 giugno 2018 con un primo confronto tra i Capi di Stato e di Governo sulle proposte della Commissione. Successivamente le riunioni del Consiglio europeo del 18 ottobre e 13 dicembre 2018 saranno essenziali in questo processo per comprendere la reale possibilità – che al momento appare modesta – di giungere a un accordo politico provvisorio sugli elementi generali della proposta sul Qfp (pre Brexit) per il 22 marzo 2019, per arrivare poi all'accordo definitivo prima delle elezioni del Parlamento europeo nel corso del vertice di Sibiu (Romania) del 9 maggio 2019 (il primo dopo l'uscita del Regno Unito).

#### 1.2 La proposta relativa al bilancio generale dell'Ue (COM (2018) 321)

La Commissione ipotizza una dotazione di bilancio di 1.135 miliardi di euro (prezzi costanti 2018) per il periodo 2021-2027, pari all'1,11% del Reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Ue-27 (attualmente è pari all'1%). Questo livello di impegni corrisponde a 1.105 miliardi di euro (o all'1,08% del Rnl) in termini di pagamenti effettivi (anche qui espressi in prezzi costanti 2018).

Se si ragiona a prezzi correnti (la Commissione considera un deflatore fisso del 2% annuo rispetto agli importi espressi a prezzi 2018), l'importo proposto è di 1.279 miliardi di euro in termini di

impegni. Se si considerano gli stanziamenti di pagamento, l'importo proposto per il bilancio generale dell'UE è di 1.246 miliardi (a prezzi correnti).

Complessivamente, dato che l'attuale dotazione finanziaria per stanziamenti di impegno è di 1.087 miliardi di euro per tutto il periodo di 7 anni (2014-2020), a prezzi correnti, la nuova proposta prevede un aumento del bilancio generale dell'Ue pari ai circa il 192 miliardi di euro (+ 17,7%).

Se il confronto viene eseguito sull'attuale dotazione finanziaria senza il Regno Unito, la nuova proposta prevede un aumento del bilancio generale dell'Ue superiore al 20%.

La struttura del nuovo Qfp è composta da sette rubriche riportate nella tabella 1.1 (a prezzi correnti) e nella tabella 1.2 (a prezzi costanti 2018).

Tabella 1.1: stanziamenti per rubriche (milioni di euro, prezzi correnti)

Stanziamenti di impegno	UE 27 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	187.370
2. Coesione e valori	442.412
3. Risorse naturali e ambiente	378.920
<i>3.1 Politica Agricola e Marittima di cui: Spesa legata ai mercati e Pagamenti diretti (FEAGA) di cui: Sviluppo rurale (FEASR)</i>	<i>372.264 286.195 78.811</i>
4. Migrazione e gestione delle frontiere	34.902
5. Sicurezza e difesa	27.515
6. Vicinato e resto del mondo	123.002
7. Pubblica amministrazione europea	85.287
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>1.279.408</b>

Fonte: Commissione europea

Tabella 1.2: stanziamenti per rubriche (milioni di euro, prezzi costanti 2018)

Stanziamenti di impegno (prezzi costati 2018, milioni di euro)	UE 27 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	166.303
2. Coesione e valori	391.974
3. Risorse naturali e ambiente	336.623
<i>3.1 Politica Agricola e Marittima di cui: Spesa legata ai mercati e Pagamenti diretti (FEAGA) di cui: Sviluppo rurale (FEASR)</i>	<i>330.724 254.247 70.037</i>
4. Migrazione e gestione delle frontiere	30.829
5. Sicurezza e difesa	24.323
6. Vicinato e resto del mondo	108.929
7. Pubblica amministrazione europea	75.602
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>1.134.583</b>

Fonte: Commissione europea

### 1.2.1 Finanziamento e risorse proprie

La Commissione ha presentato una nuova proposta per riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione, che prevede di aumentare il massimale per la copertura finanziaria relativa ai pagamenti e agli impegni rispettivamente all'1,29% e all'1,35% dell'Rnl.

Le fonti delle entrate del bilancio dell'Ue – rimaste invariate negli ultimi decenni – sono le seguenti:

- dazi doganali;
- contributi degli Stati membri basati sull'imposta sul valore aggiunto (Iva);
- contributi basati sul reddito nazionale lordo (Rnl).

Per effetto della graduale diminuzione dei dazi doganali, i contributi Rnl sono diventati la principale fonte di finanziamento del bilancio dell'Ue (circa l'80%, insieme ai contributi basati sull'Iva).

La Commissione propone di introdurre un "paniere" di tre nuove risorse proprie, così composto:

1. il 20 % delle entrate provenienti dal sistema di scambio delle quote di emissioni;
2. un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (che verrà introdotta gradualmente, una volta adottata la legislazione necessaria);
3. un contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica di ciascuno Stato membro (0,80 euro al chilogrammo).

Sulla base delle proposte della Commissione, si stima che la quota delle nuove risorse proprie ammonterebbe a una media annua di circa 22 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, pari a circa il 12% delle entrate del bilancio dell'UE.

Parallelamente la Commissione propone di realizzare risparmi in alcuni dei principali settori di spesa e di riformare il bilancio per renderlo più armonizzato e ottenere il massimo da ogni euro.

### 1.2.2 Riserva per aiuti d'urgenza

La riserva per aiuti d'urgenza può essere utilizzata per rispondere rapidamente a specifiche emergenze all'interno dell'Unione o in Paesi terzi a seguito di eventi che non potevano essere previsti al momento della creazione del bilancio, quali eventi naturali o catastrofi provocati dall'uomo, crisi umanitarie, in caso di minacce per la salute pubblica, veterinarie o fitosanitarie su larga scala, nonché situazioni di particolare pressione derivanti dai flussi migratori alle frontiere esterne dell'Unione, laddove le circostanze lo richiedano.

L'importo annuo della riserva è fissato a 600 milioni di euro (prezzi del 2018) e può essere utilizzato fino all'anno n+1 conformemente al regolamento finanziario. La riserva è iscritta nel bilancio generale dell'Unione a titolo di accantonamento. La parte dell'importo annuale derivante dall'anno precedente deve essere prelevata per prima. La parte dell'importo annuo dell'anno n che non è utilizzato nell'anno n+1 decade. Entro il 1° ottobre di ogni anno, rimane disponibile almeno un quarto dell'importo annuo per l'anno n per coprire i fabbisogni che si presentano fino alla fine di quell'anno. Non più della metà dell'importo disponibile fino al 30 settembre di ogni anno può essere mobilitata, rispettivamente, per operazioni interne o esterne. A partire dal 1° ottobre, la parte rimanente dell'importo disponibile può essere mobilitata per operazioni interne o esterne per coprire i fabbisogni che si presentano fino alla fine di tale anno.

Va ricordato che la riserva per aiuti d'urgenza affronterà situazioni straordinarie che non possono essere affrontate dai finanziamenti di emergenza nell'ambito di programmi specifici. Ad esempio,

la Riserva non ha lo scopo di affrontare le conseguenze delle crisi legate al mercato che riguardano la produzione agricola o la distribuzione.

### 1.2.3 Fondo di solidarietà dell'Ue

L'altro strumento speciale, associato alla risposta alla crisi, è il fondo di solidarietà dell'Ue, anch'esso limitato da un importo massimo annuale pari a 600 milioni di euro, ma molto diverso in natura rispetto alla Riserva. Il sostegno del Fondo di solidarietà è fornito a uno Stato membro come espressione della solidarietà dell'Ue nei suoi sforzi per affrontare gli effetti di una grave calamità naturale. Il Fondo di solidarietà dell'Ue fornisce un contributo finanziario per contribuire a coprire i costi delle operazioni di emergenza e di recupero a carico dei bilanci pubblici degli Stati ammissibili. Interviene mediante il rimborso a sostegno del bilancio per ripristinare le infrastrutture essenziali, assistere la popolazione fornendo alloggi temporanei e finanziare servizi di salvataggio, proteggere le infrastrutture preventive e misure di protezione del patrimonio culturale e contribuire alla pulizia delle aree colpite dalle catastrofi, comprese le zone naturali. A causa della natura degli interventi, il meccanismo di consegna del Fondo è semplice e focalizzato sui risultati. La flessibilità che consente il riporto degli importi non spesi dell'anno precedente verrà preservata consentendo al tempo stesso importi più elevati di pagamenti anticipati.

### 1.2.4 Revisione intermedia del Qfp

Entro il 1° gennaio 2024, la Commissione presenterà una revisione del funzionamento del Qfp. Tale revisione è, se del caso, accompagnata da proposte pertinenti. Entro il 1° luglio 2025, la Commissione presenterà una proposta per un nuovo quadro finanziario pluriennale.

## 1.3 La proposta per la spesa PAC

La proposta della Commissione prevede un aumento della spesa generale dell'Ue, prevalentemente attraverso risorse aggiuntive, ma anche tramite riassegnazioni (rispettivamente per l'80% e il 20% circa), con l'obiettivo di finanziare nuove e urgenti priorità.

La conseguenza immediata della Brexit è inglobata in tale proposta, stimando che l'uscita del Regno Unito lascerà un deficit annuale di 12 miliardi di euro nel bilancio Ue dopo il 2020. Allo stesso tempo, la proposta della Commissione considera l'impatto della Brexit attraverso una combinazione tra riduzioni/riassegnazioni e aumento della spesa (ciascuna proporzionalmente per il 50% circa).

Per quanto concerne la Pac, la proposta della Commissione per il Qfp 2021-2027 (COM (2018) 321) del 2 maggio 2018, prevede i seguenti stanziamenti a prezzi correnti (tabella 1.3):

Tabella 1.3: Proposta ripartizioni annuali delle dotazioni della spesa per il I e II pilastro della Pac, Qfp 2021-2027 (milioni di euro, prezzi correnti 2018)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
<b>Primo pilastro</b>	40.300	40.527	40.791	40.931	41.072	41.214	41.357	286.195
<b>Secondo pilastro</b>	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	78.811
<b>Totale Pac</b>	51.559	51.786	52.050	52.190	52.331	52.473	52.616	365.006

Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

- 286,2 miliardi di euro assegnati al Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga) – I pilastro.
- 78,8 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) – II pilastro.

Questi fondi agricoli sono integrati da un finanziamento aggiuntivo di 5 miliardi di euro da *Horizon Europe*, con una dotazione di 10 miliardi di euro proposta per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore alimentare, agricolo, dello sviluppo rurale e della bioeconomia.

Diversamente da quanto avvenne nel 2011, in occasione della proposta per l'attuale Qfp, la Commissione nel presentare il Qfp 2021-2027 non ha fornito dettagli comparativi sui massimali del periodo precedente. Ci sono alcune ragioni obiettive che rendono complicato il confronto. Innanzitutto, il prossimo Qfp è destinato a 27 Stati membri senza il Regno Unito e pertanto non è direttamente comparabile con l'attuale Qfp. Inoltre, la Commissione ha proposto una struttura diversa e più semplificata che rende difficile il confronto diretto, anche in considerazione della necessità di tenere conto dell'inflazione e della modulazione dei fondi tra pilastri avviata da alcuni Stati membri nel corso dell'attuale periodo di programmazione.

Il Commissario Hogan ha dichiarato che la riduzione media della Pac sarà del 4% in termini nominali, con un taglio significativamente più ampio nella dotazione per lo sviluppo rurale. La Commissione, per quantificare la variazione delle disponibilità finanziarie per la Pac tra i due periodi di programmazione, parte dalla considerazione che il prossimo Qfp sarà distribuito tra 27 Stati membri e quindi effettua il confronto tra la spesa Pac proposta per la nuova programmazione (Qfp 2021-2027) Ue-27 e la spesa Pac dell'attuale periodo, al netto degli importi riconducibili al Regno Unito (Qfp 2014-2020) Ue-27(-UK). Il calcolo è rappresentato nella tabella 1.4.

Tabella 1.4: Confronto dotazioni finanziarie Pac tra i due periodi e senza UK (miliardi di euro a prezzi correnti)

	1	2	3	4	5
Stanzamenti di impegno	Qfp attuale (2014-2020) Ue-28	Qfp attuale (2014-2020) Ue-27(-UK)	Qfp proposta (2021-2017)	1-3 Qfp attuale – Qfp proposta	2-3 Qfp attuale senza UK Ue-27 – Qfp proposta Ue-27
Spesa Pac totale					
Di cui:	408	380	365	- 43 (-10,5%)	- 15 (-4%)
Primo pilastro (Feaga)	308	289	286	- 22 (-7,1%)	- 3 (-1%)
Sviluppo rurale (Feasr)	99	94	79	- 20 (-20%)	- 15 (-16%)

Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea

A prezzi correnti, eseguendo il confronto tra la proposta della Commissione con la dotazione di bilancio prevista per l'attuale periodo di programmazione ed escludendo la quota del Regno Unito, si ottiene la riduzione del 4% di cui ha parlato Hogan (15 miliardi di euro a prezzi correnti), con una incidenza relativamente bassa sul Feaga (1%, pari a circa 3 miliardi di euro) e molto maggiore sullo sviluppo rurale, con una riduzione del Feasr di circa 15 miliardi di euro, pari al 16%.

A prezzi costanti 2018 (cioè tenendo conto dell'inflazione), la riduzione delle dotazioni di bilancio per la Pac è ovviamente più marcata, raggiungendo il 15,6% in complesso, frutto di un -13% per il primo pilastro e addirittura -23% per il secondo pilastro (tabella 1.5).

Tabella 1.5: Confronto dotazioni finanziarie della Pac tra i due periodi e senza UK (miliardi di euro a prezzi costanti 2018)

	1	2	3	4	5
Stanzamenti di impegno	Qfp attuale (2014-2021) Ue-28	Qfp attuale (2014-2021) Ue-27(-UK)	Qfp proposta (2021-2017)	1-3 Qfp attuale – proposta	2-3 (Qfp attuale – proposta senza UK)
Spesa Pac totale					
Di cui:	413	384	324	- 89 (-21,5%)	- 60 (-15,6%)
Primo pilastro (Feaga)	316	292	254	- 62 (-19,6%)	- 38 (-13,0%)
Sviluppo rurale (Feasr)	97	91	70	- 27 (-27,0%)	- 21 (-23,0%)

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea

Dunque, sintetizzando: il confronto mostra una riduzione per il I pilastro non significativa a prezzi correnti (-1%) e più marcata in termini reali (-13%); mentre per il II pilastro, la riduzione è molto più consistente: 16% a prezzi correnti e 23% in termini reali.

Complessivamente, l'incidenza percentuale della dotazione Pac sul bilancio totale Ue continua il suo trend di progressivo declino, passando dal 37,5% dell'attuale programmazione (2014-2020), dell'Ue a 28, al 28,5% della dotazione prevista con la nuova programmazione (2021-2027), dell'Ue a 27.

#### 1.4 I pagamenti diretti: le risorse, la nuova “convergenza esterna” e gli effetti sull'Italia

Il 1° giugno 2018, la Commissione europea ha pubblicato le proposte di regolamenti della nuova Pac con gli allegati relativi alla ripartizione finanziaria delle dotazioni nazionali. Per quanto riguarda l'Italia, la ripartizione annuale è riportata nella tabella 1.6.

Tabella 1.6: Massimale nazionale pagamenti diretti (milioni di euro, prezzi correnti)

Anno civile	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
<b>Italia</b>	3.560,2	3.560,2	3.560,2	3.560,2	3.560,2	3.560,2	3.560,2	<b>24.921</b>

Fonte: estratto allegato IV della proposta della Commissione europea

##### 1.4.1 La riduzione a prezzi correnti – Sistema di confronto utilizzato dalla Commissione

La Commissione nel calcolo della differenza tra la dotazione dei pagamenti diretti tra i due periodi di programmazione, per determinare la dotazione dell'attuale periodo, utilizza il massimale dell'ultimo anno (per il 2020) moltiplicato per 7 anni.

Per l'anno 2020 il massimale previsto (di cui all'allegato III del regolamento delegato 162/2018) è di 3.704,3 milioni di euro. Pertanto, in base al sistema di calcolo utilizzato dalla Commissione il massimale dei pagamenti diretti per l'Italia per il periodo 2014-2020 è di 25.930 milioni di euro (3.704x7).

La riduzione della dotazione complessiva dei pagamenti diretti totale tra i due periodi (25.930 – 24.921) è di 1.009 milioni di euro, cioè una riduzione a prezzi correnti del -3,9% (cifra comunicata da Hogan per l'Italia).

#### *1.4.2 Riduzione a prezzi correnti – Sistema confronto tra le dotazioni complessive*

Nel sistema utilizzato dalla Commissione, ai fini del calcolo della dotazione complessiva del periodo 2014-2020, viene utilizzato il massimale annuale per il 2020 (per tutti i 7 anni). Considerando che gli impegni diminuiscono nel periodo di programmazione 2014-2020, l'assegnazione calcolata per 2014-2020 con il (2020x7) fornisce una base più ridotta per il confronto con l'assegnazione del Qfp 2021-2027. Pertanto, in tal caso, l'importo della riduzione che ne deriva è più basso.

A conferma di ciò, ai fini del calcolo della differenza relativa alla proposta generale Qfp la Commissione effettua il confronto tra i due periodi utilizzando le dotazioni effettive delle voci di rubrica corrispondenti.

Pertanto, utilizzando l'importo effettivo della dotazione complessiva del periodo 2014-2020 (Allegato III reg. delegato 162/2018), pari a 26.700 milioni di euro, la riduzione tra i due periodi a prezzi correnti (26.700 – 24.921) è pari a 1.779 milioni di euro, cioè il 6,7%.

#### *1.4.3 Riduzione a prezzi costanti*

Riprendendo le considerazioni effettuate all'inizio di questo capitolo, la Commissione nel presentare la sua proposta per il Qfp 2021-2027 non ha fornito dettagli comparativi sui massimali del periodo precedente (Qfp 2014-2021) in valori a prezzi costanti. Gli ultimi dettagli ufficialmente pubblicati su tali valori sono riferiti al 2011, cioè per la precedente riforma.

Pertanto, per fare il confronto con l'attuale periodo, i sistemi di calcolo che si riferiscono ai prezzi costanti del 2011 o che prendono come base di riferimento il 2020x7, sono entrambi inesatti.

A tal fine, per effettuare il confronto a prezzi costanti, si considera che sia più corretto utilizzare la riduzione a prezzi correnti e aggiungere il tasso di deflazione.

Pertanto, per calcolare il valore in prezzi costanti è necessario applicare il tasso di deflazione sui singoli massimali per il periodo che parte dal 2021 sino al 2027.

La Commissione considera un tasso del 2% annuo (che oggi è molto alto – in ogni caso non si può prevedere il tasso futuro).

Tale riduzione percentuale per la deflazione viene confermata dalla Commissione nel suo comunicato stampa del 1° giugno: *“È facile passare dai prezzi costanti a quelli correnti e viceversa perché la Commissione utilizza (e ha sempre utilizzato) come proxy per i futuri tassi di inflazione, un'inflazione annuale fissa al tasso del 2% quando si effettuano i suoi calcoli. Di conseguenza, viene proposta una riduzione del 5% circa per il bilancio della Pac a prezzi correnti; questo è equivalente a una riduzione di circa il 12% a prezzi costanti del 2018 senza inflazione.”*

Se, però, si fa riferimento all'intero periodo 2021-2027, il tasso complessivo di deflazione è pari a circa il 12%.

Pertanto, in base alle cifre ufficiali pubblicate dalla Commissione, considerando un tasso complessivo per la deflazione del 12%, la riduzione complessiva in termini reali (cioè a prezzi costanti) è la seguente:

- confronto usato dalla Commissione (2021-2027 rispetto al 2020x7): -15,9%;

– confronto tra le dotazioni effettive dei due periodi (2021-2027 rispetto a 2014-2020): -18,7%.

In conclusione, per quanto riguarda il primo pilastro, la riduzione complessiva dei pagamenti diretti in termini reali per il nostro Paese è significativa e a livelli comparabili alla riduzione della spesa Pac che l'Italia ha avuto nella precedente riforma 2014-2020. Però, contrariamente alla riduzione della precedente riforma, che ha inciso in maniera significativa sul volume dei pagamenti diretti soprattutto a causa del meccanismo di convergenza esterna, stavolta tale componente di riduzione è meno marcata e distribuita in uguale maniera tra tutti gli Stati membri.

In ogni caso, nonostante la forte ambizione della Commissione europea rivolta ad adottare la nuova proposta sul prossimo Qfp in tempi brevi (entro la prossima primavera), tale percorso accelerato di adozione non sarà privo di ostacoli. Infatti, diversi sono gli Stati membri che hanno reagito negativamente alla proposta della Commissione sul nuovo Qfp. Il Parlamento europeo stesso, nel corso dell'ultima seduta plenaria del 30 maggio, ha adottato una risoluzione in reazione alle proposte sul nuovo Qfp e anche la risoluzione non legislativa sul futuro della Pac (sulla base del progetto di relazione presentato dell'on. Herbert Dorfmann), con le quali chiede il mantenimento della dotazione di bilancio per la Pac almeno al livello attuale.

#### 1.4.4 La convergenza esterna e gli effetti sull'Italia

La proposta della Commissione sul nuovo Qfp 2021-2027, per quanto riguarda la distribuzione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri, prevede che il loro valore medio nazionale debba continuare a convergere verso il valore medio Ue. Il meccanismo, tuttavia, è congegnato in modo molto diverso da quello del precedente periodo di programmazione, con effetti meno significativi in termini di redistribuzione tra Stati membri e anche meno penalizzanti per l'Italia.

La Commissione ha precisato nelle proprie proposte che *i livelli di pagamento diretti per ettaro continueranno a convergere tra gli Stati membri (convergenza esterna). Per tutti gli Stati membri con pagamenti diretti inferiori al 90% della media dell'UE-27, il divario tra il loro livello attuale e il 90% dei pagamenti diretti medi dell'Ue sarà ridotto del 50%.*

A questa convergenza contribuiranno tutti gli Stati membri, in quanto essa sarà finanziata da una riduzione lineare dei pagamenti diretti nell'intera Ue. Infatti, prima di applicare il nuovo meccanismo di convergenza, la Commissione determina il nuovo valore medio Ue dei pagamenti diretti, applicando una riduzione lineare del 3,9% ai massimali attuali. Tale riduzione del valore medio Ue di partenza ha come effetto quello di ridurre anche il divario rispetto al valore attuale dei pagamenti degli Stati membri che sono al di sotto della media Ue. Conseguentemente, si riduce l'importo complessivo necessario a compensare tali Paesi per colmare del 50% il divario esistente tra il loro livello attuale medio e il 90% della nuova media Ue. Ne consegue che – differentemente da quanto è accaduto con il meccanismo di convergenza esterna che ha operato nell'attuale Qfp – viene di molto attenuata la riduzione finale a carico dei Paesi i cui pagamenti per ettaro sono superiori al 90% della media Ue.

Dunque, i valori dei massimali per il nuovo periodo sono determinati partendo da un taglio del 3,9% dei massimali 2020. Con questo taglio, quindi, oltre alla nuova media Ue, si definiscono i massimali nazionali di partenza di tutti gli Stati membri nel 2021, anno di avvio del nuovo Qfp e a valle di questo taglio, a partire dal 2022, si avvia il processo di convergenza. Come detto, rispetto all'attuale programmazione, l'avvicinamento al valore unitario medio dell'Ue è calcolato diversamente. Infatti, una volta effettuata la riduzione del 3,9%, gli Stati membri i cui i pagamenti diretti sono inferiori al 90% della media dell'Ue, proseguiranno il processo avviato nel periodo

2014-2020, fino a ridurre del 50% il divario esistente tra il valore medio attuale dei loro pagamenti diretti e il 90% della media Ue in un periodo di 6 anni.

La differenza sostanziale rispetto al meccanismo di convergenza che ha operato nell'attuale periodo di programmazione è che dopo il 2020 tutti gli Stati membri contribuiranno al suo finanziamento, giacché le risorse utilizzate a far crescere i pagamenti più bassi provengono dal taglio iniziale lineare del 3,9%. Questo significa che, oltre agli Stati membri che sono collocati al di sopra della media Ue, anche alcuni Stati membri che sono sotto la media Ue vedranno comunque ridursi il loro livello di pagamenti, giacché l'aumento dovuto alla convergenza non compensa la riduzione lineare del 3,9% comune a tutti i Paesi. Più precisamente, una stima dei risultati dell'applicazione della convergenza si può così sintetizzare:

- solo per 5 Stati membri aumenta la dotazione nazionale di pagamenti diretti rispetto a quella attuale, per un totale di 0,380 miliardi di euro;
- tutti gli altri Stati membri vedono ridursi la loro dotazione nazionale rispetto a quella attuale, per un totale di -8,624 miliardi di euro (di cui 1,011 miliardi per l'Italia<sup>1</sup>);
- la riduzione netta dei pagamenti diretti Ue-27, in seguito al taglio iniziale del 3,9% e la successiva distribuzione per la convergenza, è di -8,244 miliardi di euro, che sono destinati ad altre rubriche;
- l'importo cumulato complessivo delle risorse necessarie per diminuire il divario tra Stati membri è pari a 2,4 miliardi di euro (che corrisponde al dato fornito dalla Commissione). In termini relativi tale importo rappresenta solo il 22,5% delle risorse generate dal taglio iniziale del 3,9%.

Con questo nuovo meccanismo gli Stati membri con un valore iniziale dei pagamenti diretti superiore al 90% della media Ue perdono il taglio iniziale pari al 3,9%, mantenendo poi inalterato il loro massimale nell'intero periodo 2021-2027. Questo risulta evidente esaminando la tabella dei massimali per i pagamenti diretti allegata alla proposta di regolamento: Stati membri come la Francia, la Germania e l'Italia stessa mantengono per tutto il settennio il loro livello iniziale rispetto al 2020, sia pur tagliato del 3,9%, mentre la variazione si registra solo per gli Stati membri che recuperano.

A prezzi correnti gli Stati membri che aumentano le proprie risorse rispetto alla condizione di partenza sono Estonia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Romania. I primi tre recuperano oltre il 4% delle risorse nonostante il taglio iniziale del 3,9%, mentre Portogallo e Romania recuperano appena lo 0,4%. Tali percentuali aumentano considerando le variazioni rispetto all'ammontare complessivo 2014-2020 (tabella 1.7). Gli Stati membri che invece con la convergenza recuperano solo parte del taglio iniziale del 3,9% senza superare la dotazione del 2020 sono Slovacchia, Bulgaria, Polonia, Finlandia, Croazia, Spagna e Svezia. Le variazioni aumentano in modo sostanziale rispetto al massimale complessivo dell'intero periodo 2014-2020.

In altre parole, gli effetti della convergenza sono attenuati dal fatto che essa, di fatto, è finanziata non, come in passato, dalla riduzione dei soli pagamenti degli Stati membri sopra la media Ue, ma dal taglio lineare iniziale che riguarda *tutti* gli Stati membri, compresi quelli con pagamenti inferiori alla media Ue, che poi recuperano – in tutto o in parte – tale taglio grazie al meccanismo di riavvicinamento alla media.

---

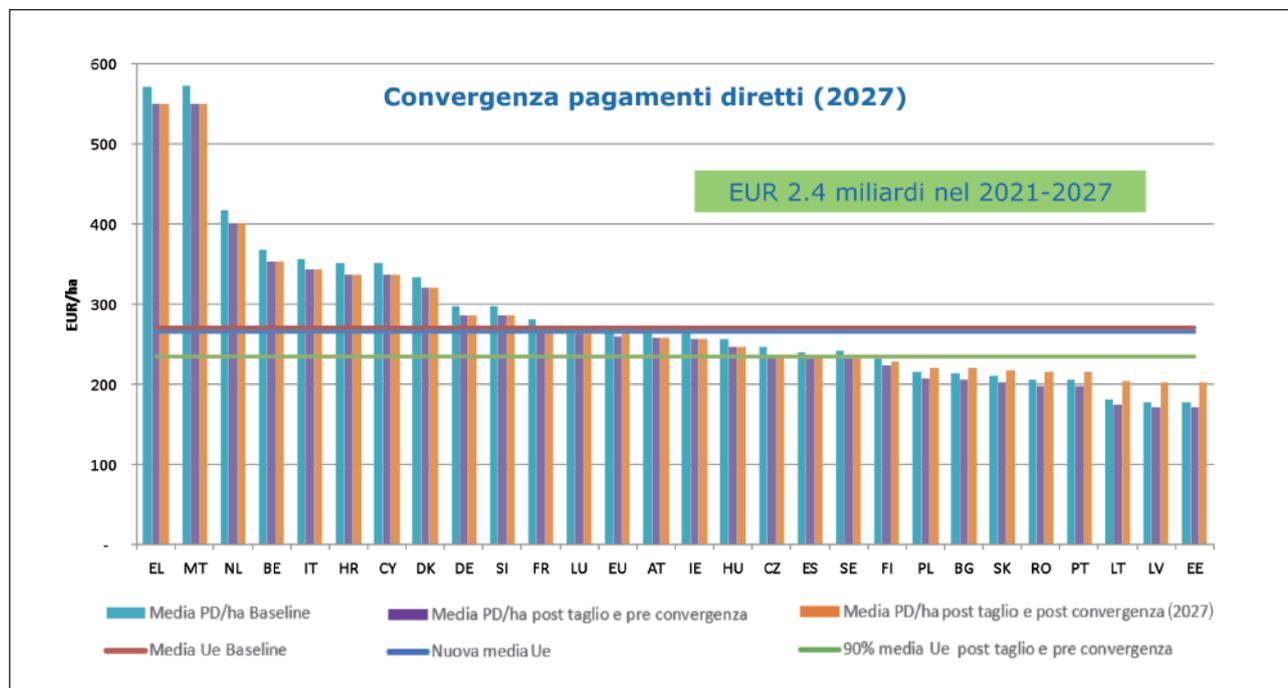
<sup>1</sup> Si può notare, al riguardo, che il contributo dell'Italia al meccanismo di convergenza che ha operato nell'attuale Qfp è stato di gran lunga maggiore: 1,96 miliardi di euro, pari a circa 1/3 delle complessive risorse redistribuite tra Stati membri.

Tabella 1.7: variazione delle risorse per singolo Stato membro (milioni di euro a prezzi correnti)

	Totale 2014-2020	Totale 2020x7	Totale 2021-2027	var. % su 2014-2020	var. % su 2020x7
Belgio	3.695,9	3.536,9	3.399	-8,0%	-3,9%
Bulgaria	5.117,4	5.592,3	5.553	8,5%	-0,7%
Rep. Ceca	6.113,9	6.109,7	5.872	-4,0%	-3,9%
Danimarca	6.348,0	6.162,7	5.923	-6,7%	-3,9%
Germania	35.763,0	35.128,8	33.762	-5,6%	-3,9%
Estonia	938,7	1.185,6	1.243	32,5%	4,9%
Irlanda	8.491,9	8.477,5	8.148	-4,0%	-3,9%
Grecia	15.432,2	14.829,6	14.256	-7,6%	-3,9%
Spagna	34.719,9	34.679,9	33.481	-3,6%	-3,5%
Francia	52.804,1	52.060,4	50.035	-5,2%	-3,9%
Croazia	1.185,8	2.563,4	2.489	109,9%	-2,9%
<i>Italia</i>	<i>26.983,3</i>	<i>25.930,6</i>	<i>24.921</i>	<i>-7,6%</i>	<i>-3,9%</i>
Cipro	351,5	340,5	327	-6,9%	-3,9%
Lettonia	1.560,5	2.119,3	2.219	42,2%	4,7%
Lituania	3.108,1	3.619,2	3.771	21,3%	4,2%
Lussemburgo	235,3	234,0	225	-4,4%	-3,9%
Ungheria	8.890,4	8.884,1	8.538	-4,0%	-3,9%
Malta	35,5	32,8	31,6	-11,0%	-3,9%
Paesi Bassi	5.376,8	5.126,6	4.927	-8,4%	-3,9%
Austria	4.845,5	4.842,2	4.654	-4,0%	-3,9%
Polonia	21.025,4	21.430,6	21.239	1,0%	-0,9%
Portogallo	4.082,9	4.196,7	4.214	3,2%	0,4%
Romania	11.750,4	13.322,4	13.372	13,8%	0,4%
Slovenia	958,7	939,9	903	-5,8%	-3,9%
Slovacchia	2.686,9	2.760,7	2.753	2,5%	-0,3%
Finlandia	3.662,9	3.672,4	3.567	-2,6%	-2,9%
Svezia	4.879,8	4.898,4	4.712	-3,4%	-3,8%
<b>UE27</b>	<b>271.045</b>	<b>272.677</b>	<b>264.535</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-3,0%</b>

Fonte: elaborazione su dati Commissione europea

Figura 1.1: variazione importi unitari e confronto pre e post convergenza



Fonte: Commissione europea

Guardando all'Italia, la perdita complessiva (effetti riduzione Qfp e adeguamento per la convergenza) è quindi quella relativa alla riduzione delle risorse per l'intera programmazione e cioè del 3,9%. Tuttavia è bene precisare che il taglio del 3,9% è calcolato a prezzi correnti e si applica sull'ammontare di risorse disponibili per il 2020 moltiplicato per 7 anni. Per l'Italia si tratta di un approccio penalizzante in quanto il massimale 2020 rappresenta il punto di caduta nella ripartizione delle risorse nell'attuale programmazione e, quindi, il massimale più basso. Infatti, considerando l'intero ammontare di risorse dell'attuale programmazione 2014-2020 (pari a circa 27 miliardi di euro) la percentuale di taglio sale al 7,6% (prezzi correnti)<sup>2</sup>.

In definitiva, nonostante ci si trovi di fronte a una ulteriore riduzione delle risorse, l'applicazione di tale meccanismo penalizza l'Italia in misura significativamente minore rispetto a quanto accaduto con la convergenza esterna nel Qfp 2014-2020: questa, infatti, ha causato una perdita intorno al 6% (6,5% per complessivi 1.950 milioni di euro nel settennio) del massimale dei pagamenti diretti provocando per l'Italia una perdita di risorse nettamente superiore (-18,6%) rispetto a quello avvenuto nell'Ue (-12,45%).

Dunque, anche nella prossima programmazione per la ripartizione delle risorse non sono previsti meccanismi che prendano in considerazione aspetti come il lavoro e/o il valore aggiunto del settore. Questo penalizza molto l'Italia che è caratterizzata da un'agricoltura ad alta intensità di lavoro e ad alto valore aggiunto che, per queste sue caratteristiche, dovrebbe essere sostenuta in modo più forte per il ruolo che può avere per l'intera società in termini di produzione di cibo sano e di qualità, di occupazione e di mantenimento della vitalità delle zone rurali.

<sup>2</sup> È bene precisare che le risorse per i pagamenti diretti potrebbero subire un'ulteriore diminuzione del 3%. Infatti, gli Stati membri potrebbero decidere di destinare tali risorse agli aiuti settoriali (alla voce "altri settori") previsti all'interno del piano strategico della Pac (vedi Capitolo 5).

### 1.5 Spese per i mercati (interventi settoriali OCM)

La dotazione a prezzi correnti è pari a 2.545,5 milioni di euro, che comporta una riduzione del 2,5% rispetto alla dotazione finanziaria disponibile per il periodo 2014-2020. Tale riduzione, nello specifico, riguarda le misure di mercato per i settori olio di oliva e olive da tavola, vino e luppolo (che subiscono una riduzione relativa del 3,9%). Mentre rimane stabile il sostegno attualmente previsto per il settore ortofrutticolo e aumenta il sostegno a disposizione per il settore dell'apicoltura.

Considerando, invece, la dotazione finanziaria a prezzi costanti questa è pari a 2.262,1 milioni di euro.

Gli Stati membri avranno in futuro la possibilità di riservare fino al 3% della dotazione dei pagamenti diretti per contribuire a sostenere settori diversi da quelli che già beneficiano di programmi settoriali (ortofrutticoli, vino o l'olio d'oliva). La proposta della Commissione ha l'obiettivo, tra gli altri, di stimolare le azioni attuate dalle organizzazioni di produttori a favore della competitività, della sostenibilità, della gestione dei rischi/delle crisi.

### 1.6 Il II pilastro: le risorse per lo sviluppo rurale in Italia

Le proposte di regolamento pubblicate il 1° giugno dalla Commissione europea stabiliscono per l'Italia una dotazione complessiva per il sostegno degli interventi previsti nell'ambito dello sviluppo rurale di 8.892 milioni di euro a prezzi correnti. La ripartizione annuale di tale sostegno è rappresentata nella tabella 1.8.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, considerando che il tasso di deflazione è diverso e variabile rispetto a quello del I pilastro, l'esercizio relativo a mettere in evidenza le variazioni rispetto alla programmazione del periodo precedente sarà limitato al calcolo della riduzione a prezzi correnti.

Tabella 1.8: Ripartizione annuale del sostegno per lo sviluppo rurale per il periodo 2021-2027 (milioni di euro, prezzi correnti)

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
<b>Italia</b>	1.270	1.270	1.270	1.270	1.270	1.270	1.270	8.892
<b>Totale EU-27</b>	11.230	11.230	11.230	11.230	11.230	11.230	11.230	78.613

Fonte: Allegato IX della proposta di regolamento della Commissione

Pertanto, considerando che per il periodo 2014-2020 la dotazione complessiva per lo sviluppo rurale è di 10.444,38 milioni di euro (Qfp allegato III reg. delegato 162/2018), la riduzione prevista della dotazione per lo Sviluppo rurale a prezzi correnti (10.444,38 - 8.892,18) è di 1.552,20 milioni di euro, cioè del -14,9%.

Confrontando, invece, le risorse previste per il periodo 2021-2027 con le risorse 2020x7, la riduzione percentuale è maggiore e pari al 15,3%.

Le proposte di regolamento pubblicate il 1° giugno dalla Commissione europea stabiliscono per l'Italia una dotazione complessiva per il sostegno degli interventi previsti nell'ambito dello Sviluppo rurale di 7.902 milioni di euro a prezzi costanti.

La ripartizione annuale di tale sostegno è rappresentata nella tabella 1.9.

Tabella 1.9: Ripartizione annuale del sostegno per lo sviluppo rurale per il periodo 2021-2027 (milioni di euro, prezzi costanti)

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
<i>Italia</i>	1.197	1.173	1.150	1.128	1.105	1.084	1.062	7.902
<b>Totale EU-27</b>	10.582	10.375	10.171	9.972	9.776	9.585	9.397	69.861

Fonte: Allegato IXa della proposta di regolamento della Commissione

### 1.7. Le risorse complessive a disposizione dell'Italia

Nel complesso le risorse a disposizione dell'Italia con la Pac nel periodo 2021-2027 ammontano a 36.359 milioni di euro a prezzi correnti e a 32.311 milioni di euro a prezzi costanti (tabella 1.10). È bene precisare che si tratta solo delle risorse comunitarie, al netto del cofinanziamento dello Sviluppo rurale.

Tabella 1.10: Dotazioni pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale (milioni di euro)

	Pagamenti diretti	Misure di mercato	Sviluppo rurale	Totale
<b>Prezzi correnti</b>	24.921,3	2.545,5	8.892,2	36.359,0
<b>Prezzi costanti</b>	22.146,8	2.262,1	7.902,2	32.311,0

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea



## CAPITOLO 2

### Le proposte legislative: una sintesi per punti

Il quadro legislativo per la Pac per il periodo 2021-2027 si basa su tre regolamenti:

- Regolamento del Piano strategico sulla Pac;
- Regolamento che modifica l'Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli;
- Regolamento Orizzontale sulla Pac.

Le proposte avanzate dalla Commissione sono basate su nove obiettivi specifici che riflettono l'importanza economica, sociale e ambientale della Pac:

1. sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
2. migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
3. migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
4. contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile;
5. promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
6. contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
7. attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
8. promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
9. migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali.

La promozione delle conoscenze, dell'innovazione e della digitalizzazione nel settore agricolo e nelle aree rurali costituisce, invece, un obiettivo trasversale.

#### 2.1 I Piani strategici per la Pac

Per conseguire tali obiettivi, gli Stati membri sono chiamati a elaborare interventi appropriati alle proprie realtà agricole e rurali, organizzati in *Piani strategici unici per la Pac*, che dovranno

essere approvati dalla Commissione europea. Nel caso in cui alcuni elementi del piano strategico siano stabiliti a livello regionale, lo Stato membro garantisce la coerenza e la consistenza con gli elementi del piano strategico della Pac stabiliti a livello nazionale.

Ogni piano strategico deve comprendere la valutazione delle esigenze, la strategia di intervento, le tipologie di pagamenti diretti, i programmi settoriali, gli impegni per lo sviluppo rurale e le relative disposizioni finanziarie.

La strategia di intervento deve stabilire per ciascun obiettivo previsto nel piano strategico nazionale, gli obiettivi per ogni indicatore specifico di risultato pertinente, gli interventi e le loro modalità per raggiungere gli obiettivi e l'assegnazione di risorse finanziarie.

Inoltre, è necessaria anche una descrizione dell'interazione tra gli interventi nazionali e regionali, compresa la distribuzione delle dotazioni finanziarie per intervento e per fondo.

Una volta stabiliti i piani strategici della Pac, gli Stati membri presenteranno annualmente i progressi compiuti nella loro attuazione, utilizzando un sistema di indicatori comuni. Gli Stati membri e la Commissione monitoreranno i progressi e valuteranno l'efficacia degli interventi.

Inoltre, gli Stati membri devono stabilire, nel loro piano strategico, le definizioni di attività agricola, superficie agricola, ettaro ammissibile, vero agricoltore<sup>3</sup> e giovane agricoltore:

L'*attività agricola* comprende sia la produzione di prodotti agricoli, compreso il cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida, sia il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione, senza interventi preparatori che vadano oltre i metodi e le attrezzature agricole ordinarie.

- La *superficie agricola* è la superficie occupata da seminativi, colture permanenti e pascoli permanenti, le cui definizioni sono ulteriormente specificati dagli Stati membri.
- Per *ettaro ammissibile* si considera qualsiasi superficie agricola dell'azienda a disposizione dell'agricoltore durante l'anno per il quale è richiesto il sostegno per gli interventi previsti per i pagamenti diretti e che viene utilizzata per un'attività agricola esclusiva o prevalente. Dove debitamente giustificato per motivi ambientali, gli ettari ammissibili possono comprendere anche alcune superfici utilizzate per attività agricole solo ogni due anni. Inoltre, si considera tra gli "ettari ammissibili" anche la superficie che, ai sensi del precedente regime di pagamento di base, non era considerata tale in base alla direttiva sugli habitat naturali, la direttiva-quadro sulle acque e la direttiva sugli uccelli, o per forestazione, imboschimento o impegni agro-climatico-ambientali. Le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono ammissibili solo se le varietà utilizzate hanno un tenore di tetraidrocannabinolo non superiore allo 0,2%.
- Il *vero agricoltore* fa riferimento alla necessità di garantire che nessun sostegno al reddito sia concesso a coloro la cui attività agricola costituisce solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non impedendo il sostegno ad agricoltori che svolgono altre attività. Gli Stati membri definiscono quali soggetti non sono considerati "veri agricoltori", in base a criteri quali reddito, impiego di lavoro nell'azienda agricola, oggetto sociale, inclusione in registri nazionali.

---

<sup>3</sup> Nella proposta di regolamento in lingua inglese è introdotta la figura del *genuine farmer* che nella versione in italiano è tradotto in *agricoltore vero e proprio*. Tuttavia, per semplificare, nella presente pubblicazione il *genuine farmer* sarà indicato come *vero agricoltore*.

- Il *giovane agricoltore* si considera tale quando l'agricoltore non supera il limite di 40 anni di età, ha le condizioni per essere "capo dell'azienda", la formazione appropriata e/o le competenze richieste.

I beneficiari di pagamenti diretti o pagamenti annuali per interventi nell'ambito dello sviluppo rurale (per le tipologie di impegni ambiente e clima, vincoli naturali e svantaggi regionali specifici) devono rispettare i requisiti minimi di gestione obbligatori stabiliti dagli Stati membri ai sensi della normativa sulle buone condizioni agronomiche e ambientali nei seguenti ambiti: il clima e l'ambiente, la salute pubblica, la salute degli animali e salute delle piante e il benessere degli animali. A tal fine gli Stati membri devono stabilire, a livello nazionale o regionale, tali requisiti in considerazione delle caratteristiche specifiche locali, comprese le condizioni pedo-climatiche, i sistemi di allevamento esistenti, l'uso del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agricole e le strutture agricole. Inoltre, gli Stati membri devono mettere a disposizione degli agricoltori uno *Strumento di sostenibilità per i nutrienti* che preveda un minimo di applicazioni e funzionalità, eventualmente integrabili dalla Commissione tramite atti delegati. Gli Stati membri istituiscono un sistema che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative ai beneficiari che non rispettano le regole sulla condizionalità che si traducono in riduzioni o esclusione dell'importo totale dei pagamenti diretti<sup>4</sup>.

Nell'ambito della nuova Pac, gli Stati membri devono includere nel quadro giuridico del Piano strategico un sistema di *servizi di consulenza* aziendale per gli agricoltori e gli altri beneficiari della Pac rispetto a un'ampia serie di requisiti che riguardano la gestione dei terreni e la gestione delle aziende agricole. Questi servizi comprendono, tra l'altro, la consulenza per l'applicazione della condizionalità e le condizioni e gli impegni di gestione dell'azienda agricola contenuti nel Piano strategico della Pac di ciascun Paese, l'assistenza su come garantire la conformità alla normativa ambientale in materia di acqua, pesticidi, aria pulita, ecc., la gestione dei rischi e l'accesso all'innovazione e alla tecnologia. Al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza, questi servizi saranno pienamente integrati nei più ampi Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (Akis) che prevedono, altresì, la partecipazione di ricercatori, organizzazioni agricole e altre parti interessate.

## 2.2. Tipologie di intervento per i pagamenti diretti

La nuova struttura per i pagamenti diretti è composta dalle seguenti tipologie di intervento:

Pagamenti diretti disaccoppiati:

- il sostegno di base al reddito per la sostenibilità;
- il sostegno complementare redistributivo al reddito per la sostenibilità;
- il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori;
- il regime per il clima e l'ambiente.

Pagamenti diretti accoppiati

- il sostegno accoppiato al reddito;
- il pagamento specifico per il cotone.

---

<sup>4</sup> In caso di non conformità dovuta a negligenza, in generale, la percentuale di riduzione è pari al 3% dell'importo totale dei pagamenti. Al fine di avere un effetto dissuasivo, in caso di ripetizione dell'inosservanza, la riduzione percentuale può arrivare fino all'esclusione totale dai pagamenti e può essere applicata per uno o più anni civili.

### 2.2.1 Il Capping

Gli Stati membri riducono l'importo dei pagamenti diretti da concedere a un agricoltore in un dato anno civile, partendo da 60.000 euro e applicando le seguenti riduzioni minime per i seguenti scaglioni:

- il 15% tra 60.000 e 75.000 euro;
- il 50% tra 75.000 e 90.000 euro;
- il 75% tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per gli importi superiori a 100.000 euro.

Le riduzioni previste sono applicate all'importo dei pagamenti diretti che l'agricoltore dovrebbe percepire, dopo la detrazione del costo del lavoro impiegato calcolato attraverso i salari standard medi nazionali o regionali (inclusi i contributi e le tasse sociali) pertinenti all'attività agricola, moltiplicati per il numero di lavoratori annuali dichiarati dall'agricoltore.

Le risorse derivanti dal *capping* saranno utilizzate per contribuire al finanziamento del sostegno redistributivo e di altri pagamenti disaccoppiati, o per le misure di sviluppo rurale. Lo Stato membro potrà utilizzare tutto o una parte del gettito del *capping* per accrescere le risorse a disposizione del II pilastro, senza limiti sugli importi trasferibili.

### 2.2.2 Il sostegno di base

Gli Stati membri stabiliscono un sostegno di base al reddito concedendo un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile ai veri agricoltori, alle condizioni specificate nei rispettivi piani strategici della Pac.

Gli Stati membri possono erogare i pagamenti di base tramite diritti all'aiuto oppure decidere di concedere tale sostegno tramite la corresponsione di un importo uniforme per ettaro. In tal caso, i diritti all'aiuto assegnati con la normativa precedente decadono al 31 dicembre 2020.

Il valore unitario dei diritti all'aiuto viene determinato attraverso un adeguamento proporzionale del valore dei diritti all'aiuto stabiliti per l'anno di domanda 2020, incluso il relativo pagamento per il *greening*, con la possibilità di differenziare tale valore per diversi gruppi di territori identificati sulla base di condizioni socioeconomiche e/o agronomiche simili (regionalizzazione). Qualora all'interno di uno Stato membro o all'interno di un gruppo di territori il valore dei diritti all'aiuto non sia uniforme, dovrà essere applicata una *convergenza* di tali valori sino a raggiungere un valore unitario uniforme entro il 2026, in modo che tutti i diritti all'aiuto siano almeno pari al 75% dell'importo unitario medio del pagamento di base per l'anno di domanda 2026, come definito nel piano strategico della Pac. Gli Stati membri possono decidere che la diminuzione del valore storico dei diritti all'aiuto, in seguito all'applicazione della convergenza interna, non deve superare una determinata percentuale a partire da un minimo stabilito al 30%. Tuttavia è obbligo dello Stato membro individuare un tetto massimo all'importo dei diritti all'aiuto.

Ogni Stato membro costituisce una "riserva nazionale" di diritti all'aiuto o per gruppo di territori. Le risorse della riserva nazionale sono utilizzate, in via prioritaria, per assegnare i diritti all'aiuto ai giovani agricoltori o agli agricoltori che si insediano per la prima volta.

Tutti i diritti all'aiuto possono essere trasferiti solo a un vero agricoltore eccetto nei casi di successione effettiva o anticipata.

Inoltre, gli Stati membri potranno concedere un pagamento forfetario per i "piccoli agricoltori"

come definiti dagli Stati membri, in sostituzione dei pagamenti diretti. La scelta di aderire a tale regime sarà facoltativa per gli agricoltori.

Infine, come si è visto nel precedente capitolo, anche nel prossimo Qfp si prevede il riavvicinamento del valore medio dei pagamenti diretti della Pac nei diversi Stati membri, attraverso un meccanismo di convergenza dei valori più bassi verso la media Ue. Come si è detto, tuttavia, tale meccanismo avrà effetti meno significativi rispetto a quello che ha operato nell'attuale Qfp e l'Italia risulterà meno penalizzata.

### *2.2.3 Il sostegno complementare ridistributivo*

Al fine di garantire la redistribuzione del sostegno dalle aziende agricole di grandi dimensioni a quelle piccole e medie, gli Stati membri stabiliscono un sostegno al reddito ridistributivo attraverso un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile, agli agricoltori che hanno diritto a un pagamento nell'ambito del sostegno di base al reddito, calcolato sulla base di un importo aggiuntivo per ettaro o con diversi importi per scaglioni di ettari. Per finanziare tale pagamento sono utilizzati anche i proventi finanziari risultanti dal *capping*.

### *2.2.4 Il sostegno complementare per i giovani agricoltori*

Gli Stati membri possono stabilire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che si insediano per la prima volta, concedendo loro un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile agli agricoltori che hanno diritto a un pagamento nell'ambito del sostegno di base. Gli Stati membri sono obbligati a riservare almeno il 2% della loro dotazione nazionale per i pagamenti diretti, al fine di sostenere in modo specifico i giovani agricoltori, per il sostegno complementare al reddito o per l'aiuto all'insediamento previsto nello sviluppo rurale. I Paesi sono liberi di accantonare una somma maggiore per incoraggiare i giovani agricoltori se ne ravvisano una necessità specifica.

### *2.2.5 Il regime volontario per il clima e l'ambiente*

Gli Stati membri stabiliscono un sostegno per il clima e l'ambiente concedendo un pagamento annuale ai "veri agricoltori" che si impegnano volontariamente a osservare determinate pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Gli impegni assunti dai beneficiari devono andare al di là delle norme obbligatorie stabilite per la condizionalità, nonché altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalle autorità nazionali. I pagamenti possono essere concessi come pagamenti addizionali ai pagamenti diretti o per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi sostenuti e le perdite di reddito per gli agricoltori.

### *2.2.6 Il sostegno accoppiato al reddito*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato al reddito ai veri agricoltori sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile o per capo animale ammissibile a favore di comparti che sono importanti per ragioni economiche, sociali o ambientali, per affrontare le difficoltà ma migliorando la competitività, la loro sostenibilità o la loro qualità. Il sostegno accoppiato può essere concesso sino a un importo massimo del 10% del massimale per i pagamenti diretti che può essere aumentato per gli Stati membri che attualmente concedono un importo superiore al 13%. È previsto un ulteriore aumento sino del 2% se tale importo è destinato al sostegno per le colture proteiche.

## 2.3 Tipologie di intervento settoriali

Sono previsti i seguenti interventi settoriali obbligatori e facoltativi per gli Stati membri, per la loro inclusione nel piano strategico Pac:

- il settore ortofrutticolo (obbligatorio);
- il settore dei prodotti dell'apicoltura (obbligatorio);
- il settore vitivinicolo (obbligatorio per alcuni Stati membri);
- il settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola (facoltativo);
- il settore del luppolo (facoltativo);
- altri settori definiti all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013 (facoltativi).

### 2.3.1 Settore ortofrutticolo

L'intervento previsto nel settore degli ortofrutticoli ha i seguenti obiettivi, definiti dagli Stati membri nei loro piani strategici della Pac e attuati attraverso i programmi operativi delle organizzazioni di produttori e/o associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute:

- a) pianificazione della produzione, suo adeguamento alla domanda, ottimizzazione dei costi di produzione e redditività degli investimenti e stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
- b) concentrazione dell'offerta e immissione sul mercato dei prodotti anche attraverso la commercializzazione diretta;
- c) ricerca e sviluppo di metodi di produzione sostenibili, pratiche innovative che promuovano la competitività economica e rafforzino gli sviluppi del mercato;
- d) promozione e sviluppo di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, uso sostenibile delle risorse naturali, in particolare protezione delle acque, del suolo e di altre risorse naturali;
- e) contributo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
- f) promozione del valore commerciale e della qualità, compreso lo sviluppo delle denominazioni di origine protetta, indicazioni geografiche protette o regimi nazionali di qualità;
- g) promozione e commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli, sia freschi che trasformati;
- h) aumento del consumo dei prodotti del settore ortofrutticolo, sia freschi che trasformati;
- i) prevenzione e gestione delle crisi nei mercati ortofrutticoli.

### 2.3.2 Settore dell'apicoltura

L'intervento nel settore dell'apicoltura deve perseguire almeno uno degli obiettivi previsti per la Pac, scegliendo uno o più tipi di intervento da inserire nei loro piani di sostegno:

- a) assistenza tecnica agli apicoltori e alle organizzazioni di apicoltori;
- b) azioni per combattere gli invasori e le malattie degli alveari, in particolare la varrosi;
- c) azioni per razionalizzare la transumanza;
- d) azioni a sostegno dei laboratori per l'analisi dei prodotti dell'apicoltura;
- e) ripopolamento degli alveari nell'Unione;
- f) cooperazione con organismi specializzati in programmi di ricerca nel settore dell'apicoltura;

- g) azioni di monitoraggio del mercato;
- h) azioni per migliorare la qualità del prodotto.

L'assistenza finanziaria dell'Unione al settore dell'apicoltura è pari al 50% del massimo delle spese sostenute dagli Stati membri.

### 2.3.3 Settore vitivinicolo

L'intervento previsto nel settore vitivinicolo persegue i seguenti obiettivi:

- a) migliorare la competitività dei produttori di vino dell'Unione, in particolare per i sistemi di produzione sostenibili e alla riduzione dell'impronta ambientale;
- b) migliorare le prestazioni delle imprese vinicole dell'Unione e il loro adeguamento alle richieste del mercato, accrescere la loro competitività e i processi sostenibili;
- c) contribuire al ripristino dell'equilibrio tra offerta e domanda nel mercato del vino dell'Unione al fine di prevenire crisi di mercato;
- d) contribuire a tutelare i redditi dei produttori di vino in caso di perdite per calamità naturali, condizioni climatiche avverse, gli animali, fitopatie o infestazioni parassitarie;
- e) aumentare la commerciabilità e la competitività dei prodotti vitivinicoli con prodotti e processi innovativi e tecnologie, valore aggiunto alla fase filiera e conoscenze;
- f) uso di sottoprodotti della vinificazione a fini industriali ed energetici proteggendo l'ambiente;
- g) contribuire ad accrescere la consapevolezza dei consumatori sul consumo responsabile del vino e sui regimi di qualità per il vino;
- h) migliorare la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione nei Paesi terzi;
- i) contribuire ad aumentare la resilienza dei produttori dalle fluttuazioni del mercato.

### 2.3.4 Settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola

L'intervento nel settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola persegue i seguenti obiettivi:

- a) il rafforzamento dell'organizzazione e della gestione della produzione di olio d'oliva e olive da tavola;
- b) il miglioramento della competitività a medio e lungo termine del settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola, in particolare attraverso la modernizzazione;
- c) la riduzione dell'impatto ambientale dell'olivicoltura;
- d) il miglioramento della qualità dell'olio di oliva e delle olive da tavola;
- e) la ricerca e lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili;
- f) la prevenzione e gestione delle crisi nei mercati dell'olio d'oliva e delle olive da tavola.

Gli Stati membri scelgono almeno un obiettivo e stabiliscono i tipi di intervento necessari per conseguirli nei loro piani strategici, attuandoli attraverso programmi operativi delle organizzazioni di produttori e/o associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute. La dotazione per l'intervento nel settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola è pari a:

- 10.666.000 euro all'anno per la Grecia;
- 554.000 euro all'anno per la Francia; e
- 34.590.000 euro all'anno per l'Italia.

### 2.3.5 Altri settori

Sono previsti interventi in altri settori: cereali, riso, zucchero, foraggi essiccati, sementi, luppolo (se non è applicato l'intervento specifico), olio d'oliva e delle olive da tavola (se non è applicato l'intervento specifico), lino e canapa, banane, tabacco, carni bovine, suine, ovi-caprine, pollame, uova, latte e prodotti lattiero-caseari e bachi da seta per i quali gli Stati membri devono perseguire determinati obiettivi.

## 2.4 Tipologie di intervento per lo sviluppo rurale

Sono previsti i seguenti tipi di interventi nell'ambito dello sviluppo rurale:

- a) pagamenti per impegni in materia ambientale, clima e altri impegni di gestione;
- b) pagamenti per vincoli naturali o altri vincoli regionali specifici;
- c) pagamenti per svantaggi regionali specifici a causa di determinati requisiti obbligatori
- d) investimenti;
- e) insediamento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali;
- f) strumenti di gestione del rischio;
- g) cooperazione;
- h) scambio di conoscenze e informazioni.

### 2.4.1 Pagamenti per impegni ambientali, clima e altri impegni di gestione

Gli Stati membri possono concedere pagamenti in materia di ambiente, clima e altri impegni agli agricoltori e ad altri beneficiari che assumono, su base volontaria, impegni di gestione ritenuti utili per conseguire gli obiettivi specifici. L'inclusione degli impegni agroambientali nel piano strategico della Pac è obbligatoria per gli Stati membri, per un importo minimo del 30% della quota Feasr stabilita nel piano strategico Pac.

I pagamenti sono concessi per impegni che vanno oltre i requisiti di gestione obbligatori e le norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali, i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, il benessere degli animali, nonché altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'Ue, le condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola in conformità, e sono diversi dagli impegni erogati come pagamenti stabiliti nell'ambito dell'Eco-schema del 1° pilastro.

I beneficiari ricevono un pagamento che copre i costi sostenuti e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti e, se necessario, possono anche coprire i costi di transazione. In casi debitamente giustificati, gli Stati membri possono concedere il sostegno in misura forfettaria o un pagamento una tantum per unità. Se il sostegno è concesso per gli impegni agroambientali e i metodi di agricoltura biologica, gli Stati membri stabiliscono un pagamento per ettaro.

### 2.4.2 Pagamenti per vincoli naturali o regionali specifici

Gli Stati membri possono concedere un sostegno annuale per ettaro ai veri agricoltori per vincoli naturali o regionali specifici nelle zone designate durante il periodo di programmazione dello Sviluppo rurale 2014-2020. Il sostegno è rivolto a compensare i beneficiari, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno dovuti ai vincoli regionali specifici nella zona interessata.

#### *2.4.3 Pagamenti per svantaggi regionali specifici a causa di determinati requisiti obbligatori*

Tale sostegno è concesso allo scopo di compensare i beneficiari, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno dovuti ai vincoli regionali specifici nella zona interessata, che sono imposti con le norme previste con l'applicazione delle direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, la direttiva per la conservazione degli uccelli selvatici e la direttiva quadro sulle acque.

#### *2.4.4 Investimenti*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno agli investimenti materiali e/o immateriali. Il sostegno è limitato al 75% dei costi ammissibili e può essere aumentato per gli investimenti relativi l'imboschimento ed investimenti non produttivi legati a obiettivi ambientali e climatici specifici, investimenti in servizi di base nelle aree rurali, investimenti per ripristinare il potenziale agricolo o forestale in seguito a calamità naturali o eventi catastrofici e investimenti nella realizzazione di adeguati interventi preventivi nelle foreste e in ambiente rurale.

#### *2.4.5 Insediamento di giovani agricoltori e avviamento imprese rurali*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno all'insediamento di giovani agricoltori e all'avviamento di imprese rurali con un importo forfettario pari a un massimo di 100.000 euro e può essere combinato con strumenti finanziari.

#### *2.4.6 Strumenti di gestione del rischio*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno per aiutare i veri agricoltori a gestire i rischi di produzione e di mercato connessi alla loro attività agricola che esulano dal loro controllo e che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici.

Il sostegno può essere erogato sia sotto forma di contributi finanziari per il pagamento di premi per i regimi di assicurazione che come contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione, compresi i costi amministrativi di costituzione. Esso può essere concesso in seguito a perdite di almeno il 20% della produzione o del reddito medio annuo dell'agricoltore, per una copertura massima del 70% dei costi ammissibili e deve essere evitata la sovra compensazione con altri regimi di gestione dei rischi pubblici o privati.

#### *2.4.7 Cooperazione*

Gli Stati membri possono promuovere forme di cooperazione che coinvolgano almeno due soggetti e che contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi specifici della Pac. Il sostegno può riguardare tutti gli aspetti di tale cooperazione, come: creazione di programmi di qualità; azioni collettive ambientali e climatiche; promozione della filiera corta e dei mercati locali; progetti pilota; progetti del Gruppo operativo (Go) nell'ambito del Partenariato europeo per l'innovazione per la produttività agricola e la sostenibilità (Eip-Agri) progetti di sviluppo locale, villaggi intelligenti, club di acquirenti e anelli di macchinari; partenariati agricoli; piani di gestione forestale; reti e cluster; agricoltura sociale; agricoltura sostenuta dalla comunità; azioni nell'ambito di Leader; e l'istituzione di Gruppi di produttori (Gp) e Organizzazioni di produttori (Op), nonché altre forme di cooperazione ritenute necessarie per raggiungere gli obiettivi specifici della Pac.

#### *2.4.8 Sistemi di consulenza e di innovazione agricola*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno per promuovere l'accesso alla formazione, alla consulenza e allo scambio di informazioni e di innovazione, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici della Politica agricola comune. Il sostegno può coprire al massimo il 75% dei costi ammissibili o, in caso di creazione di servizi di consulenza aziendale, il sostegno può essere concesso sotto forma di un importo fisso di 200.000 euro.

### **2.5. Disposizioni finanziarie**

Come si è detto, gli interventi stabiliti per i pagamenti diretti e per gli interventi settoriali di cui al primo pilastro, sono finanziati dal Feaga, mentre quelli per lo sviluppo rurale di cui al secondo pilastro, sono finanziati dal Feasr.

#### *2.5.1 Dotazioni finanziarie per gli interventi dei pagamenti diretti*

Fatte salve le disposizioni previste dalla disciplina finanziaria, l'importo totale dei pagamenti diretti che possono essere concessi in uno Stato membro in un anno civile non deve superare la dotazione finanziaria di tale Stato membro del massimale nazionale dei pagamenti diretti.

#### *2.5.2 Dotazioni finanziarie per le tipologie di intervento settoriali*

Gli Stati membri interessati, nei loro piani strategici della Pac, possono decidere di trasferire le assegnazioni finanziarie previste per gli interventi settoriali per l'olio d'oliva e il luppolo per la loro distribuzione nei pagamenti diretti. In tal caso, tali assegnazioni non saranno disponibili per tali tipi di intervento settoriali per i primi tre anni del piano strategico della Pac.

Inoltre, possono utilizzare fino al 3% delle assegnazioni per i pagamenti diretti degli Stati membri, previa deduzione degli importi disponibili per il cotone, per i tipi di intervento previsti per "altri settori".

Le decisioni sopra indicate sono vincolate per tre anni e possono essere riesaminate nel 2023

#### *2.5.3 Dotazioni finanziarie per lo sviluppo rurale*

L'importo totale del sostegno Ue per lo sviluppo rurale per il periodo dal 2021 al 2027 è di 78.811 milioni di euro (prezzi correnti) e la relativa ripartizione annuale è stabilita dal quadro finanziario pluriennale per gli anni 2021-2027.

I massimali potranno essere annualmente rivisti dalla Commissione per tenere conto degli sviluppi relativi alla ripartizione annuale, compresi i trasferimenti per la flessibilità e il *capping*, per apportare adeguamenti tecnici senza modificare le dotazioni globali o tener conto di eventuali altre modifiche previste da un atto legislativo dopo l'adozione del presente regolamento.

#### *2.5.4 Cofinanziamento Ue*

Nel piano strategico il tasso minimo di contributo Feasr è pari al 20%, mentre il tasso massimo è pari ai seguenti valori:

- 70% per le regioni meno sviluppate, le regioni ultra periferiche e le isole minori del Mar Egeo, ai sensi del regolamento (UE) n. 229/2013;

- 65% per le regioni con vincoli naturali specifici;
- 43% nelle altre regioni.

In deroga a quanto sopra previsto, il contributo massimo del Feasr è di:

- 80% per gli investimenti non produttivi per lo sviluppo locale Leader e per i pagamenti relativi agli impegni di gestione agro-clima-ambiente;
- 100% per i fondi che sono trasferiti dal 1° pilastro al Feasr per la flessibilità e per il *capping*.

### 2.5.5 Flessibilità di trasferimento finanziario tra i due pilastri

Gli Stati membri, entro il 1° agosto 2020, possono decidere di trasferire fino al 15% degli importi del loro massimale per i pagamenti diretti alla loro dotazione per lo sviluppo rurale (Feasr) e viceversa. La percentuale di trasferimento dal I al II pilastro, può essere aumentata:

- fino al 15% a condizione che gli Stati membri utilizzino il corrispondente aumento per gli interventi relativi agli obiettivi ambientali e climatici; e
- fino al 2%, a condizione che gli Stati membri utilizzino l'aumento corrispondente per il sostegno all'avviamento di attività agricole e rurali da parte dei giovani agricoltori.

### 2.5.6 Riserva per il sostegno al settore agricolo

Per fare fronte alle crisi del settore agricolo è stabilita una riserva agricola pari ad almeno 400 milioni di euro a prezzi correnti, disponibile ogni anno del periodo 2021-2027. L'importo della riserva viene ricavato dall'esercizio finanziario 2020 che, se non utilizzato, viene riportato all'anno 2021 senza effettuare il rimborso ai destinatari finali per l'anno in corso. Infatti, gli stanziamenti non impegnati della riserva agricola saranno riportati a tempo indeterminato per finanziare la riserva stessa durante gli esercizi finanziari successivi.

### 2.5.7 Disciplina finanziaria

La disciplina di bilancio richiede il rispetto del massimale annuo per le spese finanziate dal Feaga in tutte le circostanze e in ogni fase della procedura di bilancio. Conseguentemente è necessario che il massimale nazionale per i pagamenti diretti per Stato membro sia considerato come un massimale finanziario e per il rimborso di tali pagamenti nei limiti di tale massimale finanziario.

### 2.5.8 Misure fiscali nazionali

Le misure fiscali nazionali applicate agli agricoltori con base imponibile dell'imposta sul reddito calcolata per un periodo pluriennale, saranno esentate dall'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.



## CAPITOLO 3

### Il nuovo sistema dei pagamenti diretti, il *capping* e la convergenza interna

Come avvenuto in passato, anche per la prossima programmazione 2021-2027, la normativa sui pagamenti diretti prevede modifiche volte a garantirne l'efficacia e l'adeguamento alle nuove esigenze del settore. In base a quanto riportato nei "considerando" della proposta di regolamento, i pagamenti diretti avranno un ruolo essenziale nel garantire un equo sostegno al reddito degli agricoltori, in linea con l'obiettivo di promuovere un settore agricolo resiliente e *smart*.

L'importanza dei pagamenti diretti era chiaramente emersa anche nella Comunicazione della Commissione pubblicata a novembre 2017, in quanto essi sono considerati lo strumento che dovrebbe consentire di colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello di coloro che sono impegnati in altri settori. Tuttavia, a livello Ue, rimane il consueto squilibrio che vede il 20% degli agricoltori detenere l'80% dell'ammontare dei pagamenti diretti. Per garantire una distribuzione più equa ed efficace dei pagamenti la Commissione, già nella Comunicazione, aveva ipotizzato:

- il livellamento obbligatorio (*capping*) dell'ammontare complessivo dei pagamenti diretti per beneficiario, pur tenendo conto del lavoro per evitare effetti negativi sull'occupazione;
- l'introduzione di pagamenti decrescenti per garantire una redistribuzione delle risorse tra le aziende e in modo da ridurre il sostegno per le aziende agricole di grandi dimensioni;
- un pagamento redistributivo per fornire un sostegno mirato alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni;
- l'idea di riservare il sostegno ai veri agricoltori, cioè a coloro che esercitano un'attività agricola per "guadagnarsi da vivere" (che ripropone il principio dell'agricoltore "attivo").

Questi principi annunciati nella Comunicazione sono stati ripresi nella proposta di regolamento presentata.

#### 3.1 Le componenti dei pagamenti diretti nella Pac 2021-2027

Nel nuovo approccio rimane l'impostazione a "pacchetto", cioè la previsione di diverse tipologie che nel loro insieme costituiscono l'importo totale dei pagamenti spettanti all'agricoltore. Se nell'attuale programmazione lo Stato membro aveva la possibilità di scegliere tra ben sei tipologie di pagamento – di cui tre obbligatorie (pagamento di base, pagamento *greening* e pagamento per i giovani agricoltori) e tre facoltative (pagamento redistributivo, pagamento per le aree con vincoli naturali, pagamenti accoppiati) – nella proposta della Commissione per il periodo 2021-2027, le tipologie di sostegno si riducono a cinque, di cui tre obbligatorie e le restanti facoltative (Tab. 3.1 e Tab. 3.2).

Tabella 3.1: tipologie di pagamenti diretti nella programmazione 2014-2020

Tipologia di pagamento	Obbligatorietà
Pagamento di base	Si
Pagamento <i>greening</i>	Si
Pagamento giovani agricoltori	Si
Pagamento redistributivo	No
Pagamento per le aree con vincoli naturali	No
Sostegno accoppiato	No

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.2: tipologie di pagamenti diretti nella programmazione 2021-2027

Tipologia di pagamento	Obbligatorietà
Sostegno al reddito di base per la sostenibilità	Si
Sostegno al reddito redistributivo complementare per la sostenibilità	Si
Sostegno al reddito complementare per i giovani agricoltori	No
Regime volontario per il clima e l'ambiente ( <i>Eco-Scheme</i> )	Si
Sostegno accoppiato al reddito	No

Fonte: nostra elaborazione

Rimane la possibilità per lo Stato membro di prevedere un pagamento forfettario specifico per i piccoli agricoltori e sostitutivo dei pagamenti diretti, la cui definizione dovrà essere riportata nel piano strategico della Pac.

La proposta di regolamento classifica in modo inequivocabile i pagamenti in due categorie:

- disaccoppiati: sostegno al reddito di base, sostegno complementare per i giovani agricoltori, sostegno complementare redistributivo, *eco-scheme*;
- accoppiati (sostegno accoppiato al reddito e pagamento specifico per il cotone).

Rispetto all'attuale programmazione, ci sono tre novità:

- la soppressione del pagamento *greening*, i cui impegni sono inclusi nella condizionalità;
- l'inserimento dello schema volontario per il clima e l'ambiente (*Eco-Scheme*);
- la soppressione del pagamento per le aree con vincoli naturali.

Nella proposta gli impegni di *greening* non vengono cancellati, bensì trasferiti (con qualche modifica) nella condizionalità andando ad arricchire gli impegni di base che l'agricoltore dovrà rispettare per ricevere il sostegno.

Rispetto alle novità sopra indicate, merita un'attenzione particolare l'opzione, volontaria per gli agricoltori ma la cui introduzione è obbligatoria per gli Stati membri, del pagamento ambientale (*Eco-Scheme*), che si differenzia rispetto all'obbligatorietà dell'attuale pagamento *greening*. L'applicazione volontaria per gli agricoltori degli schemi ambientali non denota una minore attenzione al problema da parte della Commissione, bensì la volontà di assicurare una maggiore flessibilità agli Stati membri per garantire l'aumento dell'offerta ambientale nel rispetto delle esigenze

locali e delle reali condizioni degli agricoltori. Questa nuova visione è figlia anche della valutazione negativa sul *greening* da parte della Corte dei conti, che ritiene improbabile che il *greening* stesso, così come applicato nell'attuale programmazione, possa migliorare in maniera significativa la performance della Pac in materia di ambiente e di clima.

Infine, vista l'introduzione nell'attuale programmazione 2014-2020 del processo di convergenza interna con l'obiettivo di far "convergere" il sostegno ad ettaro verso un pagamento omogeneo, nella Pac post 2020 ci si aspettava la messa in soffitta dei riferimenti storici con il passaggio definitivo verso un pagamento uniforme. La convergenza è riproposta e rimane la possibilità per gli Stati membri di proseguire con un processo di passaggio graduale verso pagamenti di valore uniforme, mantenendo un riferimento alla componente storica.

Tabella 3.3: cosa rimane e cosa cambia nella proposta 2021-2027

COSA RIMANE		
<b>ELEMENTI DELL'ARCHITETTURA</b>	<b>PRINCIPI CHIAVE</b>	<b>ALTRE POSSIBILITA' COME...</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostegno di base al reddito</li> <li>Sostegno complementare ridistributivo</li> <li>Sostegno per i giovani agricoltori</li> <li>Sostegno accoppiato volontario</li> <li>Sostegno per il cotone (Belgio, Grecia, Spagna e Portogallo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pagamenti soggetti alla condizionalità</li> <li>Disaccoppiamento (eccetto per il sostegno accoppiato)</li> <li>Supporto generico per ettaro, su superfici ammissibili dove è esercitata un'attività agricola</li> <li>Supporto accoppiato per settori in difficoltà e limitati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostegno senza titoli</li> <li>Pagamento per i piccoli agricoltori</li> </ul>
COSA CAMBIA		
<b>MAGGIORE SUSSIDIARIETA'</b>	<b>MAGGIORE TARGHETTIZZAZIONE</b>	<b>MAGGIORE REDISTRIBUZIONE verso le aziende più piccole</b>
	<b>NUOVO ECO-SCHEME</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Lo Stato membro individua definizioni e interventi (comprese le condizioni di ammissibilità)</li> <li>Individuazione dei livelli di supporto sulla base dei fabbisogni</li> <li>Maggiore flessibilità nella gestione finanziaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agricoltori "veri"</li> <li>Giovani agricoltori</li> <li>Pagamento di base per gruppi di territorio;</li> <li>Convergenza interna</li> <li>Supporto accoppiato (qualità, competitività o sostenibilità)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riduzione (da 60.000 euro) e <i>cap-ping</i> (a 100.000 euro) per azienda considerando il lavoro (salariati e familiari)</li> <li>Pagamento redistributivo obbligatorio</li> <li>Obiettivo: assicurare un supporto maggiore per ettaro per le aziende medio-piccole (indicatore di risultato dedicato)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obbligatorio per lo Stato membro</li> <li>Volontario per gli agricoltori</li> <li>Pagamento aggiuntivo o compensazione dei costi/perdita di reddito</li> </ul>	

Fonte: Commissione europea

### 3.1.1 Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità

Gli Stati membri concedono per il sostegno di base al reddito un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile a favore dei “veri agricoltori” (*genuine farmers*).

La modalità principale di erogazione del sostegno di base è un pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, ovvero un pagamento legato alla superficie, senza titoli, sul modello dell’attuale Regime di pagamento unico per superficie (di seguito Saps) che vige nei Paesi dell’Est Europa, entrati nell’Ue nel 2014, che differisce dal Regime di pagamento di base (di seguito Bps) adottato dagli altri Stati membri.

Tuttavia, esistono due deroghe alla suddetta modalità principale:

1. differenziazione del sostegno per territorio; gli Stati membri possono decidere di differenziare l’importo del sostegno di base al reddito per ettaro in diversi territori caratterizzati da condizioni socioeconomiche e/o agronomiche simili (regionalizzazione);
2. attribuzione del sostegno sulla base di diritti (o titoli) all’aiuto: gli Stati membri possono decidere di (continuare) a concedere il sostegno di base al reddito sulla base dei diritti all’aiuto.

La seconda deroga vale solo per gli Stati membri che avevano già adottato il regime di pagamento di base (Bps - Reg. Ue 1307/2013) attraverso l’attribuzione dei diritti all’aiuto, come l’Italia; in altre parole, gli Stati membri che avevano adottato il Bps possono passare al Saps, ma non viceversa.

Qualora gli Stati membri che hanno applicato il Bps decidano di non concedere il sostegno al reddito di base sulla scorta dei diritti all’aiuto, quelli assegnati con il Reg. Ue 1307/2013 scadranno il 31 dicembre 2020.

Qualora gli Stati membri che hanno applicato il Bps decidano di continuare a concedere il sostegno al reddito di base sulla scorta dei diritti all’aiuto, determinano il nuovo valore unitario dei diritti all’aiuto partendo dal valore dei diritti all’aiuto dell’anno di domanda 2020 (ultimo anno di applicazione del Bps) e aggiungendo ad esso il relativo pagamento *greening* per l’anno di domanda 2020. In altre parole, il valore dei diritti all’aiuto è determinato sommando il loro valore storico e il relativo pagamento percepito per il *greening*; l’importo ottenuto è poi ridotto in modo proporzionale al massimale disponibile nel 2021.

Gli Stati membri che – nella Pac attuale – hanno utilizzato il metodo storico (Italia, Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna) assicurano entro il 2026 una convergenza del valore unitario dei diritti al 75% del valore unitario medio. In altre parole, il valore unitario dei titoli, nel 2026, non potrà essere per nessuno inferiore al 75% del valore unitario medio pianificato nel piano strategico per il sostegno di base. Inoltre, lo Stato membro è obbligato ad individuare un tetto massimo ai diritti all’aiuto da raggiungere al massimo entro il 2026.

Le risorse necessarie a far convergere tutti i diritti al 75% del valore unitario derivano dall’applicazione del tetto all’aiuto e, se necessario, dalla riduzione del valore unitario dei diritti all’aiuto più elevati. Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere che la diminuzione del valore dei titoli più elevati non possa superare il 30% (meccanismo dello *stop loss* al 30%).

In altre parole, si concede agli Stati membri la possibilità di applicare una sorta di “modello irlandese” della Pac 2014-2020 con cui il valore dei titoli rimarrà differenziato anche dopo il 2026 tra un valore massimo definito dallo Stato membro e il valore minimo pari al 75% del valore medio.

In caso di applicazione dei diritti all'aiuto, rimane l'obbligo per lo Stato membro di prevedere la riserva nazionale per assegnare nuovi diritti o aumentare i diritti all'aiuto assegnati. Le risorse della riserva nazionale dovranno essere utilizzate in via prioritaria per i giovani e nuovi agricoltori.

In caso di trasferimento, questo potrà avvenire solo nei confronti di un vero agricoltore, tranne nei casi di successione effettiva o anticipata.

### *3.1.2 Il sostegno complementare redistributivo al reddito per la sostenibilità*

Al fine di garantire la redistribuzione del sostegno dalle aziende agricole di maggiori dimensioni a quelle medio piccole, gli Stati membri concedono un sostegno redistributivo complementare, attraverso un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile.

Rispetto all'attuale programmazione si tratta di un pagamento obbligatorio, al quale accedono gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base, con criteri stabiliti dagli Stati membri:

- importo per ettaro o diversi importi per diversi intervalli di ettari, purché l'importo per ettaro non superi l'importo medio nazionale dei pagamenti diretti per l'anno specifico;
- numero massimo di ettari per agricoltore.

Per finanziare il sostegno complementare redistributivo si useranno anche i proventi del *capping*, di cui si dirà nel seguito. Tuttavia, lo Stato membro dovrà pianificare una percentuale di massima da destinare al pagamento redistributivo.

### *3.1.3 Il sostegno complementare per i giovani agricoltori*

Gli Stati membri possono fornire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che si insediano per la prima volta, sotto forma di un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile.

La definizione di "giovane agricoltore" va stabilita all'interno del Piano strategico della Pac e deve prevedere:

- un limite di età non superiore ai 40 anni;
- le condizioni per essere "capo dell'azienda";
- una formazione appropriata e/o le competenze richieste.

Di fatto, la definizione di "giovane agricoltore" è identica alla normativa attuale per i primi due punti (art. 50, Reg. 1307/2013), mentre il possesso di una formazione appropriata e/o di adeguate competenze rappresenta una novità.

Per contribuire all'obiettivo "Il rinnovamento generazionale, attirare nuovi agricoltori e agevolare la loro attività", ogni Stato membro deve utilizzare almeno il 2% degli stanziamenti a disposizione per i pagamenti diretti. Lo Stato membro può decidere di utilizzare tale percentuale attraverso i pagamenti diretti con il sostegno complementare ai giovani, oppure trasferendo tali risorse allo Sviluppo rurale.

L'Allegato X della proposta di regolamento stabilisce l'ammontare minimo di risorse che lo Stato membro deve concedere ai giovani agricoltori: per l'Italia queste sono pari a 71 milioni di euro l'anno.

### 3.1.4 Lo schema volontario per il clima e l'ambiente

Ogni Stato membro deve dotarsi di schemi volontari per il clima e l'ambiente che generano un pagamento annuale aggiuntivo per ettaro ai veri agricoltori che si impegnano a osservare pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Gli impegni ambientali sono definiti dagli Stati membri, purché:

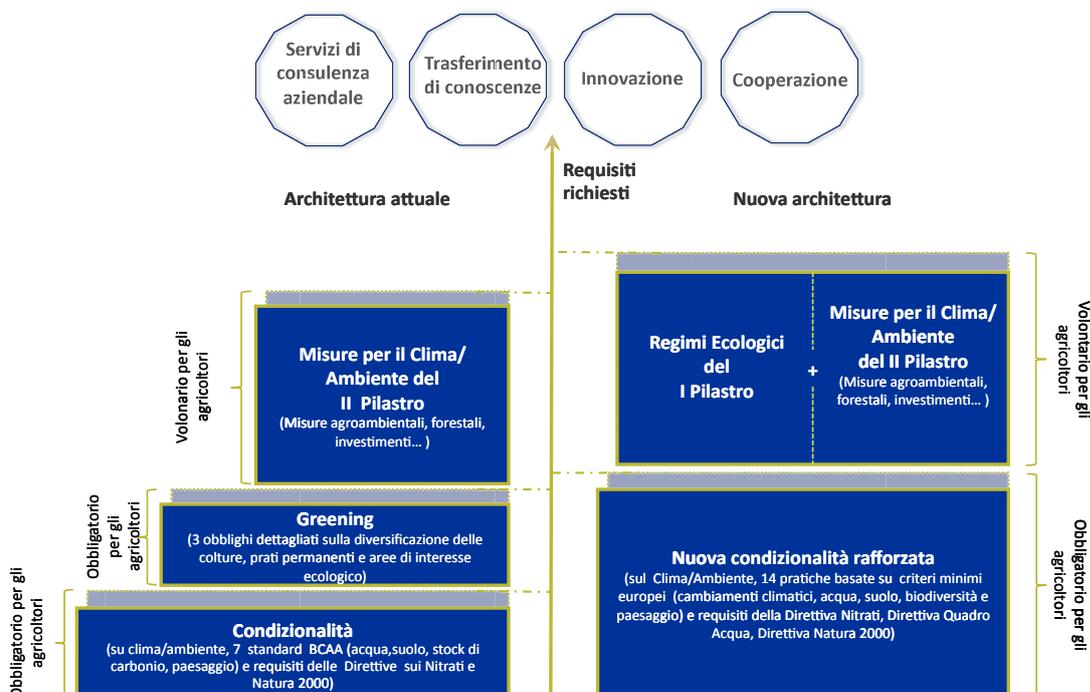
- oltrapassino i requisiti di gestione obbligatori e le norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (condizionalità);
- vadano oltre i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, il benessere degli animali e altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'Ue;
- vadano oltre le condizioni stabilite per il mantenimento dell'attività agricola minima;
- siano diversi dagli impegni per i quali sono stati erogati pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro.

Il sostegno dell'eco-schema è erogato sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile, secondo due modalità, stabilite dagli Stati membri:

- importo addizionale ai pagamenti diretti disaccoppiati (sul modello dell'attuale *greening*);
- importo che compensa i beneficiari, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno a seguito degli impegni (sul modello degli attuali pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro).

Nella figura 3.1 è illustrata la nuova architettura verde proposta per la Pac 2021-2027.

Figura 3.1: la nuova architettura verde proposta per la Pac



Fonte: Commissione europea

### 3.1.5 Sostegno accoppiato

Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato al reddito ai veri agricoltori nei seguenti settori e produzioni: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta in guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, cicoria e canna da zucchero, ortofruttili, bosco ceduo a rotazione rapida e altre colture *no-food* che forniscono prodotti che potenzialmente potrebbero sostituire i materiali fossili (esclusi gli alberi). Quest'ultima fattispecie è aggiuntiva rispetto ai settori previsti per l'attuale programmazione 2014-2020. Rimangono tra i settori esclusi il tabacco, patate e l'allevamento suino.

Il sostegno accoppiato può essere concesso esclusivamente a quei settori o determinate tipologie di agricoltura che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali e che si trovano in difficoltà. Gli interventi degli Stati membri devono servire a fare fronte a tali difficoltà migliorando la competitività e/o la sostenibilità e/o la qualità dei settori o dei tipi di agricoltura.

Rispetto al Regolamento (UE) 1307/2013 la proposta riporta in modo specifico che per l'erogazione del sostegno ai bovini e agli ovi-caprini deve essere rispettata la norma sulla registrazione e identificazione dei capi.

Inoltre, nella proposta viene ripresa la possibilità per la Commissione di consentire che il sostegno accoppiato continui ad essere pagato fino al 2027 sulla base del numero di capi/ettari richiesti a premio dal singolo agricoltore in un periodo di riferimento passato. In pratica, con questa modifica, già inserita nel Regolamento Omnibus, la Commissione ha la facoltà di rendere "disaccoppiato" il sostegno accoppiato della Pac, legandolo alla produzione passata. Di conseguenza, in caso di applicazione, l'agricoltore riceverà un pagamento commisurato a livelli di produzione storici, con la possibilità di diminuire il numero di capi/ettari per i quali aveva effettuato la domanda di aiuto, ricevendo però il medesimo sostegno.

Ogni Stato membro può decidere di assegnare al sostegno accoppiato fino al 10% del proprio massimale dei pagamenti diretti. Gli Stati membri che nell'attuale programmazione 2014-2020 hanno destinato al sostegno accoppiato più del 13% delle proprie risorse<sup>5</sup> possono decidere di innalzare la percentuale di sostegno oltre il 10%. In ogni caso, la percentuale da destinare al sostegno accoppiato può essere aumentata del 2% purché la percentuale eccedente il 10% sia destinata alla produzione delle colture proteiche.

## 3.2 I criteri orizzontali

### 3.2.1 Riduzione dei pagamenti e capping

Un'importante novità riguarda la riduzione dei pagamenti (*capping*), modulata con il costo del lavoro, da applicare sull'ammontare complessivo dei pagamenti diretti percepiti dall'agricoltore e non solo sul pagamento di base, come invece avviene nell'attuale programmazione.

Sono soggetti alla riduzione dei pagamenti gli agricoltori che ricevono un ammontare di pagamenti diretti superiore a 60.000 euro, mentre il *capping* si applica agli agricoltori con un importo

---

<sup>5</sup> Nella programmazione 2014-2020, l'Italia ha destinato al sostegno accoppiato il 12% del massimale nazionale dei pagamenti diretti.

dei pagamenti diretti superiore a 100.000 euro. Tuttavia, il taglio è graduale e suddiviso per i seguenti scaglioni:

- almeno il 25% per l'importo compreso tra 60.000 e 75.000 euro;
- almeno il 50% per l'importo compreso tra 75.000 e 90.000 euro;
- almeno il 75% per l'importo compreso tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per l'importo superiore a 100.000.

Gli effetti del *capping* sono ampiamente ammorbiditi dalla modulazione con il lavoro. La detrazione obbligatoria dall'ammontare dei pagamenti da sottoporre al taglio dei costi del lavoro rende il *capping* uno strumento innovativo sul fronte della distribuzione del sostegno.

Più specificamente la proposta di regolamento prevede che gli Stati membri devono detrarre dall'importo dei pagamenti diretti da sottoporre al *capping*:

- a. i salari legati all'attività agricola dichiarata dall'agricoltore, comprese le imposte e i contributi sociali connessi all'occupazione;
- b. il costo equivalente del lavoro regolare e non retribuito legato a un'attività agricola praticata da persone che lavorano nell'azienda che non ricevono uno stipendio (o che percepiscono una retribuzione inferiore all'importo normalmente pagato per i servizi prestati), ma sono ricompensati mediante il risultato economico dell'azienda agricola.

Per calcolare gli importi del costo del lavoro, gli Stati membri utilizzano i valori standard medi a livello nazionale o regionale moltiplicati per il numero di unità di lavoro annuali dichiarate dall'agricoltore interessato. Quindi, il calcolo del costo del lavoro prevede due dati:

- le unità di lavoro effettive e dichiarate dall'agricoltore;
- il costo standard delle unità di lavoro.

Gli importi derivanti dalla riduzione dei pagamenti saranno utilizzati per contribuire a finanziare il pagamento redistributivo. L'obbligatorietà del *capping* ha quindi un duplice obiettivo: ridurre i pagamenti alle grandi aziende che impiegano poca manodopera e accrescere il sostegno alle piccole aziende, rendendolo uno strumento esplicitamente volto a favorire una redistribuzione delle risorse tra imprese.

Se l'analisi ex ante condotta dallo Stato membro interessato dimostra che la stima della riduzione dei pagamenti è superiore al fabbisogno per il pagamento redistributivo, gli Stati membri possono utilizzare gli importi in eccesso per contribuire al finanziamento di altri pagamenti diretti disaccoppiati oppure al sostegno allo Sviluppo rurale.

### 3.2.2 La condizionalità

Nelle proposte presentate la condizionalità rimane un requisito di base da rispettare per ricevere i pagamenti diretti, e, per lo Sviluppo rurale, i pagamenti agro-climatico-ambientali, i pagamenti per le aree svantaggiate, nonché i pagamenti per le aree con svantaggi specifici derivanti da alcuni impegni obbligatori.

Il nuovo sistema di condizionalità collega a pieno l'erogazione del sostegno della Pac alla conformità da parte dei beneficiari delle norme riguardanti l'ambiente, i cambiamenti climatici, la salute pubblica, la salute degli animali, la salute delle piante e il benessere degli animali. Di fatto la condizionalità dovrà essere parte integrante dell'architettura "ambientale" della Pac rappresentando il riferimento *baseline* per impegni ambientali più ambiziosi.

Rimane l'impostazione basata sui Criteri di gestione obbligatori (Cgo) e sulle Buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), ma con un forte orientamento all'innovazione (tabella 3.4).

Tabella 3.4: la condizionalità a confronto nelle due programmazioni

PROGRAMMAZIONE 2014-2020	PROGRAMMAZIONE 2021-2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 Bcaa</li> <li>• 13 Cgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 Bcaa</li> <li>• 16 Cgo</li> <li>• Inclusione del <i>greening</i> (inserita la rotazione in sostituzione della diversificazione) e dello strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti nelle Bcaa</li> <li>• Inclusione nei Cgo del rispetto di direttive e regolamenti specifici in materia di ambiente e salute degli animali</li> <li>• Definizione della condizionalità nel piano strategico con successiva approvazione da parte della Commissione</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

L'applicazione delle Bcaa dovrà essere effettuata tenendo conto degli impegni applicati nell'attuale programmazione con il *greening*, della mitigazione dei cambiamenti climatici e della necessità di migliorare la sostenibilità delle imprese agricole, con particolare attenzione alla gestione dei nutrienti. Inglobare il *greening* nella condizionalità rappresenta un'importante novità. Gli impegni del *greening* sono in parte ripresi e/o modificati nelle seguenti Bcaa: Bcaa 1 (Mantenimento dei prati permanenti sulla base al rapporto tra prato permanente e superficie agricola), Bcaa 8 (Rotazione delle colture) Bcaa 9 (che in parte riprende gli impegni attualmente previsti con le Efa), Bcaa 10 (Protezione degli habitat e delle specie). L'elenco completo delle nuove Bcaa e dei nuovi Cgo è riportato in tabella 3.5.

Per l'attuazione delle Bcaa gli Stati membri definiscono una norma nazionale per ciascuna di quelle stabilite a livello Ue, tenendo conto delle specifiche caratteristiche della zona interessata, comprese le condizioni pedoclimatiche, le condizioni agricole esistenti, l'uso del suolo, la rotazione delle colture, pratiche agricole e strutture agricole. Gli Stati membri possono inoltre aggiungere altre norme nazionali al fine di migliorare l'attenzione all'ambiente e al clima nel quadro delle Bcaa<sup>6</sup>.

Anche i Cgo dovranno comprendere quanto previsto dalla normativa Ue in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali, salute delle piante e benessere degli animali. I Cgo dovranno quindi includere la direttiva Habitat, la direttiva Uccelli e la direttiva Nitrati.

<sup>6</sup> In merito alla gestione dei nutrienti, una grande novità riguarda la definizione di strumento di sostenibilità per le aziende agricole che avranno lo scopo di supportare e migliorare le performance aziendali sia in termini agronomici che ambientali. Tali strumenti dovranno essere implementati con supporti informatici specifici per la sostenibilità dell'impresa e messi a disposizione dallo Stato membro ai singoli agricoltori. L'obiettivo è quello di fornire un supporto alle decisioni a partire da funzionalità minime di gestione dei nutrienti con la possibilità di aggiungere altre applicazioni *on-farm* e *e-governance*.

Tabella 3.5: I Cgo e le Bcaa previsti nella programmazione 2021-2027

AREA DI INTERESSE	PROBLEMATICA PRINCIPALE	REQUISITO E STANDARD	PRINCIPALE OBIETTIVO DELLO STANDAR
Clima e Ambiente	Cambiamento climatico (mitigazione e adattamento)	Bcaa 1 – Mantenimento dei prati permanenti sulla base al rapporto tra prato permanente e superficie agricola Bcaa 2 – protezione delle torbiere e zone umide Bcaa 3 – Divieto di bruciatura delle stoppie, tranne che per motivi sanitari	Salvaguardia generale contro la conversione delle superfici in altri usi per preservare lo stock di carbonio Protezione dei suoli ricchi di carbonio Mantenimento della sostanza organica del suolo
	Acque	Cgo 1 – Direttiva 2000/60/EC del 23 ottobre 2000 che definisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque Cgo 2 – Direttiva 91/676/EEC del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole Bcaa 4 – Fasce tampone lungo i corsi d'acqua Bcaa 5 – Utilizzo dello strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti	Protezione dei corsi d'acqua dall'inquinamento e dal ruscellamento Gestione sostenibile dei nutrienti
	Suolo (protezione e qualità)	Bcaa 6 – Gestione della lavorazione del terreno per ridurre i rischi di degrado del suolo, tenendo in considerazione la pendenza Bcaa 7 – Non lasciare nudo il suolo nei periodi più sensibili Bcaa 8 – Rotazione delle colture	Gestione minima del terreno che rispecchia le condizioni specifiche del sito per limitare l'erosione Protezione del suolo in inverno
	Biodiversità e paesaggio (protezione e qualità)	Cgo 3 - Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7): articolo 3, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 2, lettera b), articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4 Cgo 4 - Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7): articolo 6, paragrafi 1 e 2	

		<p>Bcaa 9:</p> <p>Percentuale minima della superficie agricola destinata a elementi o zone non produttive</p> <p>Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio</p> <p>Divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli</p> <p>A titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive</p> <p>Bcaa 10 - Divieto di conversione o aratura dei prati permanenti nei siti di Natura 2000</p>	<p>Preservare il potenziale del Mantenimento di elementi e superfici non produttive per migliorare la biodiversità nelle aziende agricole</p> <p>Protezione degli habitat e delle specie</p>
Salute pubblica, salute degli animali e delle piante	Sicurezza alimentare	<p>Cgo 5 - Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.</p> <p>Articoli 14 e 15, articolo 17, paragrafo 13, e articoli 18, 19 e 20</p>	<p>Cgo 6 - Direttiva 96/22/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze <math>\beta</math>-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3)</p> <p>Articolo 3, lettere a), b), d) ed e), e articoli 4, 5 e 7</p>
Identificazione e registrazione degli animali	Malattie degli animali	<p>Cgo 7 - Direttiva 2008/71/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa all'identificazione e alla registrazione dei suini: articoli 3, 4 e 5</p> <p>Cgo 8 - Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio: articoli 4 e 7</p> <p>Cgo 9 - Regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli ovini e dei caprini che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE: articoli 3, 4 e 5</p>	

		<p>Cgo 10 - Regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili: articoli 7, 11, 12, 13 e 15</p> <p>Cgo 11 - Regolamento (Ue) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili articolo 18, paragrafo 1, limitatamente all'afta epizootica, alla malattia vescicolare dei suini e alla febbre catarrale ("blue tongue")</p>	
	Prodotti fitosanitari	<p>Cgo 12 - Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE: articolo 55, prima e seconda frase</p> <p>Cgo 13 - Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi: articolo 5, paragrafo 2, e articolo 8, paragrafi da 1 a 5</p> <p>articolo 12 in relazione alle restrizioni all'uso dei pesticidi in zone protette definite sulla base della direttiva quadro sulle acque e della legislazione relativa a Natura 2000. Articolo 13, paragrafi 1 e 3, sulla manipolazione e lo stoccaggio dei pesticidi e lo smaltimento dei residui</p>	
Benessere animale	Benessere animale	<p>Cgo 14 - Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli: articoli 3 e 4</p> <p>Cgo 15 - Direttiva 2008/120/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini: articolo 3 e articolo 4</p> <p>Cgo 16 - Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti: articolo 4</p>	

Fonte: nostra elaborazione

### 3.2.3 Il vero agricoltore (*genuine farmer*)

Un altro elemento che viene confermato con la proposta della Commissione è la volontà di erogare gli aiuti a coloro i quali vivono effettivamente di agricoltura, con l'obiettivo generale di migliorare le performance della Pac. Nella proposta, dunque, scompare l'attuale definizione dell'agricoltore attivo che viene sostituito dal vero agricoltore (*genuine farmer*).

La definizione del vero agricoltore è affidata ai singoli Stati membri. Tuttavia, per garantire un approccio non divergente all'interno dell'Ue, la Commissione definisce un quadro comune con gli elementi essenziali da definire per l'individuazione di tale figura. In particolare, nella proposta viene specificato che la definizione del vero agricoltore deve evitare che vengano erogati aiuti a soggetti la cui attività agricola rappresenta una parte insignificante delle loro attività, o la cui attività principale non è l'attività agricola. Tuttavia, la Commissione precisa che non può essere esclusa l'erogazione del sostegno ai "*pluri-active farmers*", cioè a quei soggetti che svolgono l'attività agricola, ma che sono anche impiegati in un'attività non agricola fuori la loro impresa, quando questa loro "pluriattività" consente di rafforzare il tessuto socio-economico delle aree rurali.

Gli elementi che il singolo Stato membro dovrà considerare per l'individuazione del vero agricoltore e che rappresentano il quadro comune definito dalla Commissione possono essere: verifiche del reddito, lavoro utilizzato nell'impresa, l'oggetto sociale e/o l'inclusione in registri. Scompaiono nella proposta la lista negativa (*black list*), il principio della significatività -di fatto già disattivati con il Regolamento Omnibus- e il concetto di attività agricola minima, mentre viene confermato il principio dell'inclusione dell'agricoltore nei registri fiscali e/o previdenziali, come già introdotto nello stesso Regolamento Omnibus.

### 3.2.4 Soglia minima

Gli Stati membri stabiliscono una soglia di superficie e concedono pagamenti diretti disaccoppiati solo ai veri agricoltori la cui superficie ammissibile dell'azienda per la quale si rivendicano pagamenti diretti disaccoppiati va oltre questa soglia di superficie. La soglia minima si applica, quindi, solo alla superficie e non più al valore dei pagamenti diretti come avviene nella Pac attuale<sup>7</sup>.

Fissando la soglia di superficie, gli Stati membri mirano a garantire che la gestione dei pagamenti corrispondenti non comporti oneri amministrativi eccessivi.

## 3.3 Conclusioni

Sintetizzando, la proposta sui pagamenti diretti – che forse costituisce la parte più importante della nuova Pac – conferma molti indirizzi del passato ma contiene anche molte novità.

La prima e più importante conferma riguarda il riconoscimento del ruolo dei pagamenti diretti, che costituiscono circa il 46% del reddito agricolo dell'Ue; essi sono finalizzati a colmare (almeno parzialmente) il divario tra reddito agricolo e reddito generato in altri settori economici; sono un'importante rete di sicurezza e assicurano l'attività agricola in tutte le regioni dell'Unione, comprese le zone soggette a vincoli naturali. Ai benefici economici essi associano sempre più la fornitura di beni pubblici fondamentali.

Sebbene il ruolo dei pagamenti diretti nello stabilizzare il reddito agricolo sia generalmente accolto con favore, il fatto che il 20% degli agricoltori riceva l'80% dei pagamenti li mette sotto ac-

<sup>7</sup> Le scelte nazionali della Pac 2014-2020 hanno previsto una soglia minima obbligatoria di 250 euro per gli anni 2015 e 2016 e di 300 euro dal 2017.

cusa sul fronte della loro equità distributiva, quando non addirittura in termini di possibili “abusi” a favore di soggetti che non dovrebbero essere beneficiari del sistema. La Commissione, ben consapevole di questi problemi, sottolinea la necessità di promuovere una *distribuzione più equilibrata del sostegno al reddito assicurato dalla Pac*, semplificando il sistema dei pagamenti diretti e rendendolo più selettivo e mirato.

A tale fine, la proposta della Commissione rivisita il sistema delle componenti dei pagamenti diretti, che passano da sei a cinque. La soppressione del pagamento *greening* è una delle novità più rilevanti, seppure ampiamente annunciata dopo la relazione della Corte dei Conti, che aveva evidenziato come il *greening* non aveva perseguito valori-obiettivo ambientali chiari e sufficientemente ambiziosi.

L’abolizione del pagamento *greening* non significa che gli obiettivi ambientali della Pac vengono ridimensionati; piuttosto, essi vengono rafforzati, a conferma del loro ruolo ambientale affidato ai pagamenti diretti. La maggior parte degli impegni di *greening* vengono trasferiti nella condizionalità, arricchendo i requisiti di base che l’agricoltore dovrà rispettare per ricevere il sostegno. A tal fine, è interessante anche la nuova denominazione del principale strumento dei pagamenti diretti, il “Sostegno di base al reddito per la sostenibilità”, la quale chiarisce come l’obiettivo principale dei pagamenti diretti sia duplice: il sostegno al reddito e la remunerazione dei beni pubblici ambientali.

Sul fronte della nuova architettura dei pagamenti diretti, ci sono novità e conferme ma, tra queste ultime, la più importante è il rafforzamento dall’approccio di sussidiarietà, che affida le scelte agli Stati membri. Le proposte legislative forniscono un quadro di riferimento, lasciando agli Stati membri un ampio spazio di manovra.

La novità più rilevante è la possibilità di introdurre un pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, legato alla superficie, senza titoli, sul modello dell’attuale Regime di pagamento unico per superficie che vige nei Paesi dell’Est Europa, quindi la possibilità di abbandonare la logica dei titoli all’aiuto. A fianco di questa potenziale novità, rimane la possibilità per gli Stati membri di conservare l’attuale sistema legato ai titoli storici, sia pure accompagnato da un processo di convergenza interna graduale e parziale. Graduale, perché averrebbe in un lungo periodo, dal 2021 al 2026; parziale, perché al 2026 i titoli devono raggiungere il 75% del valore medio.

Altri elementi di conferma dell’attuale regime dei pagamenti diretti sono il *capping* e la selezione della platea dei beneficiari tramite il concetto di “vero agricoltore”, aspetti che – nella proposta – sono rafforzati in modo significativo.

Il *capping* deve essere obbligatoriamente applicato da 60.000 euro, rispetto ai 150.000 euro del Reg. 1307/2013, e si applica a tutti i pagamenti diretti e non solo al pagamento di base. La modulazione con il lavoro è una scelta chiara e netta rispetto all’importanza di questo tema negli obiettivi della nuova Pac. Infatti, gli effetti del *capping* sono potenzialmente rilevanti, ma la modulazione con il lavoro consente di mitigare in modo virtuoso i suoi effetti per le imprese agricole maggiormente strutturate; di fatto, le uniche imprese colpite dal *capping* sarebbero quelle di grandi dimensioni (in media oltre 200 ettari), assenteiste, che creano poca occupazione. In ogni caso, quello del *capping* sarà un tema caldo del negoziato e non si può escludere che, come in passato, esso sia in qualche misura depotenziato.

Infine, va sottolineata la nuova formula che sostituisce quella dell’agricoltore attivo con la denominazione di “vero agricoltore” (*genuine farmer*), a conferma dell’obiettivo di selezionare la platea dei beneficiari con una formulazione giuridica più chiara e più semplice. Questo cambiamento si era già reso necessario con il Regolamento Omnibus, per rispondere alle critiche dell’eccessivo carico amministrativo e burocratico per il controllo dei requisiti di agricoltore attivo.

## CAPITOLO 4

### Lo Sviluppo rurale

#### 4.1. La nuova struttura della Politica di Sviluppo rurale 2021-2027

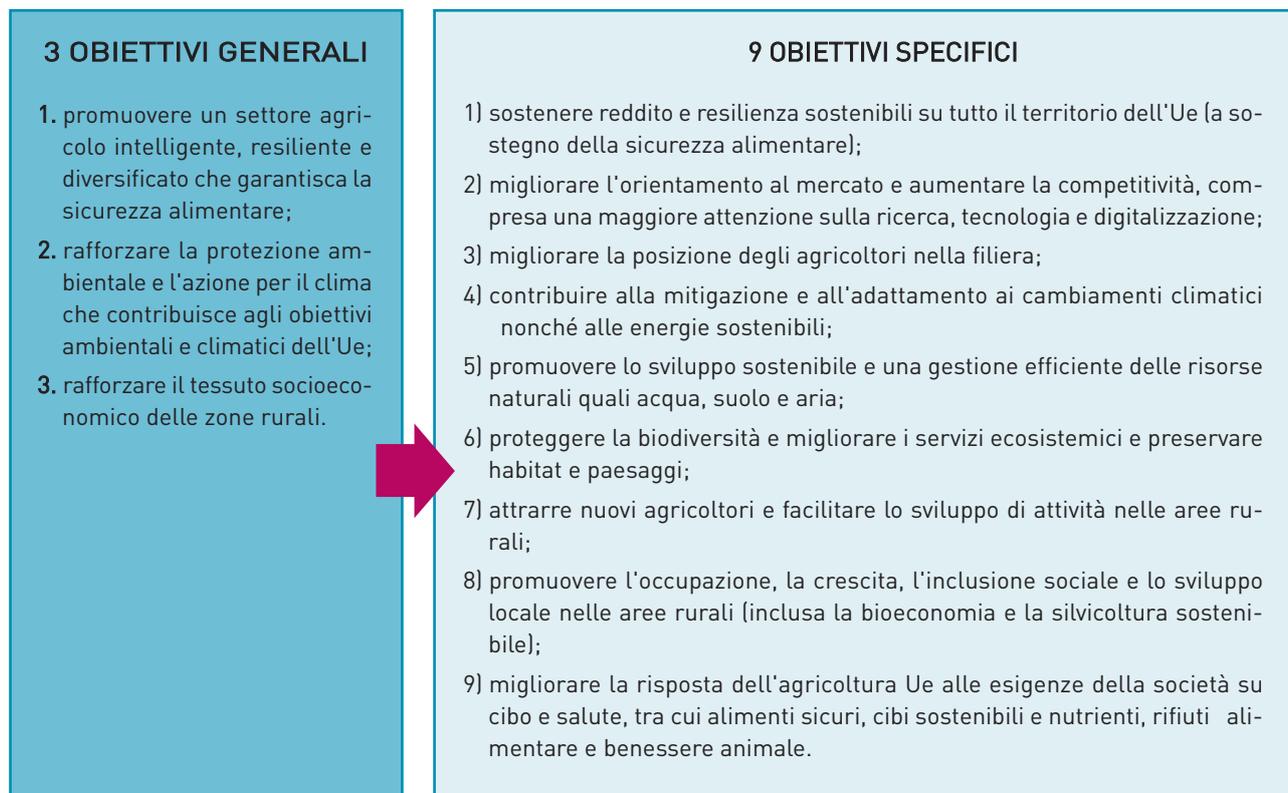
Da quanto emerge dall'analisi delle proposte di regolamento sulla Pac post 2020, lo Sviluppo rurale nella futura programmazione 2021-2027 potrebbe subire delle rivisitazioni significative. In particolare, le proposte presentate dalla Commissione prevedono che la Politica di Sviluppo rurale sia imperniata su 3 Obiettivi generali e 9 Obiettivi specifici integrati con il I Pilastro. Si tratta di una trasformazione sostanziale rispetto all'attuale struttura, definita per il periodo di programmazione 2014-2020, caratterizzata invece da 6 Priorità e 18 Focus Area, come risulta dalla figura 4.1.

Figura 4.1: Struttura della Politica di Sviluppo rurale 2014-2020

6 PRIORITÀ	18 FOCUS AREA
<b>Priorità 1</b> <b>Trasferimento delle conoscenze e innovazione</b>	<b>FA 1°</b> - Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali; <b>FA 1B</b> - Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e selvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione dall'altro; <b>FA 1C</b> - Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale.
<b>Priorità 2</b> <b>Redditività e competitività delle aziende agricole</b>	<b>FA 2A</b> - Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole; <b>FA 2B</b> - Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e il ricambio generazionale.
<b>Priorità 3</b> <b>Organizzazione della filiera agroalimentare e gestione dei rischi</b>	<b>FA 3A</b> - Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare; <b>FA 3B</b> - Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali.
<b>Priorità 4</b> <b>Ripristinare, preservare e valorizzare gli ecosistemi</b>	<b>FA 4A</b> - Salvaguardare, ripristinare e migliorare la biodiversità; <b>FA 4B</b> - Migliorare la gestione delle risorse idriche; <b>FA 4C</b> - Prevenire l'erosione dei suoli e migliorarne la gestione.
<b>Priorità 5</b> <b>Economia efficiente sotto il profilo delle risorse e resiliente al cambiamento climatico</b>	<b>FA 5A</b> - Rendere più efficiente l'uso dell'acqua in agricoltura; <b>FA 5B</b> - Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare; <b>FA 5C</b> - Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili; <b>FA 5D</b> - Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura; <b>FA 5E</b> - Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale.
<b>Priorità 6</b> <b>Inclusione sociale e sviluppo economico</b>	<b>FA 6A</b> - Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché l'occupazione; <b>FA 6B</b> - Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali; <b>FA 6C</b> - Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie, all'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.

Fonte: nostra elaborazione

Figura 4.2: la nuova struttura sullo Sviluppo rurale 2021-2027



Fonte: nostra elaborazione

In particolare, i 3 obiettivi generali che dovrebbero guidare le politiche di Sviluppo rurale per il periodo 2021-2027 sono diretti, rispettivamente, a:

1. promuovere un'agricoltura intelligente, resiliente e diversificata;
2. rafforzare la tutela dell'ambiente e clima;
3. rinvigorire il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

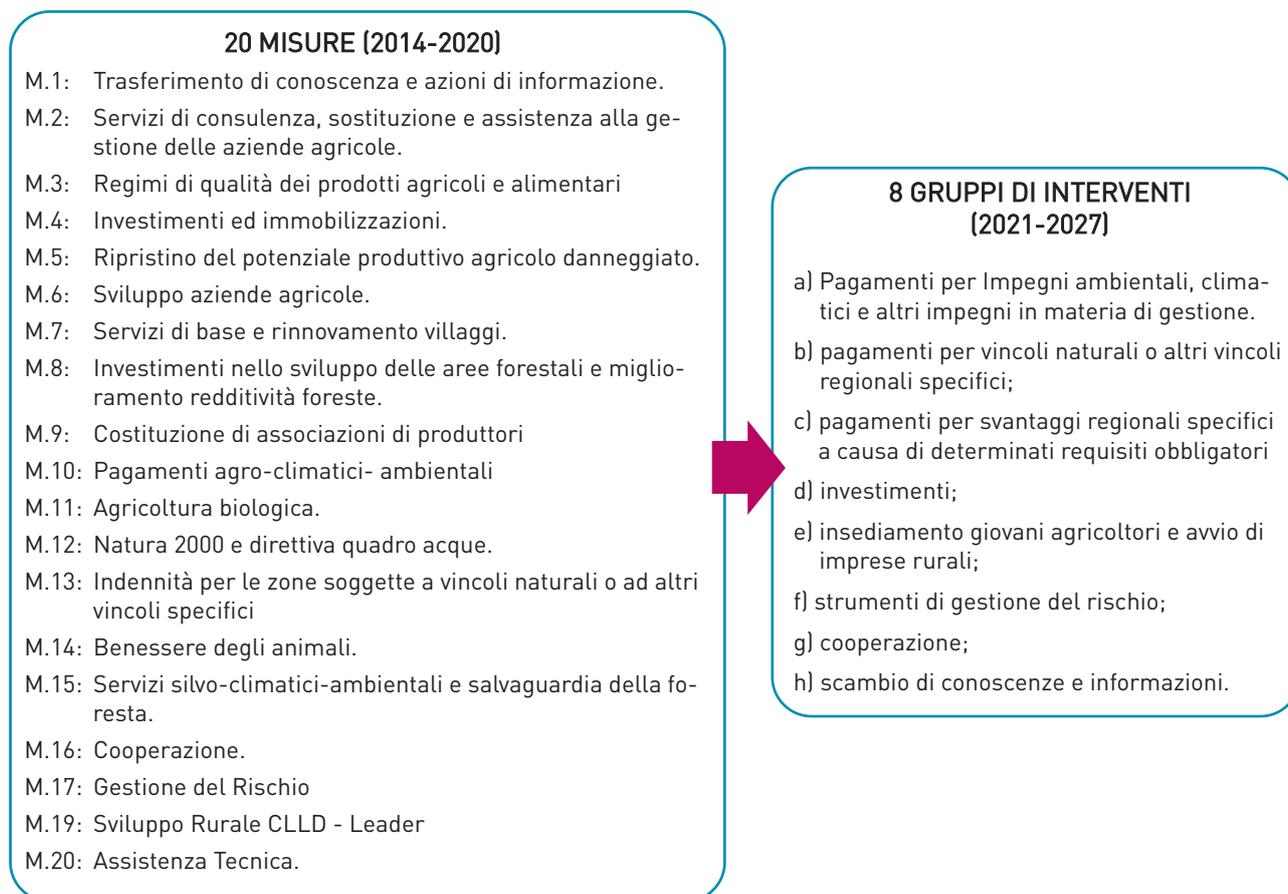
Questi obiettivi devono essere integrati con il tema trasversale della modernizzazione del settore attraverso la promozione e la condivisione della conoscenza, innovazione e digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali.

A loro volta, i 3 obiettivi generali sono declinati in 9 obiettivi specifici, che focalizzano l'attenzione sui seguenti aspetti: la competitività delle imprese ed i rapporti di filiera, la mitigazione dei cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile ambientale e la tutela del paesaggio, il sostegno all'occupazione e l'inclusione sociale (figura 4.2).

#### 4.2 Da 20 Misure a 8 gruppi di interventi

Effettuando una comparazione tra l'attuale programmazione e quella ipotizzata dalla Commissione per il prossimo futuro, emerge un significativo snellimento del numero di misure. Si passa, infatti, delle 20 Misure (compresa l'Assistenza tecnica) definite nella programmazione 2014-2020 e ulteriormente declinate in Sotto-misure e tipologie di Operazioni, agli 8 gruppi di Interventi previsti nell'articolato della nuova proposta di Regolamento in discussione (figura 4.3).

Figura 4.3. Confronto Misure/Interventi tra Programmazione 2014-2020 e 2021-2027



Fonte: nostra elaborazione

Oltre ad una riduzione della numerosità degli interventi, si prefigura inoltre un grado di dettaglio minore rispetto all'attuale Regolamento (Ue) n.1305/13. Questo orientamento nasce dalla volontà di snellire per il futuro l'impalcatura normativa a livello comunitario spostando l'attenzione invece sui *risultati* e sull'*efficacia*. Gli Stati membri dovrebbero essere quindi più liberi di decidere come conseguire al meglio gli obiettivi comuni, rispondendo al contempo alle esigenze specifiche dei loro agricoltori, delle loro comunità rurali e della società nel suo insieme.

Di seguito una breve disamina degli interventi dello Sviluppo rurale proposti per la nuova Pac.

#### *a) Pagamenti per Impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione.*

Gli Stati membri concedono pagamenti per impegni di gestione che vanno al di là delle pertinenti norme obbligatorie stabilite dalla condizionalità, nonché altri requisiti obbligatori previsti dalla legislazione nazionale e dell'Ue. L'inclusione degli impegni agro-climatici-ambientali nel piano della Pac è obbligatoria per gli Stati membri. Quest'ultimi, infatti, dovranno destinare almeno il 30% delle risorse Feasr del Piano Strategico della Pac ad interventi relativi obiettivi climatici-ambientali.

Gli impegni sono assunti per un periodo da 5 a 7 anni. Possono essere previste eccezioni con un periodo più lungo stabilito nel piano Pac, se necessario, al fine di conseguire o mantenere determinati benefici ambientali.

*b) Pagamenti per vincoli naturali o altri vincoli regionali specifici;*

Gli Stati membri possono concedere un sostegno per vincoli naturali o di altra natura per compensare, in tutto o in parte, costi aggiuntivi e mancati guadagni dovuti ai suddetti vincoli nella zona interessata.

Questi pagamenti sono concessi ai veri agricoltori nelle zone designate ai sensi dell'articolo 32 del Reg. (Ue) n. 1305/2013, il quale classifica le zone ammissibili in:

- zone montane;
- zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane;
- altre zone soggette a vincoli specifici.

I pagamenti sono concessi annualmente per ettaro di superficie.

*c) Pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da requisiti obbligatori;*

Gli Stati membri possono concedere pagamenti per svantaggi specifici per area derivanti dall'attuazione delle direttive in materia ambientale.

Nel definire le aree con svantaggi, gli Stati membri possono includere le seguenti tipologie:

- zone agricole e forestali Natura 2000 designate a norma delle direttive 92/43/CEE e 2009/149/CE;
- altre aree di protezione naturale delimitate con restrizioni ambientali applicabili all'agricoltura o alle foreste, a condizione che tali aree non superino il 5% delle zone Natura 2000 di ciascun Piano strategico della Pac;
- Direttiva 2000/60/CE relativa alle zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici.

Anche per questo intervento i pagamenti sono concessi annualmente per ettaro di superficie e sono rivolti a compensare, in tutto o in parte, costi aggiuntivi e mancati guadagni nella zona interessata.

*d) Investimenti*

Gli Stati membri possono sostenere solo investimenti, materiali e/o immateriali, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici della Pac. Il sostegno al settore forestale sarà basato su un Piano di gestione forestale o strumento equivalente.

Il sostegno massimo a livello Ue è limitato al 75% dei costi di ammissibilità e può essere aumentato nei seguenti casi:

- imboschimento ed investimenti non produttivi legati ad obiettivi ambientali e climatici;
- investimenti in servizi di base nelle aree rurali;
- investimenti per ripristinare il potenziale agricolo/forestale in seguito a calamità naturali o eventi catastrofici.

*e) Insediamento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali;*

Una novità degna di nota riguarda la misura per l'avvio di attività agricole da parte di giovani, con un sostegno che può essere concesso *fino ad un massimo di 100 mila euro sotto forma di importi*

*forfettari e che può essere combinato con strumenti finanziari.* Nell'attuale programmazione il contributo massimo che può essere concesso è pari a 70 mila euro sotto forma di contributo a fondo perduto.

I dati di seguito riportati sull'applicazione dell'intervento in Italia evidenziano l'interesse dei giovani verso questo strumento, che potrebbe continuare a rivestire un ruolo di rilievo anche nella prossima programmazione. Si tratta di una opportunità che auspichiamo venga potenziata ulteriormente ed orientata verso una maggiore semplificazione delle procedure.

Oltre al supporto per l'insediamento di giovani agricoltori, gli Stati membri possono concedere un sostegno per:

- l'avvio di attività collegate all'agricoltura, alla silvicoltura o alla diversificazione del reddito agricolo;
- l'avvio di attività non agricole nelle aree rurali che sono parte di una strategia di sviluppo locale.

#### *f) Strumenti di gestione del rischio*

Le proposte normative per il Post 2020 confermano l'attuale architettura degli Strumenti di gestione del rischio emersa dopo l'approvazione del regolamento Omnibus. Gli Stati membri, infatti, possono concedere un sostegno al fine di promuovere strumenti di gestione del rischio che aiutino gli agricoltori a gestire i rischi di produzione e di mercato connessi alla loro attività agricola, sotto forma di:

- contributi finanziari per premi di assicurazione;
- contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione, compresi i costi amministrativi di costituzione.

In linea con le novità introdotte dal Regolamento Omnibus, il sostegno è limitato ad un tasso massimo del 70% dei costi ammissibili ed è garantito per la copertura di perdite superiori al 20% della media di produzione (nel caso di assicurazioni) o del reddito (per i fondi di mutualizzazione).

#### *g) Cooperazione*

L'Intervento sulla Cooperazione, che rappresentava una novità nella programmazione 2014-2020, viene confermato anche dalla proposta della Commissione per il Post 2020. Gli Stati membri possono concedere un sostegno alla cooperazione per lo sviluppo ed attuazione di progetti dei Gruppi operativi (GO) per il Partenariato europeo per l'innovazione, produttività e sostenibilità in agricoltura (PEI), Strategie di sviluppo locale partecipativo (*LEADER*) e per promuovere Regimi di qualità, Organizzazioni di produttori, Gruppi di produttori o altre forme di cooperazione.

Il sostegno alla cooperazione è concesso sotto forma di ammontare globale per la copertura dei costi di cooperazione e di implementazione dei progetti che coinvolgano almeno due soggetti. Non sono ammessi interventi che interessino solo ed esclusivamente organismi di ricerca. Il sostegno è limitato ad un periodo massimo di 7 anni salvo deroghe che possono essere concesse, ad esempio, per azioni finalizzate al perseguimento di obiettivi ambientali e climatici.

#### *h) Sistemi di conoscenza e di innovazione agricola*

Per quanto concerne il tema della consulenza aziendale, come si è accennato nel capitolo 2 e come si dirà più in dettaglio qui di seguito, l'orientamento è quello di potenziare gli strumenti di conoscenza ed informazione anche attraverso la costituzione di *Sistema di Consulenza in Agri-*

*coltura*. In particolare, per gli interventi previsti per lo Sviluppo rurale, gli Stati membri possono concedere un sostegno per lo scambio di conoscenze ed informazioni in campo agricolo, forestale e rurale.

Il sostegno copre azioni volte a promuovere l'innovazione, l'accesso alla formazione e consulenza e scambio e disseminazione di conoscenze ed informazioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi specifici della Pac. L'intensità dell'aiuto massima è pari al 75% dei costi ammissibili, mentre, per l'avvio di servizi di consulenza aziendale è definito un importo fisso massimo di 200.000 euro.

#### **4.3 Allocazione delle risorse, risultati e disimpegno nel periodo 2021-2027**

Anche per la programmazione 2021-2027 sono riproposte alcune soglie minime di allocazione delle risorse Feasr per determinati interventi.

In particolare, gli Stati membri dovranno obbligatoriamente attivare gli Impegni agro-climatici-ambientali nel proprio Piano strategico Pac con un'allocazione delle risorse per quest'ultimi almeno pari al 30% del totale delle risorse Feasr. Inoltre, per quanto concerne i vincoli di attribuzione delle risorse previsti dalla proposta di Regolamento, dovrà essere allocato almeno il 5 % delle risorse al Leader e non oltre il 4% all'Assistenza tecnica.

È opportuno a riguardo spendere qualche parola sull'attuazione della Misura Leader in Italia nell'attuale programmazione 2014-2020. In particolare, da un'analisi dei dati sul livello di attuazione al 31 dicembre 2017 emerge uno scarso avanzamento di spesa per la Misura, tra i più arretrati nell'ambito dello Sviluppo rurale. Alla fine del 2017, infatti, la spesa per l'intervento è stata del 3,24% del totale (1.220,53 milioni di euro) e pari a 39,56 milioni di €, contro una media di spesa totale dei Psr del 13%.

In relazione al problema dei ritardi nella spesa, dall'analisi dei nuovi testi normativi per il prossimo periodo di programmazione emerge una *maggiore attenzione al monitoraggio costante dei progressi* e al *raggiungimento degli obiettivi concordati*. In particolare, si tratta di un rafforzamento del modello basato sui risultati, ai quali saranno legate anche valutazioni circa l'erogazione dei finanziamenti, nonché un possibile meccanismo di disimpegno delle risorse legato anche al raggiungimento degli obiettivi fisici (target) ed imperniato su controlli periodici. Nel prossimo periodo di programmazione e con cadenza annuale, infatti, i paesi dovranno inviare alla Commissione una relazione sull'efficacia per dimostrare i progressi compiuti sulla base di specifici indicatori di risultato. La Commissione esaminerà le relazioni e, se del caso, elaborerà raccomandazioni per migliorare l'efficacia.

Si ricorda che nell'attuale periodo di programmazione il disimpegno delle risorse è legato esclusivamente alla capacità di impegno e di spesa delle stesse e non a raggiungimento di target fisici. Il raggiungimento di tali obiettivi fisici, invece, caratterizza solo l'attribuzione della Riserva di performance, che per il periodo 2014-2020 è pari a 1,25 miliardi di €. L'assegnazione di tale Riserva di performance è difatti condizionata al raggiungimento di obiettivi definiti nel programma. In particolare, l'attribuzione della riserva è collegata alla realizzazione dei target intermedi dei programmi (suddivisi per priorità) sulla base di quanto emerge nella Relazione Annuale sullo stato di Attuazione (RAA) presentata dagli Stati membri nel 2019. In questo quadro, la Commissione europea ha due mesi per adottare una Decisione ed attribuire la riserva di efficacia alle Priorità che hanno conseguito i target intermedi.

Inoltre, per quanto concerne il disimpegno, l'intenzione è quella di tornare, dopo la parentesi

dell'n+3 nel periodo 2014-2020, alla regola dell'n+2. Una scelta che per l'Italia rappresenta una sfida di non poco conto, in considerazione della scarsa velocità di spesa tradizionalmente registrata nel nostro Paese. I dati sul livello di spesa in Italia a fine 2017 mostrano come, da inizio programmazione sia stato speso solo il 13,40 % delle risorse totali (al netto degli importi versati a titolo di prefinanziamento pari al 3% del budget di ciascun Psr). Si tratta complessivamente di 2.803 milioni di euro di cui 1.377 milioni di euro di quota Feasr (aggiornamento al 31 dicembre 2017). Una situazione penalizzata ulteriormente da una forte differenziazione a livello territoriale con regioni in maggiore difficoltà di spesa.

#### 4.4 Le prospettive della Consulenza aziendale

Dall'analisi della proposta di Regolamento, risulta confermata l'importanza attribuita alla Consulenza aziendale quale strumento di supporto per gli agricoltori al fine di favorire l'integrazione tra la gestione aziendale e quella territoriale.

Gli Stati membri dovranno includere nel Piano strategico della Pac adeguati Servizi di consulenza per gli agricoltori e altri beneficiari per la gestione delle aziende agricole e dei terreni. Questi servizi di consulenza, oltre a fornire un supporto sul fronte innovazione tecnologica, dovranno abbracciare in modo specifico le tre sfere della sostenibilità, vale a dire la dimensione economica, ambientale e sociale.

Questi servizi di consulenza dovranno essere integrati nel *Sistema di conoscenza e innovazione in agricoltura* (Akis: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*) con l'obiettivo di migliorare qualità ed efficacia della consulenza e fornire informazioni tecnologiche e scientifiche aggiornate, sviluppate dal mondo della ricerca e innovazione. In particolare, l'Akis, promuovendo l'interazione tra diversi attori della ricerca, istruzione, servizi di sviluppo/divulgazione e utilizzatori finali, può contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Consulenza aziendale e della Pac più in generale.

Dalle proposte normative emerge, inoltre, un rafforzamento del legame tra modernizzazione della Pac e sistema di conoscenza, innovazione e digitalizzazione in cui rientrano i servizi di consulenza. Nei propri Piani strategici, infatti, gli Stati membri dovranno evidenziare in modo specifico:

- a) come il Piano strategico Pac contribuirà all'obiettivo trasversale di promuovere e condividere conoscenze, innovazione e digitalizzazione. In particolare, dovrà essere descritto l'assetto organizzativo dell'Akis e le modalità in cui lavoreranno insieme i servizi di consulenza, la ricerca e le Reti della Pac. Un ulteriore approfondimento dovrà essere dedicato, inoltre, al modo in cui sono forniti i servizi di consulenza e di sostegno all'innovazione;
- b) la strategia per lo sviluppo delle tecnologie digitali nelle zone agricole e rurali e l'uso di quest'ultime per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi del Piano strategico della Pac.

Tornando alle disposizioni generali sull'implementazione dei Servizi di consulenza aziendale, la nuova proposta di regolamento definisce una lista di argomenti su cui saranno imperniati i servizi di consulenza aziendale. Nel prospetto si riporta un confronto tra le tematiche previste nell'attuale e nella futura programmazione.

Per il futuro dei Servizi di consulenza, dunque, sono confermate e ulteriormente valorizzate alcune tematiche strategiche quali "ambiente", "innovazione" e "gestione dei rischi". Restano tuttavia fuori alcuni argomenti di rilievo espressamente previsti nell'attuale normativa, come l'insediamento dei giovani, le tematiche inerenti la filiera corta e più in generale il tema della competitività (figura 4.4).

Figura 4.4: confronto tematiche Consulenza



Fonte: nostra elaborazione

**Box 1: L'applicazione della Consulenza aziendale nell'attuale programmazione**

Negli ultimi anni il tema della Consulenza aziendale sta assumendo un rilievo sempre maggiore nella definizione delle politiche agricole, con un impegno programmatico crescente. Tuttavia, nonostante l'importanza strategica della Misura e l'impegno programmatico ad essa dedicato, la consulenza aziendale ha riscontrato sino ad oggi diverse difficoltà applicative che ne hanno ostacolato l'avvio.

Tali difficoltà sono imputabili prevalentemente ad alcune novità introdotte con il Reg. (Ue) 1305/13 in particolare sul tema dei "beneficiari" e sulle relative "modalità di selezione". A questo si è aggiunta la problematica sull'ammissibilità dell'Iva.

Al fine di garantire la piena operatività dell'intervento, Coldiretti si è attivata per richiedere una soluzione immediata a tali criticità applicative con una serie di confronti ed approfondimenti con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Agea ed altri soggetti interessati.

Ad oggi, a seguito di una serie di modifiche definite nel testo del Regolamento Omnibus, la Misura Consulenza aziendale sembra pronta per l'avvio definitivo in tutte le regioni. Un avvio consolidato anche dalla pubblicazione da parte del Mi-paaf/Ismea, l'11 maggio 2018, della Metodologia per l'individuazione delle Unità di Costo Standard (UCS) per i servizi di consulenza finanziati dalla sottomisura 2.1 dei PSR.

A riguardo, infatti, è importante ricordare che le disposizioni normative previste nel Reg.1305/13, prima delle modifiche apportate dall'Omnibus, non consentivano l'adozione dei costi semplificati per l'intervento. Questo poiché era prevista obbligatoriamente l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici per la selezione degli Organismi di consulenza. La recente modifica del Reg. 1305/13 disposta dal succitato Omnibus, rimuovendo tale obbligo, ha introdotto questa possibilità.

Risulta inoltre importante soffermarsi sulla tipologia dei beneficiari del sostegno, che dal periodo di programmazione 2014-2020 diventano direttamente gli Organismi/Enti prestatori del servizio di consulenza. Il destinatario finale dell'intervento resta comunque sempre l'agricoltore.

## CAPITOLO 5

### L'eredità dell'OCM unica e la Pac nei settori

#### 5.1 La nuova impostazione dell'OCM unica

La proposta della Commissione relativa all'Organizzazione Comune di Mercato (Ocm) prevede delle modifiche nella gestione dei settori specifici, mentre l'architettura generale del Reg. 1308/2013 rimane inalterata con il mantenimento delle sue caratteristiche principali. Dunque, a differenza degli altri regolamenti della Pac che sono proposti con una formulazione giuridica ex-novo, l'Ocm unica è oggetto solamente di una modifica dell'attuale Reg. 1308/2013.

Il cambiamento più importante nella futura gestione dell'Ocm è il passaggio degli interventi settoriali (ortofrutta, vitivinicolo, olio di oliva, apicoltura, luppolo) dal Reg. 1308/2013 al regolamento generale sulla Pac, insieme ai pagamenti diretti e allo Sviluppo Rurale. Di conseguenza, i sostegni settoriali entrano nei Piani Strategici degli Stati membri.

Le proposte di modifica del Reg. 1308/2013 riguardano i seguenti aspetti:

- la semplificazione della prima parte del Regolamento (quella relativa alle disposizioni introduttive), con l'eliminazione delle definizioni ridondanti e obsolete;
- l'aggiornamento dei limiti agli aiuti alle scuole da parte dell'Ue per i prodotti ortofrutticoli, del latte e dei prodotti lattiero-caseari;
- l'eliminazione degli interventi di sostegno dei settori ortofrutticolo, vitivinicolo, dell'olio, del luppolo, dei prodotti dell'apicoltura e di altri settori come i cereali, il riso, lo zucchero, i foraggi essiccati, i sementi, il lino, la canapa, le banane, il tabacco, le carni bovine, le carni suine, le carni ovi-caprine, il pollame, le uova, il latte, i prodotti lattiero-caseari e i bachi da seta;
- l'eliminazione di una serie di disposizioni obsolete, tra le quali il sistema di regolamentazione della produzione e i requisiti applicabili al settore dello zucchero, scaduto alla fine della campagna di commercializzazione 2016/2017;
- la semplificazione delle norme sulle indicazioni geografiche (IG);
- la semplificazione della normativa del settore del vino per affrontare in modo più incisivo le nuove sfide economiche, ambientali e climatiche.

Ulteriori variazioni riguardano le disposizioni che trasmettono nella legislazione interna gli impegni assunti dall'Ue e dai suoi Stati membri nel contesto delle recenti decisioni ministeriali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, in particolare sulle sovvenzioni all'esportazione e più in generale sulle misure di concorrenza all'esportazione.

Lo spostamento dei sostegni settoriali (ortofrutta, vitivinicolo, olio di oliva, apicoltura, luppolo) dal Reg. 1308/2013 al regolamento generale sulla Pac è una scelta importante, che ha l'obiettivo

di garantire una migliore coerenza degli interventi della nuova Pac. In tale modo, i Piani Strategici assumono un connotato di un vero e completo piano agricolo e rurale nazionale, che include tutti gli interventi: pagamenti diretti, misure di mercato, sviluppo rurale.

Da sottolineare che sarà possibile inserire anche interventi facoltativi in nuovi settori (carni bovine, suine, ovi-caprine, pollame, uova latte e prodotti lattiero-caseari), con un modello analogo a quello attualmente esistente per l'ortofrutta.

In sintesi, l'Ocm unica viene svuotata di tutte le politiche di sostegno settoriale e rimane solamente un testo normativo che regola la gestione del mercato interno (reti di sicurezza), le norme di commercializzazione, gli scambi con i Paesi Terzi.

## 5.2 Gli interventi settoriali: dal Reg. 1308/2013 al Piano strategico della Pac

Gli interventi, obbligatori e facoltativi, che gli Stati membri devono avere a riferimento nella costruzione del piano nazionale, riguardano i seguenti settori:

- il settore ortofrutticolo (obbligatorio);
- il settore dei prodotti dell'apicoltura (facoltativo);
- il settore del vino (obbligatorio);
- il settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola (facoltativo);
- il settore del luppolo (facoltativo).
- altri settori definiti all'articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento (Ue) n. 1308/2013, ad eccezione dei settori dell'ortofrutta trasformata, il tabacco, l'alcol etilico e altri prodotti (facoltativi);

### 5.2.1 Settore ortofrutticolo

Gli interventi previsti nel settore ortofrutticolo, la cui applicazione è obbligatoria, non presentano sostanziali novità e gli obiettivi restano invariati:

- a) la pianificazione della produzione, l'adeguamento della produzione alla domanda (in particolare in termini di qualità e quantità) l'ottimizzazione dei costi di produzione e della redditività degli investimenti e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
- b) la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti del settore ortofrutticolo, anche attraverso la commercializzazione diretta (obbligatorio per gli Stati membri);
- c) la ricerca e lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili, come la resistenza ai parassiti e le pratiche innovative che promuovano la competitività economica e rafforzino gli sviluppi del mercato;
- d) lo sviluppo e l'attuazione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, le pratiche di coltivazione e le tecniche di produzione rispettose dell'ambiente, l'uso sostenibile delle risorse naturali, e in particolare la protezione delle acque, del suolo, dell'aria, della biodiversità e di altre risorse naturali (obbligatorio per gli Stati membri);
- e) il contributo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici (obbligatorio per gli Stati membri);
- f) l'incremento del valore commerciale e della qualità dei prodotti, compreso il miglioramento della qualità dei prodotti e lo sviluppo di prodotti a denominazione di origine protetta, a indicazione geografica protetta o coperti da regimi di qualità nazionali;

- g) la promozione e la commercializzazione dei prodotti del settore ortofrutticolo, sia freschi che trasformati;
- h) l'aumento del consumo dei prodotti del settore ortofrutticolo, sia freschi che trasformati;
- i) la prevenzione delle crisi e la gestione dei rischi, finalizzata a prevenire e affrontare crisi nei mercati ortofrutticoli.

Gli obiettivi e i tipi di intervento nel settore degli ortofrutticoli, definiti dagli Stati membri nei loro Piani Strategici, sono attuati attraverso i programmi operativi delle organizzazioni di produttori e/o delle associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute che possono istituire un fondo di esercizio per finanziare proprio i programmi operativi approvati dagli Stati membri.

Il fondo operativo può essere finanziato:

- dai contributi di membri dell'organizzazione di produttori e/o della stessa organizzazione di produttori o da associazioni di organizzazioni di produttori attraverso i membri di tali associazioni;
- dall'assistenza finanziaria dell'Unione, che può essere concessa alle organizzazioni di produttori o alle loro associazioni qualora tali associazioni presentino un programma operativo.

L'assistenza finanziaria dell'Unione è pari all'importo dei contributi finanziari attualmente corrisposti e limitati al 50% della spesa attualmente sostenuta, limitatamente a:

- 4,1% del valore della produzione commercializzata da ciascuna organizzazione di produttori;
- 4,5% del valore della produzione commercializzata di ciascuna associazione di organizzazioni di produttori;
- il 5% del valore della produzione commercializzata di ciascuna organizzazione di produttori transnazionale o associazione transnazionale di organizzazioni di produttori.

Ulteriori deroghe sono previste per le organizzazioni di produttori.

### *5.2.2 Settore dell'apicoltura*

L'intervento previsto nel settore dell'apicoltura deve perseguire almeno uno degli obiettivi previsti per la Pac, per i quali gli Stati membri devono scegliere uno o più tipi di intervento tra quelli previsti nel settore dell'apicoltura da inserire nei loro Piani Strategici:

- a) l'assistenza tecnica agli apicoltori e alle organizzazioni di apicoltori;
- b) le azioni per combattere gli invasori e le malattie degli alveari, in particolare la varrosi;
- c) le azioni per razionalizzare la transumanza;
- d) le azioni a sostegno dei laboratori per l'analisi dei prodotti dell'apicoltura;
- e) il ripopolamento degli alveari nell'Unione;
- f) la collaborazione con gli organismi specializzati per l'impianto di programmi di ricerca nel settore dell'apicoltura e dei prodotti dell'apicoltura;
- g) le azioni di monitoraggio del mercato;
- h) le azioni per migliorare la qualità del prodotto.

L'assistenza finanziaria dell'Unione al settore dell'apicoltura è pari al 50 % massimo delle spese sostenute dagli Stati membri.

### 5.2.3 Settore vitivinicolo

L'intervento previsto nel settore vitivinicolo, la cui applicazione è obbligatoria per gli Stati membri, persegue i seguenti obiettivi:

- a) migliorare la competitività dei produttori di vino dell'Unione, in particolare per i sistemi di produzione sostenibili e alla riduzione dell'impatto ambientale;
- b) migliorare le prestazioni delle imprese vinicole dell'Unione e il loro adeguamento alle richieste del mercato, accrescere la loro competitività e i processi sostenibili;
- c) contribuire al ripristino dell'equilibrio tra offerta e domanda nel mercato del vino dell'Unione al fine di prevenire crisi di mercato;
- d) contribuire a tutelare i redditi dei produttori di vino in caso di perdite per calamità naturali, condizioni climatiche avverse, gli animali, fitopatie o infestazioni parassitarie;
- e) aumentare le prospettive di commercializzazione e la competitività dei prodotti vitivinicoli attraverso i prodotti e i processi innovativi e le tecnologie, il valore aggiunto alla filiera e le conoscenze;
- f) utilizzare i sottoprodotti della vinificazione a fini industriali ed energetici proteggendo l'ambiente;
- g) contribuire ad accrescere la consapevolezza dei consumatori sul consumo responsabile del vino e sui regimi di qualità per il vino;
- h) migliorare la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione nei paesi terzi;
- i) contribuire ad aumentare la resilienza dei produttori dalle fluttuazioni del mercato.

Per ciascun obiettivo specifico, gli Stati membri scelgono nei loro Piani Strategici uno o più dei seguenti tipi di intervento:

- la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti, escluso il normale rinnovo dei vigneti che consiste nel reimpianto della stessa parcella di terreno con la stessa varietà di vite secondo lo stesso sistema di coltivazione della vite, quando le viti devono arrivare alla fine della loro vita naturale;
- gli investimenti materiali e immateriali in impianti di trasformazione e infrastrutture vitivinicole, nonché strutture e strumenti di commercializzazione;
- la raccolta verde comprendente la distruzione totale o la rimozione dei grappoli ancora nella loro fase immatura, riducendo così la resa della superficie pertinente a zero ed escludendo la mancata raccolta che consiste nel lasciare uve commerciali sulle piante alla fine della normale ciclo di produzione;
- l'assicurazione del raccolto contro le perdite di reddito in conseguenza di eventi climatici avversi assimilabili a calamità naturali, avversità atmosferiche, animali, malattie delle piante o infestazioni di parassiti. I contratti di assicurazione richiedono ai beneficiari di adottare le necessarie misure di prevenzione dei rischi;
- gli investimenti tangibili e intangibili nell'innovazione consistenti nello sviluppo di prodotti e sottoprodotti innovativi dell'enologia, processi e tecnologie e altri investimenti che aggiungono valore in qualsiasi fase della catena di approvvigionamento, compreso il trasferimento di conoscenze;
- la distillazione dei sottoprodotti della vinificazione effettuata conformemente alle condizioni previste;

- le azioni di informazione sui vini dell’Unione effettuati negli Stati membri in merito al consumo responsabile di vino o sui regimi di qualità dell’Unione che coprono le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche;
- la promozione effettuata in paesi terzi, costituita da diverse azioni come quelle di pubbliche relazioni, promozione o pubblicità, in particolare evidenziando gli elevati standard dei prodotti dell’Unione, in particolare in termini di qualità, sicurezza alimentare o ambiente.

Il sostegno finanziario dell’Unione al settore vitivinicolo, assegnato entro i limiti di bilancio stabiliti, non deve superare i seguenti limiti:

- per la ristrutturazione: il 50% dei costi effettivi di ristrutturazione e riconversione dei vigneti o del 75% dei costi effettivi di ristrutturazione e riconversione dei vigneti nelle regioni meno sviluppate;
- per il costo degli investimenti: il 50% nelle regioni meno sviluppate, il 40% in regioni diverse, il 75% nelle regioni ultra periferiche, il 65% nelle isole minori del Mar Egeo,
- per la raccolta verde: il 50% della somma dei costi diretti della distruzione o eliminazione dei grappoli e la perdita di entrate connesse a tale distruzione o rimozione;
- per il costo dei premi assicurazione del raccolto: l’80% per le perdite derivanti calamità naturali, il 50% per le perdite causate da eventi climatici avversi e perdite causate da animali, malattie delle piante o infestazioni da parassiti. L’assistenza finanziaria dell’Unione per l’assicurazione del raccolto può essere concessa se i pagamenti assicurativi in questione non compensano i produttori per oltre il 100% delle perdite di reddito subite, tenendo conto di eventuali indennizzi che i produttori possono aver ottenuto da altri regimi di sostegno connessi al rischio assicurato;
- per l’innovazione (costi investimento ammissibili): 50% nelle regioni meno sviluppate, il 40% in regioni diverse, il 75% nelle regioni ultra periferiche, il 65% nelle isole minori del Mar Egeo;
- per le azioni di informazione e di promozione: il 50% delle spese ammissibili.

Gli Stati membri interessati possono fissare nei loro programmi di sostegno nazionali una percentuale minima di spesa per azioni volte alla protezione dell’ambiente, adeguamento ai cambiamenti climatici migliorando la sostenibilità dei sistemi e dei processi di produzione, riduzione dell’impronta ambientale del settore vitivinicolo dell’Unione, energia risparmio e miglioramento dell’efficienza energetica globale nel settore vitivinicolo.

#### *5.2.4 Settore dell’olio d’oliva e delle olive da tavola*

L’intervento nel settore dell’olio d’oliva e delle olive da tavola persegue i seguenti obiettivi:

- a) il rafforzamento dell’organizzazione e della gestione della produzione di olio d’oliva e olive da tavola;
- b) il miglioramento della competitività a medio e lungo termine del settore dell’olio d’oliva e delle olive da tavola, in particolare attraverso la modernizzazione;
- c) la riduzione dell’impatto ambientale dell’olivicoltura;
- d) il miglioramento della qualità dell’olio di oliva e delle olive da tavola;
- e) la ricerca e lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili;
- f) la prevenzione e gestione delle crisi nei mercati dell’olio d’oliva e delle olive da tavola.

Gli Stati membri scelgono almeno un obiettivo e stabiliscono i tipi di intervento necessari per conseguirli nei loro Piani Strategici.

Il sostegno finanziario dell'Unione è limitato alla quota degli importi trattenuti dallo Stato membro al:

- 75% per gli interventi legati agli obiettivi delle lettere a) b) c) e);
- 75% per investimenti in immobilizzazioni e 50% per interventi legati agli obiettivi della lettera d);
- 50% per gli interventi legati agli obiettivi della lettera f);
- 75% per l'intervento qualora il programma operativo sia attuato in almeno tre paesi terzi o Stati non produttori da organizzazioni di produttori di almeno due Stati membri produttori;
- 5% del valore della produzione commercializzata di ciascuna organizzazione di produttori o associazione di organizzazioni di produttori.

Gli Stati membri assicurano il finanziamento complementare fino al 50% dei costi non coperti dal contributo dell'Unione.

Gli obiettivi e i tipi di intervento stabiliti dagli Stati membri sono attuati attraverso i programmi operativi da organizzazioni di produttori e/o associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute.

#### 5.2.5 Settore del luppolo

L'intervento nel settore del luppolo persegue i seguenti obiettivi:

- a) la pianificazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, in particolare in termini di qualità e quantità;
- b) la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti del settore del luppolo, anche attraverso la commercializzazione diretta;
- c) l'ottimizzazione dei costi di produzione e della redditività degli investimenti in risposta alle norme ambientali e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
- d) la ricerca e lo sviluppo dei metodi di produzione sostenibili, comprese la resistenza ai parassiti e le pratiche innovative che diano impulso alla competitività dell'economia e rafforzino gli sviluppi del mercato;
- e) la promozione, lo sviluppo e l'attuazione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, le pratiche colturali e le tecniche di produzione ecocompatibili, l'uso sostenibile delle risorse naturali, e in particolare la protezione dell'acqua, del suolo e delle altre risorse naturali;
- f) il contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi.

Lo Stato membro nel suo piano strategico della PAC definisce uno o più tipi di interventi al fine di perseguire gli obiettivi prescelti dei quali si definiscono gli interventi.

#### 5.2.6 Interventi in altri settori

Sono previsti interventi facoltativi in altri settori (carni bovine, suine, ovi-caprine, pollame, uova latte e prodotti lattiero-caseari) che perseguano i seguenti obiettivi:

- a) la pianificazione della produzione, l'adeguamento della produzione alla domanda (in particolare in termini di qualità e quantità), l'ottimizzazione dei costi di produzione, la redditività degli investimenti e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;

- b) la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti di uno o più settori;
- c) la ricerca e lo sviluppo di metodi sostenibili, innovativi e di tecniche di produzione che promuovono gli obiettivi specifici;
- d) la promozione, l'attuazione dei metodi di produzione rispettosi e le norme di benessere degli animali, le pratiche di conservazione rispettose, le tecniche e i metodi di produzione, l'uso ecologico e la gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti, l'uso sostenibile delle risorse naturali in particolare protezione dell'acqua, di terra e di altre risorse naturali;
- e) il contributo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
- f) l'incentivo alla qualità e al valore commerciale dei prodotti e la promozione dei prodotti compreso lo sviluppo di prodotti a denominazione di origine protetta, a indicazione geografica protetta o coperti da regimi nazionali di qualità;
- g) la promozione e la commercializzazione dei prodotti di uno o più settori;
- h) la prevenzione e la gestione delle crisi, volte ad evitare e affrontare crisi nei mercati.

Per tali obiettivi gli Stati membri scelgono nei loro Piani Strategici uno o più tipi di intervento. Per ciascun intervento settoriale che gli Stati membri scelgono di attuare nei loro Piani Strategici, gli obiettivi di cui alle lettere b), d), e) e h) sono obbligatori.

I programmi operativi stabiliscono i tipi di intervento e possono essere attuati solo da organizzazioni di produttori o da associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute.

Le organizzazioni di produttori e/o le loro associazioni possono istituire un fondo operativo e l'assistenza finanziaria dell'Unione è pari all'importo dei contributi finanziari effettivamente versati e limitati al 50% delle spese effettivamente sostenute.

L'assistenza finanziaria dell'Unione è limitata al 5% del valore della produzione commercializzata di ciascuna organizzazione di produttori o associazione di organizzazioni di produttori.

### **5.3 Le norme sulle IG**

La semplificazione delle norme sulle indicazioni geografiche (IG), come già indicato dalla Comunicazione della Commissione Ue sul futuro della Pac, ha lo scopo di renderle più attraenti per gli agricoltori e per i consumatori attraverso una normativa snella, una più rapida registrazione delle indicazioni geografiche e un'approvazione più efficiente degli emendamenti alle specifiche dei prodotti.

Per le Indicazioni Geografiche del vino la semplificazione dovrebbe consentire:

- una limitazione dell'esame da parte dell'Ue delle domande per verificarle contro errori manifesti;
- una separazione delle norme sulla proprietà intellettuale da altri requisiti stabiliti nelle specifiche di prodotto;
- un'abilitazione per gli Stati membri a decidere emendamenti che non hanno impatti a livello Ue, a snellire le approvazioni, ad abbreviare i tempi e a razionalizzare le risorse in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- una semplificazione di alcune procedure specifiche, come la procedura di opposizione e quella per rendere più efficiente il processo di approvazione.

Per i vini aromatizzati il regime delle indicazioni geografiche non dovrebbe essere operativo (in quanto di modeste dimensioni) e dovrebbe essere integrato in un altro schema, quello dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari in quanto copre già altre bevande alcoliche.

Per la Denominazione di origine protetta, il chiarimento della definizione ha l'intento di consentire ai gruppi di produttori l'utilizzo di nuovi vitigni, anche in risposta ai cambiamenti climatici, e l'adeguamento delle applicazioni in linea con la viticoltura e le realtà enologiche. Si propone inoltre di rafforzare la protezione delle indicazioni geografiche contro la contraffazione sulle merci interne e su quelle in transito.

La semplificazione per le Indicazioni Geografiche dovrebbe essere applicata anche ai prodotti agricoli e alimentari (come per il settore del vino). In questo modo si intende garantire un livello ragionevole di coerenza tra i regimi e apportare i suddetti vantaggi ai produttori di indicazioni geografiche in questo settore.

## CAPITOLO 6

### La nuova architettura della Pac e il *new delivery model*: rischi e opportunità per l'Italia

La Comunicazione della Commissione sul futuro della Pac del novembre 2017 era risultata a prima vista meno densa di contenuti rispetto alle analoghe anticipazioni che in passato hanno accompagnato le proposte di riforma della Pac. Non a caso, molti dei primi commenti avevano sottolineato l'assenza, nel testo presentato dalla Commissione, di riferimenti chiari agli scenari strategici risultanti dall'*impact assessment* iniziale, pubblicato solo pochi mesi prima ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_agri\\_001\\_cap\\_modernisation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_agri_001_cap_modernisation_en.pdf)) e cenni molto vaghi al futuro disegno della Pac, a cui in effetti il documento dedica un solo breve paragrafo.

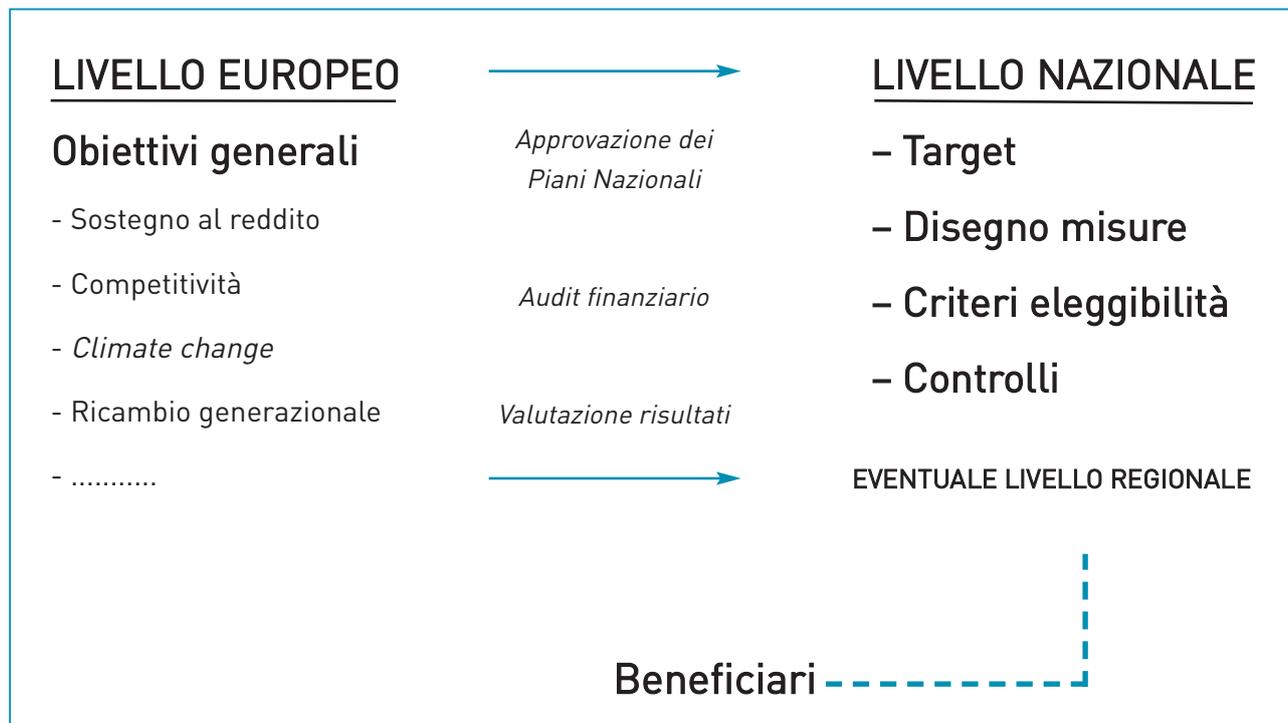
A ben guardare, tuttavia, le poche righe dedicate a tale argomento nel capitolo sul cosiddetto *new delivery model* possono segnare una svolta radicale nell'architettura e nella *governance* della Pac, prefigurando un'estensione anche alle misure del primo pilastro (pagamenti diretti e interventi di mercato) dell'approccio di programmazione che caratterizza la gestione delle politiche di sviluppo rurale.

Questa svolta significherebbe estendere all'intera Pac due principi di base. Il primo – legato all'idea della sussidiarietà – è che i territori (Stati membri e Regioni) affrontano sfide e vincoli a volte molto diversi e che, dunque, un modello di intervento unico e rigido mal si concilia con la necessità di contestualizzare il sostegno al settore. Quest'idea si concretizza nella continuazione del percorso di crescente flessibilità gestionale accordata agli stati membri nell'adattare la Pac alle proprie specifiche esigenze, che a sua volta si riflette in maggiori prerogative programmatore dello Stato Membro e nell'ampliamento dello spazio di negoziazione/mediazione tra scelte nazionali e obiettivi comunitari. Il secondo principio sta nel rapporto tra le risorse comunitarie e i beneficiari delle stesse, nella cui gestione si chiede maggiore impegno e responsabilizzazione agli Stati membri e/o alle Autorità Regionali.

Ciò implica l'approfondimento del processo di decentralizzazione (o ri-nazionalizzazione) della Pac anche nella sua componente destinata al sostegno dei redditi degli agricoltori e alla gestione dei mercati. La proposta della Commissione, combinando questi due principi prefigura uno schema di intervento a due livelli: il primo collega la Commissione agli Stati membri e in esso la Commissione vigila sulla coerenza dei piani nazionali/regionali con i riferimenti di base fissati dal nuovo Regolamento e dai successivi atti di esecuzione. Questi riferimenti si sostanziano principalmente in obiettivi, indicatori, requisiti di base delle misure e dei beneficiari, nonché in attività di controllo ed eventualmente sanzionatorie. Il secondo livello collega gli Stati membri/Regioni ai beneficiari, con la competenza affidata agli Stati membri di definire i target specifici, le misure da adottare, la loro distribuzione, i criteri di eleggibilità dei beneficiari e i meccanismi di controllo.

L'insieme di queste scelte costituisce l'ossatura di quello che nella proposta della Commissione viene definito come il *Piano Strategico Nazionale* nel quale, oltre alle misure dello sviluppo rurale, sono compresi i pagamenti diretti e le misure previste dalla proposta sull'Organizzazione Comune dei Mercati (Ocm).

Figura 6.1: dagli obiettivi all'intervento: il doppio livello del *new delivery model*



Fonte: nostra elaborazione

### 6.1 I piani strategici nazionali

L'inserimento dei pagamenti diretti e delle misure di mercato sotto la sfera di competenza della programmazione nazionale possono essere lette come il completamento di un percorso iniziato da tempo. La lettura della storia recente della Pac ci segnala, infatti, come molti passi in questa direzione siano in effetti già stati progressivamente compiuti. Dalla riforma del 2003, che ha aperto i primi spazi di discrezionalità per gli Stati membri nel disegnare il sistema dei pagamenti diretti, fino alla più recente del 2013 che ha di fatto dato agli Stati membri ampia autonomia nella distribuzione delle risorse tra le componenti obbligatorie e volontarie dell'attuale "menù" di pagamenti diretti. Oggi, infatti, oltre il 50% delle risorse disponibili per i pagamenti diretti sono disponibili alle Autorità nazionali per essere discrezionalmente allocate tra le componenti dello schema e ogni Stato membro ha composto il suo puzzle, con differenziazioni che sono risultate profonde. Alcune di esse sono il risultato di scelte diverse fatte all'indomani della riforma del 2003 tra regionalizzazione del sistema e ancoraggio ai premi storici, altre sono invece il frutto di orientamenti strategici più recenti che seguono l'evoluzione degli obiettivi di politica agricola nazionale.

A testimoniare in modo evidente tale processo si possono ricordare le decisioni prese sulla componente accoppiata dei pagamenti diretti, che evidenziano differenze sostanziali tra i diversi Stati

membri. Si tratta della parte più discrezionale (e potenzialmente più distorsiva) dell'intervento e si vede chiaramente come alcuni Paesi – primo tra tutti la Francia – abbiano utilizzato quest'opportunità per sostenere con decisione il settore zootecnico, fortemente segnato dalle recenti crisi dei prezzi sia del latte che della carne. Altri invece – tra cui l'Italia – hanno attivato la componente accoppiata con un approccio più "a pioggia", volto ad assecondare logiche più particolaristiche e territorialmente definite, sostenendo molteplici produzioni. Le stesse differenze rilevate nell'intensità dell'aiuto, espressa in termini relativi rispetto al budget nazionale dedicato ai pagamenti diretti, contribuiscono a comporre un quadro estremamente differenziato dell'uso del premio accoppiato in Europa. Insomma, nella distribuzione delle risorse destinate ai pagamenti accoppiati è ben visibile l'intenzione degli Stati membri che hanno attivato tale componente, di supportare le principali specializzazioni domestiche. Così la Francia che detiene circa il 20% del patrimonio di bovini da carne in Europa assorbe oltre il 40% delle risorse accoppiate utilizzate per il settore e la Spagna, con una dotazione simile di capi, solo il 13%. Stesse dinamiche per i bovini da latte e per il resto della zootecnia. Il rischio di tutto ciò è quello di penalizzare i contesti nazionali maggiormente diversificati, che inevitabilmente disperdono su diversi settori il sostegno accoppiato, a favore di modelli di agricoltura maggiormente specializzati.

A questi elementi di flessibilità, si sono poi aggiunte anche ulteriori decisioni, che oggi aiutano a capire meglio la proposta avanzata dalla Commissione. In particolare, durante la gestione della recente crisi del latte sono state adottate misure straordinarie, la cui tempistica, selezione e durata è stata interamente demandata agli Stati membri e le decisioni che ne sono seguite sono state molto differenti: alcuni Paesi come l'Italia, hanno optato per un aiuto al prezzo, altri come i Paesi Bassi per incentivi al contenimento dell'offerta, altri ancora prevalentemente per misure strutturali. Il progressivo ampliamento dei margini di manovra accordati agli Stati membri è stato prevalentemente percepito come un opportuno aggiustamento della Pac per rendere l'intervento maggiormente coerente con gli specifici fabbisogni nazionali e territoriali: un percorso entro cui tenere nella giusta considerazione le differenze esistenti tra le diverse agricolture europee, senza rinunciare ad un robusto quadro comune e a ad un progetto di sviluppo dell'agricoltura europea.

Con il *new delivery model* si fa un ulteriore, deciso, passo in avanti nell'ampliamento dei margini di manovra accordati agli Stati membri e alle regioni. Si propone, infatti, che il Piano nazionale sia redatto seguendo la logica che attualmente presiede alla programmazione delle politiche di sviluppo rurale: con l'Europa chiamata a definire il quadro strategico di riferimento e il quadro comune di monitoraggio e valutazione e le Autorità nazionali/regionali impegnate a declinare l'insieme degli obiettivi specifici, il contributo alla strategia europea e le modalità di misurazione dei risultati raggiunti.

## **6.2 Opportunità e rischi del nuovo modello di intervento**

Le opportunità del *new delivery model* sono nelle premesse alla proposta legislativa e possono essere riassunte nella maggiore efficacia potenziale di un intervento programmato e coordinato e in una maggiore efficienza e coerenza dell'architettura.

Sul primo punto, l'idea generale che il modello – almeno in astratto – sia in grado di rispondere meglio ai bisogni dei diversi territori e alle loro specificità non può che essere condivisa. Si tratta, in altre parole, di una corretta declinazione della sussidiarietà. Più in particolare, la possibilità di *targettizzare* meglio le risorse a la strumentazione disponibile da parte di amministrazioni più vicine ai beneficiari offre l'opportunità di amplificare gli impatti positivi delle risorse utilizzate,

contestualizzandone l'uso. Allo stesso modo l'auspicio della Commissione è quello di ridurre, con questa nuova architettura, gli oneri amministrativi connessi alla gestione della Pac. L'obiettivo è ovviamente condivisibile, ma non viene bene chiarito come procedere e fino a che punto spingersi su questo percorso di sussidiarietà: la proposta stabilisce solo che il Piano nazionale dovrà contenere una sezione dedicata alla semplificazione e alla riduzione dei costi amministrativi per i beneficiari della Pac. Ma ciò non spiega quello che viene, invece, sottolineato nei "considerando" della proposta, vale a dire il beneficio che può derivare dalla possibilità data allo Stato membro, attraverso il Piano nazionale, di definire i criteri per l'eleggibilità alle misure Pac e, dunque, di adattarla alle proprie esigenze.

Inoltre, a queste innegabili opportunità che si manifestano sul piano astratto fanno da contraltare una serie di perplessità che riguardano tanto gli aspetti strategici, quanto quelli più concreti e operativi.

Sotto il primo profilo se il passaggio a una Pac sempre meno focalizzata sui prodotti e sulla produzione e sempre più sulle aziende agricole e sul loro rapporto con il territorio giustifica una maggiore coerenza tra iniziativa politica e specificità territoriali e settoriali, una prospettiva di nazionalizzazione come quella resa possibile nella proposta della Commissione rischia di andare oltre. Se la Pac resta in parte anche una politica economica di settore, infatti, il primo effetto di una politica diversificata su base nazionale o addirittura regionale è quello di attenuare, se non addirittura far cadere, il senso europeo di questa politica e, con esso, la "c" della Pac. Aprendo la strada a potenziali distorsioni tra Stati membri e tra Regioni: un uso maggiormente flessibile rispetto a quello attuale delle risorse destinate ai pagamenti diretti e agli interventi di mercato e settoriali, potrebbe tradursi in politiche agricole nazionali troppo sganciate tra loro e in reazioni non più coordinate rispetto ad eventuali crisi di mercato.

Mentre il secondo pilastro, per la sua natura di contenitore di politiche di sviluppo locale, si presta meglio a questo approccio, al contrario molte delle misure del primo pilastro, per il loro carattere economico e settoriale di taglio "orizzontale", richiedono una intelaiatura comune di riferimento forse più robusta di quella che sembra essere assicurata dal *new delivery model*.

Per quanto concerne gli aspetti operativi, molte perplessità emergono anche rispetto all'ambizione di tradurre l'infrastruttura del *new delivery model* in semplificazione e sburocratizzazione della Pac. Viene chiesto agli Stati membri uno sforzo di pianificazione inedito e la messa a sistema di un sistema di monitoraggio e di gestione dell'intervento che non sembra semplice da realizzare nel breve termine. In altre parole, se il *new delivery model* forse semplifica la vita dei funzionari della Commissione, è assai probabile che creerà non pochi grattacapi in più agli Stati membri, specie in quelli – come l'Italia – la cui organizzazione prevede un ruolo primario delle Regioni in materia agricola. È facile immaginare come un'eventuale declinazione regionale dei principi del *new delivery model* possa portare a una proliferazione di modelli di intervento, che potrebbe rivelarsi rischiosa sotto due principali aspetti.

- Quello della potenziale distorsione/sperequazione del sostegno, in parte già sperimentata per le misure a superficie dello sviluppo rurale, nonché per i diversi tassi di sostegno e i diversi criteri di selezione adottati per altre misure contenute nei piani regionali di sviluppo rurale. L'introduzione di ulteriori misure (relative ai pagamenti diretti e agli interventi settoriali) all'interno della pianificazione regionale amplifica questo rischio, data anche la rilevanza finanziaria degli interventi in questione.
- Quello del coordinamento e della *governance*. Le non poche difficoltà che hanno caratterizzato la nascita, la vita e a volte il fallimento degli Organismi interregionali attivati in Italia ci ha da

tempo imposto di riflettere sul tema del coordinamento e della *governance* delle politiche agricole nel nostro paese. La possibilità che nuove o più estese sovrastrutture amministrative possano intermediare ulteriormente il rapporto tra risorse e beneficiari sarebbe un rischio concreto in caso di regionalizzazione dei Piani strategici; forse inevitabile, data la necessità di contestualizzare i meccanismi di coordinamento e gestione amministrativa sulla base delle decisioni adottate in sede di programmazione. Il tutto senza contare che, nel caso si volessero integrare i piani regionali in un unico piano strategico nazionale – come pure sarebbe auspicabile – i tempi e la coerenza di quest’ultimo potrebbero essere negativamente influenzati dai ritardi di singole regioni e/o da loro differenti sensibilità nei confronti degli obiettivi da perseguire e degli strumenti da attivare.



## CONCLUSIONI

La cornice entro la quale è stata realizzata la proposta sulle prospettive finanziarie dell'Ue per il 2021-27 è definita da tre elementi principali:

1. l'aumento delle entrate europee;
2. l'effetto Brexit di riduzione del bilancio, conseguente all'uscita di uno Stato membro contributore netto e la necessità di farvi fronte;
3. la necessità per l'Unione di intervenire in alcuni ambiti emergenti, quali i fenomeni migratori.

Le politiche agricole e regionali ne escono penalizzate e per la Pac a farne le spese è in particolare la politica di sviluppo rurale, mentre più contenuto, seppure di una certa consistenza, è il taglio proposto per i pagamenti diretti del primo pilastro. L'effetto di questo taglio, combinato con i criteri proposti per la convergenza esterna (peraltro meno penalizzanti rispetto ai timori della vigilia), porterebbero a una perdita netta del budget Pac per l'Italia nel prossimo quadro finanziario pluriennale (2021-2027) stimabile nell'ordine del 10% a prezzi correnti, rispetto all'attuale dotazione (2014-2020). Il meccanismo della convergenza esterna proposto dalla Commissione continua a basarsi sul criterio della superficie ma l'impatto per l'Italia, come per alcuni altri Paesi, risulta fortunatamente mitigato dalla previsione di un taglio preventivo orizzontale al budget Pac di tutti gli Stati membri, pari al 3,9%, abbondantemente sufficiente ad assorbire il "costo" della convergenza.

Per quanto riguarda i contenuti, i cambiamenti proposti sono indubbiamente rilevanti, più di quanto aveva inizialmente fatto intendere il documento della Commissione del novembre 2017.

Il sistema dei pagamenti diretti viene rivisto dalla proposta della Commissione in molti punti: gli obblighi del *greening* vengono inglobati in una condizionalità rafforzata, la componente del pagamento redistribuivo diventa obbligatoria, viene data facoltà agli Stati membri di introdurre un ulteriore pagamento a compensazione di impegni ambientali più ambiziosi. Inoltre *capping* e sistema di convergenza interna completano un quadro significativamente rinnovato entro cui organizzare il sistema dei sostegni diretti.

Gli impatti di alcune di queste proposte vanno approfonditi, quelle di altre sono già chiari. Il carico di obblighi ambientali generato dalla nuova super-condizionalità, per esempio, potrebbe rivelarsi eccessivamente oneroso rispetto all'ammontare del pagamento di base; certamente di più di quanto è fin qui avvenuto con gli obblighi del *greening*. Questo dipenderà anche dal peso che lo Stato membro attribuirà alle altre componenti del sistema dei pagamenti diretti, all'interno degli ampi margini concessi dalla proposta. Per quanto riguarda l'Italia, riteniamo che la strada migliore da percorrere resti quella di rivisitare l'attuale componente *greening* sostituendo il set degli attuali impegni con un menù di azioni più ampio entro il quale trarre la risposta a specifici e più articolati bisogni ambientali degli Stati membri. In questa prospettiva l'eco-schema dovrebbe sostituire l'attuale componente *greening*, lasciando sostanzialmente invariati – o poco più – gli attuali criteri di condizionalità obbligatori per tutti.

Anche sul versante degli interventi di mercato e settoriali la Commissione propone novità rilevanti. L'Ocm unica viene svuotata di tutte le misure settoriali e le disposizioni in essa contenute sono volte esclusivamente a regolare la gestione dei mercati, comprese le reti di sicurezza. La disciplina degli interventi settoriali viene trasferita nel regolamento generale con diverse novità. Restano, infatti, obbligatori solo gli interventi per il settore ortofrutticolo e vitivinicolo, mentre sono ritenuti facoltativi quelli in altri settori, con alcune esclusioni, che riguardano in particolare il tabacco, l'ortofrutta trasformata e l'alcol etilico.

Infine, lo sviluppo rurale sembra essere il capitolo meno toccato della proposta di riforma presentata dalla Commissione, anche se quello che subisce il taglio più rilevante. Oltre al tradizionale aggiornamento del quadro strategico di riferimento, declinato in obiettivi, azioni e misure, viene confermata anche per questo ambito di intervento l'ipotesi di margini di flessibilità più ampi per gli Stati membri. Va comunque sottolineata, nell'ambito dello sviluppo rurale, l'importanza centrale attribuita alla diffusione dell'innovazione e della conoscenza, come peraltro anticipato dalla Comunicazione sul futuro della Pac. Viene confermato il valore strategico dell'accesso all'innovazione e l'importanza dei servizi di supporto agli agricoltori. Crediamo che questo punto sia molto sensibile per le caratteristiche del nostro modello di agricoltura e che il tema delle infrastrutture come quello dei servizi dedicati alla conoscenza, compresa la consulenza, debba essere oggetto di ulteriori approfondimenti per cogliere l'opportunità di promuovere una più ampia integrazione tra tessuto agricolo e sistema dei servizi.

Il tratto comune e politicamente più rilevante delle proposte presentate è sicuramente l'ulteriore ampliamento della flessibilità concessa agli Stati membri nel programmare e gestire gli interventi della Pac. Essa trova collocazione in una nuova architettura dell'intervento europeo, il cosiddetto *new delivery model*, che attribuisce agli Stati membri, ed eventualmente alle Regioni, compiti programmatori, di coordinamento e gestionali molto più ampi rispetto a quelli attuali. Un approccio che, in astratto, risponde all'esigenza di calibrare meglio l'intervento rispetto alle specificità nazionali, anche attraverso un miglior coordinamento dei diversi ambiti d'intervento, ma che in concreto rischia di produrre distorsioni e complicazioni amministrativo-gestionali di non poco conto. Questo rischio sarebbe la conseguenza dell'ingresso in un orizzonte di ri-nazionalizzazione della Pac che potrebbe essere alimentato da questo approccio. Un rischio che negli assetti istituzionali decentrati come quello italiano, potrebbe essere amplificato dalle ampie competenze attribuite alle Regioni in materia di agricoltura e sviluppo rurale.

L'eventualità che la *governance* della nuova Pac si risolva in un complicato puzzle di Piani nazionali e regionali va assolutamente evitata e per queste ragioni crediamo che il giudizio su questo impianto vada ulteriormente approfondito, con l'obiettivo di preservare la visione comunitaria dell'intervento. In ogni caso, fermo restando la necessità di operare in modo "difensivo" su questo fronte, è anche bene essere consapevoli che l'Italia e le sue amministrazioni – centrale e regionali – devono prepararsi a gestire una sfida complessa, che le vedrà impegnate in modifiche comunque non secondarie nella *governance* della futura Pac.

Infine, in chiusura di questo contributo di presentazione e discussione delle proposte della Commissione europea sul Qfp 2021-2027 e sulla futura Pac, va sottolineato che si tratta, appunto, di proposte, sulle quali vi sarà un negoziato intenso e complesso che impegnerà i 27 Stati membri dell'Ue per almeno un anno e forse anche molto di più. In particolare, per quanto riguarda il Qfp, la conferma del livello di risorse finanziarie proposto dalla Commissione presuppone che in sede di Consiglio europeo i Capi di Stato e di Governo raggiungano un accordo per aumentare il finanziamento del bilancio Ue dall'attuale 1% all'1,11% del Reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Ue-27.

## DOVE STA ANDANDO LA PAC

Le proposte legislative della Commissione per la Pac 2021-2027



Un accordo non facile, che richiede l'unanimità nel Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. E' chiaro che se l'accordo non si trovasse o se si chiudesse la trattativa a un livello di finanziamento inferiore, i tagli alle politiche comuni, prima tra tutte la Pac, sarebbero maggiori di quelli annunciati.

Questo è un rischio da evitare se vogliamo assicurare continuità all'ampio ventaglio di valori economici, ambientali e sociali di cui l'agricoltura europea è portatrice. Anche per questo il negoziato sul Qfp 2021-2027 e sulla futura Pac va presidiato con grande attenzione, costruendo una strategia adeguata sia sul versante "offensivo", in termini di obiettivi da perseguire, sia su quello "difensivo", in termini di rischi e minacce da evitare, con la dovuta visione a medio termine sugli effetti economici, sociali e politici per il nostro Paese.





**COLDIRETTI**

**ISBN 978-88-96507-14-8**